

УДК:
35.07:316.422(497.11)

Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 65-102.

*Драган Суботић**

Институт за политичке студије, Београд

ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ И МОДЕРНИЗАЦИЈА ЈАВНОГ СЕКТОРА СРБИЈЕ**

Сажетак

Аутор пише о појму јавног управљања и неопходности реформе јавног сектора у политичком систему Србије. Дефинише темељне појмове новог јавног менаџмента, јавног добра, јавне финансије, јавне службе, јавне услуге и јавне управе на основу чега идентификује динамичко-развојни и функционални модел реформе јавног сектора. Залаже се за предузетничко-профитабилни модел функционисања јавног сектора који утиче на природу, карактер и функционисање политичког система Србије, и у великој мери детерминисање функционисање политичких институција у друштву. Исто тако, одређује профил јавног менаџера, структуру и међусобне односе система јавног управљања као и четири нова принципа функционисања новог јавног менаџмента. Свакако, уз низ практичних примера из актуелне праксе функционисања јавног сектора Србије у светлу финансијске кризе у свету.

Кључне речи: Јавно управљање, Србија, Политички систем, Реформа јавног сектора...

* Научни саветник у ИПС, Београд

** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“ (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

1) ПРЕТПОСТАВКЕ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА: МЕНАџМЕНТ, ЈАВНЕ УСЛУГЕ, ДОБРА, СЛУЖБЕ...

Управљање или менаџмент је синтеза тема и писаних концепата старијих од једног века, из теорија о управљању и научно социолошких истраживања. Има, и података који скрећу пажњу на то да се менаџмент у појединим облицима користио и много раније, односно да су стари Египћани примењивали функције менаџмента, као што су: планирање, организовање и контрола, приликом изградње пирамида (преко 4000 година) или, пак, да је Александар Велики применио елементе класичне организације људи да би координирао активности у војним походима. О неким елементима праксе и концепта менаџмента расправља Сократ (400 година п.н.е.) где истиче да је Римска империја развила организациону структуру која је значајно помогла комуницирање.

Као пионири у области менаџмента помињу се Р. Овен (R. Owen) и Ч. Бабац (C. Babbage). Роберт Овен (1771-1858), британски индустријалац и реформатор, био је уједно један од првих менаџера који су спознали и уважили значај организације и ресурса, сматра се да су те идеје тек касније развијене у бихејвиористичкој теорији управљања. За разлику од Овена, Ч. Бабац (1792-1871), енглески математичар, усмерио се на истраживање ефикасности управљања капацитетима и материјалима, и сматра се претечом класичне квантитативне теорије менаџмента.

Менаџери се још називају и супервизори, односно надзорници, зато што се претпоставља да супервизор има супериорнији увид у ситуацију.

Неки аутори, предавачи па и практичари тврде да јавни менаџмент треба више да се усредсреди на руководеће способности, ка на пример: постављање визије и циљева, комуницирање визије и циљева и вођење других како би остварили те циљеве. Мисле да менаџмент мора бити више окренут будућности, партиципативан и надлежан у томе како ће се визије и циљеви остварити.

Многи радници под термином „менаџмент“ подразумевају групу људи (извршиоце и друге менаџере) који су првенствено одговорни за доношење одлука у организацији.¹⁾

1) Carter McNamara, MBA, PhD: *Basic Guide to Leadership and Supervision, Introduction to Management and Supervision*, 1999, str. 2.

Постоје многе дефиниције менаџмента али с поузданошћу можемо истаћи да је најобухватнија следећа која инсистира на томе да је менаџмент „процес развоја и селекције организационих циљева и стратегија и имплементација стратегија кроз координацију и усмеравање организационих ресурса (кадрова, финансија, материјала, опреме и технологије).“ Различита схватања значења менаџмента можемо поделити у четири основне групе: 1) дефинисање менаџмента као процеса; 2) дефинисање менаџмента као научне дисциплине или вештине; 3) дефинисање менаџмента као професије и 4) дефинисање менаџмента као каријере или занимања.²⁾

Како би ближе одредили и схватили појам јавног менаџмента, узећемо за пример научне постулате о менаџменту, др Мирка Петровића који тврди: 1) менаџмент је процес координације активности других људи од стране једне или више других особа ради остваривања резултата, који се не могу обезбедити ангажовањем само једног извршиоца; 2) менаџмент је процес одлучивања о циљевима организационог система и начинима њиховог остварења; 3) менаџмент је процес одлучивања и контроле рада људи ради остварења циљева организације; 4) менаџмент је процес рада са људима уз укључивање осталих организационих ресурса; 5) менаџмент је вештина управљања посредством других; 6) менаџмент је процес прилагођавања организације условима и захтевима окружења; 7) менаџмент је процес којим се усмеравају акције корпоративне групе према дефинисаним циљевима; 8) менаџмент је активност рационалног вођења послова у име корпорације и за рачун власника капитала; 9) менаџмент је посебна група људи, која, у формалној организацији, обавља функцију координације и управљања и 10) менаџмент је научна област, која описује појаве у организацији и услове окружења у којима се те појаве одигравају.

Петровић, исто тако, наводи пет основних функција менаџмента: планирање, организовање, кадровска политика, вођење (руковођење) и контрола. У области јавног управљања: 1) Планирањем се дефинишу циљеви организације и развија скуп ефикасних акција за њихово остваривање. У оквиру процеса планирања развија се и скуп стратегија и тактика, које обезбеђују остварење организационих циљева; 2) Организовање представа другу значајну функцију менаџмента. Основни задатак организовања је ефикасно структу-

2) Проф. др Драган Суботић: *Управљање људским ресурсима*, Београд, 2003, стр. 6.

ирање организационих потенцијала, ради остварења дефинисаних циљева. Ова функција укључује: поделу рада, ауторитет и делегирање, организовање за ефикасно функционисање и организациону динамику; 3) Кадровска политика представља значајан сегмент организационог менаџмента. Она укључује: проналажење и избор кадрова и управљање кадровским ресурсима организације (адаптацију и обуку, напредовање, развој и иновацију знања кадрова); 4) Вођење – руковођење је четврта значајна функција менаџмента. Ова функција укључује: праћење радних резултата, организационо комуницирање и мотивацију кадрова; 5) Функција контроле обухвата утврђивање стандарда, мерење остварених резултата са утврђеним стандардима и предузимање корективних акција.³⁾

Управљање ресурсима у организацији реализује се на два основна хијерархијска нивоа: а) стратегијском управљању и б) оперативном управљању ресурсима организације.⁴⁾

Јавни менаџмент у политичком систему се може посматрати кроз три основна подсистема повезана различитим нивоима хијерархијске структуре: оперативном, координативном и стратегијском подсистему. Оперативни подсистем односно, оперативно јавно управљање подразумева опредељеност за већ проверену технологију планирања, организовања и управљања у систему. Овај ниво карактерише мали утицај спољне средине, већа затвореност и краткорочност у јавним активностима односно јавној политици. Подсистем се бави реализацијом непосредних задатака и циљева, а одређују га „дневне“ активности потребне за континуирану и ефикасну јавну управу, односно, јавну политику.

Координацијски подсистем је оријентисан и усмерен на координацију различитих јединица (политичких субјеката и институција система), унутар организације и активности које се између њих одвијају. Циљ овог нивоа је интерпретација дугорочних циљева и њихово претварање у конкретне и специфичне циљеве и задатке организационих јединица. Менаџмент на овом нивоу обезбеђује инпут материјала, знања и информација за оперативни ниво.

Стратегијски подсистем повезује организацију са околином. То је ниво врхунског менаџмента (Top Management) на коме се дефинише стратегија, дугорочно планира развој организације, циљеви и начини за остварење истих. Одлучивање се заснива у највећем

3) Проф. др Драган Суботић: *Управљање људским ресурсима*, Београд, 2003, стр. 5-7.

4) Исто, стр. 11-13.

делу на основу просуђивања и интуиције. Стратегијски ниво управљања обезбеђује ниво опстанка организације. Треба додати да су сви ови подсистеми менаџмента међусобно испреплетани и веома их је тешко јасно дефинисати.

Разматрање јавног менаџмента кроз наведена три нивоа одређује постојање тзв. три „линије ауторитета“ и строго хијерархијске односе од врха до дна организације. Стога је могуће разлучити три нивоа менаџмента у јавном сектору: 1) нижи менаџери имају задатак да усмеравају и контролишу ресурсе на најнижем нивоу организације. Њихова превасходна дужност је у решавању техничких проблема, квалитету и квантитету рада, извршавању задатака помагању и саветовању радника у извршавању задатака у јавном сектору; 2) средњи менаџери се баве различитим пословима унутар средњег менаџмента, односно контролишу активности унутар организационе јединице јавног сектора (јавно предузеће, установа, агенција и слично); 3) врховни менаџери задужени су за усмеравање укупне активности односно, организације јавног сектора и њен успех.

Циљ јавног управљања није, како се то најчешће мисли, максимизирање профита, већ обезбеђење опстанка организације. Профит јесте синоним егзистенције јавног сектора, његово максимизирање односно стални доток, обезбеђује опстанак и просперитет друштва, јавног сектора, односно функционисање државе. Један од водећих индустријалаца Јапана каже „профит није циљ или мисија, он је алатка“. Профит је служба друштва. За јавно предузеће служење друштву састоји се превасходно у пружању роба и услуга које друштво жели и које су му потребне, а профит је оно што добија као награду за своју друштвену делатност. Дакле, профит није циљ, он је неопходан за функционисање друштва, односно, државе. Зато је важна реформа јавног сектора унутар политичког система, јер, треба да омогући флексибилнији, оптималнији и функционалнији политички систем у друштву.

1. систем одлучивања, чије одлуке имају нарочиту релеванцију: јер представљају „ауторитативну алокацију вредности“;

2. санкције важе за читаво друштво (David Easton: *wiwi.uni... Politikbegriffe*; Павле Јовановић, Ненад Димитријевић: *Савремени политички систем*, 1).

Наведене дефиниције политичког система могу се класификовати на: уже и шире, садржинске и формалне, описане и аналитичке итд. Политички систем спада у политичку димензију политике.⁵⁾

1. Менаџмент, јавне услуге, службе

Када је реч о јавном управљању, а тиме у ширем смислу и јавној политици, менаџменту обично се виде два услова за сврставање неке производње (добра, јавне услуге или услуге) у области јавних услуга: прво, реч је о производима или услугама који се сматрају толико неопходним да захтевају јавно регулисање, власништво или функционисање; друго, организују се на принципу монопола. Први услов нужно намеће питање шта је заправо есенцијалан производ или услуга. Одговор зависи од места и времена, од економског и техничког развојка, друштвених обичаја и психологије. Друго, природа делатности је таква да њена монополска организација нуди већу ефикасност него организовање на конкурентским принципима. Због природе производа и услуга и недостатка организовања њихове производње на конкурентским основама, друштво мора да изабере једну од две алтернативе: њихово организовање на основу јавне својине, или на основу приватне својине с наглашеним јавним регулисањем (прва алтернатива је шире прихваћена у Европи, друга у САД).

У области јавног сектора обично спадају: саобраћај, телекомуникације, снабдевање електричном енергијом, водом и гасом, луке. Широко је прихваћено гледиште да јавне управе у свом функционисању треба да задовоље следеће принципе: да опслужују целокупно становништво; да дају одговарајуће услуге; да их дају по умереној цени; да не примењују никакву дискриминацију. Пошто не постоје конкурентске снаге, нужно је друштвено регулисање ових делатности које треба да обезбеди реализацију наведених принципа.⁶⁾ Јавни капитал је општи назив за све врсте капитала који није у власништву појединаца и њихових деоничких удружења. Јавља се два основна вида: као капитал државних установа и као капитал разних међународних организација. Разликује се од приватног капитала и по томе што му профит није једини а понекад ни главни критеријум улагања и пословања, већ се при томе руководи и многим другим мотивима и циљевима. Они нису по-

5) Радивој Степанов: *Увод у политику и политички систем*, Нови Сад, 2008, стр. 144-145.

6) *Економска енциклопедија*, Београд, 1976.

стојани и дати једном заувек већ се временом а и зависно од ситуације мењају и при томе комбинују у различитим односима и са различитим важењима.

Државни капитал је најстарији облик јавног капитала и јавља се у различитим облицима кроз читаво раздобље капитализма. Све до Другог светског рата тај се капитал ограничавао углавном на улагања у оне гране производње које су представљале државни монопол (производња соли, производња дувана) и имале за сврху прибављање средстава за покриће државних трошкова, или, пак, на улагања у објекте који су били од виталног интереса за капиталистичку класу (железничке пруге, путеви) а њени припадници као појединци нису имали интереса за та улагања јер им нису била довољно рентабилна и захтевала су огромна средства.⁷⁾

Под јавним услугама обично подразумевамо оне које се сматрају толико неопходним да захтевају јавно регулисање, те јавно власништво или функционисање под контролом јавне власти, односно на принципу монопола. Ту спадају јавни саобраћај, телекомуникације, снабдевање електричном енергијом, водом и гасом, и др. У свом делању и функционисању, јавне услуге треба да задовоље неке критеријуме, при чему је важно да оне, које су монополски организоване, обезбеђују (и нуде) већу ефикасност и рационалност него организовање на конкретним принципима. Иначе, оне обично треба да задовоље следеће принципе: да опслужују целокупно становништво, те да не примењују никакву дискриминацију међу корисницима. Усклађивање интереса даваоца и корисника услуга овде се врши путем државног регулисања. Уколико организација, којој је поверено вршењу одређених услуга, не обезбеђује одговарајуће услуге, надлежни државни – регулативни орган, може јој одузети овлашћење да се бави повереним послом.

Јавна корпорација је један од облика државног привредног предузећа у тржишним привредама, посебно у англосаксонским земљама (енгл. public corporation proper). Оснива се, по правилу, посебним законом у областима, односно гранама привреде у који-

7) Више се овај капитал развија после Другог светског рата када многе земље прибегавају национализацији крупнијих предузећа, банака и осигуравајућих друштава. Уз то, прикупљају део расположиве акумулације и врше властите инвестиције, посебно у објекте за које приватни капиталисти нису заинтересовани, а за репродукцију капитала и развој привреде су необично важни. Такав карактер имају улагања у екстрактивну индустрију, средства комуникације и саобраћаја, улагања у атомску енергију, у свемирска истраживања и тако даље. Све већу важност имају и средства која модерна држава улаже у научноистраживачки рад. Исто,

ма је држава посебно заинтересована. Чланове управног одбора, односно друге органе управљања јавне корпорације најчешће именује влада. Није допуштено оснивање јавне корпорације у облику акционарског друштва. Сама јавна корпорација обично обавља двојаку делатност: привредну делатност и одређену јавну службу (често са овлашћењима која иначе припадају државним органима). Када обавља привредну делатност, јавна корпорација има правни положај сличан осталим привредним предузећима. У обављању јавне службе јавна корпорација се третира као једна врста државног органа. Јавна корпорација је за свој рад одговорна влади преко надлежног ресорног министра. Ова врста предузећа је највише заступљена у Великој Британији, САД, а у новије време и у Француској.

Јавна служба представља организацију јавно-правног карактера која опслужује одређеним услугама становнике на одређеном подручју. Овде је у питању јавни интерес за добрим функционисањем ових служби, па је неопходна регулативна функција државе у циљу гарантовања и обезбеђења заједничког интереса становништва – одређене територије, тј. потрошача. Типичан пример јавних служби су: водовод, канализација, градски саобраћај, електродистрибуција, и др. У ствари, логика ових институција је у томе, што се нека подручја друштвене потрошње, не могу „остварити“ у тржишном процесу, а значајна су, неопходна су, за живот одређене заједнице и њених становника. Зато ову потрошњу организује држава, одређујући институционалну структуру потрошње, оквир увођења економских односа и услове пружања услуга корисницима.

Јавне финансије чине финансијска активност, појаве и односи у вези са „прибављањем, расподелом и трошењем финансијских средстава које врше држава и други јавноправни колективитети, органи и установе ради задовољавања друштвених потреба. Јавне финансије имају своје специфичности и законитости, своје институције и инструменте за остваривање циљева којима служе и оне се разликују од приватних пословних и других финансија, нејавноправних тела и појединаца (у западној теорији се стога говори о „јавној економији“). Основни субјекти јавних финансија су држава, друштвени органи и установе које остварују јавне, друштвене функције чије извршавање захтева располагање финансијским средствима. Јавне финансије обухватају две основне области – јав-

не приходе и јавне расходе, повезане у рационалан и кохерентан систем, преко посебних облика и инструмената финансирања; буџет, јавних фондова, финансијских планова и слично. Јавни приходи се остварују из националног дохотка, мањим делом изворним путем (из имовине и предузећа), а претежно прерасподелом дохотка преко пореза, зајмова или монетарном експанзијом. Домаћи приходи могу евентуално бити повећани и трансфером дохотка других земаља (помоћ, поклони, зајмови). Методи, односно инструменти које „јавна рука“ користи за реализацију највећег дела својих прихода ослањају се на принуду, на „империју“ јавне власти и оправдање јавним (друштвеним) интересом. Тржишни критеријуми нису својствени јавним финансијама при формирању ни при употреби (трошењу) јавних прихода. Јавна тела, органи и установе имају специфичне циљеве потрошње. Покретач ове потрошње су јавне функције, које су зависне од материјалне базе, и посебних циљева економске, фискалне и социјалне политике друштва.⁸⁾ За разумевање неопходне реформе јавног сектора, потребно је разликовати приватна и јавна добра.

Наиме, приватна добра „поседују својства као што су ривална потрошња и могућност искључења, док јавна добра карактеришу неривална потрошња и немогућност искључења. Добра у вези с којима не постоји ривална потрошња и из којих је искључење немогуће представљају чиста јавна добра.

Управљање државом сматра Јозеф Штиглиц, једно је од „најзначајнијих јавних добара: сви ми имамо користи од боље, ефикасније и одговорније државе. У ствари, „добра држава“ поседује оба својства јавних добара; из користи које она пружа, тешко је и непожељно искључити било ког појединаца. Ако је држава способна да не смањујући обим својих услуга буде ефикаснија и да смањи порезе, сви имају користи. Политичар коме ово пође за руком може да добије нешто за узврат, али то је само делић користи које добијају остали. Посебно треба истаћи да они што су гласали против политичара који је успео ово да оствари добијају исто колико и они који су се ангажовали у његовој кампањи, али и појединци који нису гласали и бесплатни корисници, тј. они што су настојали да искористе политичке активности других.“⁹⁾

8) Исто, У вези реформе јавних финансија, видети: Душан Павловић, „Нова контрола за јавну потрошњу“, *Политика*, 2. октобар 2009.

9) Џозеф Штиглиц: *Економија јавног сектора*, Београд, 2008, стр. 128, 149.

Јавно добро, колективно добро, друштвено добро, појмовно се као што смо већ напоменули, у основи и у економском смислу, разграничава на разлици између јавних и приватних добара, односно на подели привреде на државни, јавни и приватни сектор. Прва карактеристика јавног добра је у томе да се њиме служи истовремено више особа, тј. када појединац користи то добро, други нису искључени из могућности, или из реалног коришћења тог добра (јавно осветљење, мостови, паркови, национална одбрана, и др.). Друга карактеристика јавног добра пак, почива на чињеници да нико не може бити искључен из коришћења јавног добра. Уз то, јавно добро се разликује од приватног по томе, што се приватним добром користи по правилу једна особа, а ако хоће њега да користи и друга, она мора платити тржишну цену услуге.¹⁰⁾ Јавна добра су „нпр. разне услуге државе на подручју одбране, судства, образовања, знаности, културе, здравства, комуналних делатности, опште законодавне регулативе и слично. То су, мање или више, типична јавна добра.

Јавна добра су сва добра која служе већем броју корисника и, што је врло важно, то су она добра где укључивање новог корисника не смањује задовољство постојећих и њихов дотадашњи степен коришћења.¹¹⁾

Јавни сектор, као што се видело у делу у којем се говори о „фискалном оптерећењу, има значајне размере. Објашњавање зашто је то тако мора се потражити у околности да тржишни механизам није у стању да увек оствари све економске функције. Настају ситуације у којима тржиште не може дати оптималне резултате. У том случају се поставља питање како држава може да интервенише а да се оствари ефикасна прерасподела ресурса.¹²⁾

10) Вук Огњановић: *Јавне финансије*, Београд, 2003, стр. 63.

11) Перо Јурковић: *Јавне финансије*, Загреб, 2007, стр. 16-17. На пример, чист зрак кориштења подједнако сви; укључивање новог корисника не умањује могућност кориштења тог истог зрака постојећим корисницима нити производи додатне трошкове. Дакле, код јавних добара гранични трошак укључивања нових корисника једнак је нули; он једноставно не постоји. Исто тако, јавно се добро мора понудити учинити доступним свим корисницима под једнаким увјетима. Из тога слиједи да није лако утврдити преференције гледе кориштења појединих јавних добара, јер их потенцијални корисници не желе открити. Нико наине неће изразити спремност да плати неко јавно добро које му је доступно бесплатно. Управо зато се та добра не могу размјењивати на тржишту. Уместо тржишта мора се пронаћи неки други механизам којим би се привољели корисници да открију своје преференције за јавним добром.

12) др Марко Радичић, др Божидар Раичевић: *Јавне финансије: Теорија и пракса*, Суботица, 2008, стр. 25. Многи су разлози који објашњавају нужност, у таквом случају, присуства јавног сектора. Д. Поповић наводи, позивајући се на Р. и Р. Masgrevj, да се следећи разлози морају посебно имати у виду, и то: 1) потреба за успостављањем

Обезбеђивање јавних добара, сматрају М. Радичић и Б. Раичевић, важно је за „функционисање сваке државе. У држави појединци задовољавају своје потребе употребом одговарајућих јавних добара и уживањем одговарајућих услуга. Једно од основних питања које се може поставити јесте питање врсте и природе добара и услуга које би јавни сектор требало да обезбеди и у којем обиму. Наведено питање представља срж расправе које се из године у годину воде повезано са питањем коме и колико средстава прикупљена јавним приходима наменити за подмиривање јавних расхода. Одговори на питања која из њих произилазе везана су за политичке одлуке, те представљају однос политичких снага у конкретној држави. Држава може да обезбеди следеће врсте јавних добара: 1) чиста јавна добра; 2) нечиста јавна добра; 3) мешовита јавна добра и 4) заслужна (мериторна) јавна добра. Чиста јавна добра имају два карактеристична својства: а) прво, реч је о добрима у чијој потрошњи нема искључивости (енг. nonexcludability); б) друго, реч је о добрима у чијој потрошњи нема ривалитета (енг. nonrivalness).¹³⁾

Постоје добра (услуге) које истовремено имају карактеристике и јавних и приватних добара (услуга), и по правилу се локално обезбеђују. Реч је о тзв. мешовитим добрима. Типичан пример мешовитог јавног добра представља противпожарна заштита. Реч је о добру које у одређеним случајевима представља јавно добро,

правног покрета који ће омогућити несметано функционисање тржишних институција и механизма конкуренције; 2) обезбеђивање јавних добара; 3) решавање проблема тзв. екстремалија; 4) спровођење политике расподеле дохотка и имовине у мери у којој дистрибуција успостављањем деловањем тржишног механизма не одговара друштвено схваћеној правичности и 5) обезбеђење стабилности у економским кретањима (на пример, висока запосленост и ниска инфлација), као и стопе привредног раста која одговара друштвеним преференцијама.

- 13) Нечиста јавна добра су добра код којих нису присутне, или не у истој мери, све карактеристике чистих јавних добара. Док чиста јавна добра подразумевају да нису могући ривалитет и искључивост у потрошњи, дотле је, по самој дефиницији, из потрошње нечистих јавних добара могуће искључити поједине потрошаче. То су добра код којих, осим елемената јавности, постоје и елементи приватности. Другим речима, у питању су добра чије би се обезбеђивање, генерално посматрано, могло организовати на тржишним принципима, као код приватних добара, али је интерес државе да их користе сви грађани, односно сви припадници те заједнице. Корист која се остварује коришћењем тих добара може се индивидуализовати. Реч је о саобраћајницама, образовању, здравственој заштити и сличном. Производња, или коришћење наведених добара, могли би се у начелу организовати на тржишним принципима, али је сигурно да би трошкови искључивања трећих лица од коришћења били тако високи да се не исплати предузимати радње којима би се обезбеђивало да приступ имају само они који су платили цену (на пример, пуштати у град само возаче који су партиципирали у трошковима изградње улице, или путне мреже), односно држава је заинтересована да таквим добрима појединци имају приступ независно од њихове платежне способности.

будући да сви грађани имају подједнако право на тај вид заштите. Међутим, ако у некој локалној заједници постоји само једна ватрогасна јединица, а пожар избије на два различита места, онда није могуће да једна ватрогасна кола буду на два места истовремено. То значи да ће одређени грађани бити искључени из потрошње овог јавног добра, док ће други бити „привилеговани“ јер ће им бити пружена противпожарна заштита.¹⁴⁾

Ова теоријска као и практична разграничења јавних добара од великог су значаја за функционисање модерне државе, а посебно за капацитет политичких и економских институција политичког система. Однос јавно-приватно се појављује као *differentia specifica* јавне политике у свим пољима.

По чему се институције које смо означили „као „државне“, пита се Јозеф Штиглиц, разликују од „приватних институција? Постоје две важне разлике. Прво, у једној демократској земљи појединци задужени за управљање државним институцијама изабрани су, или наименовани од стране неког ко је изабран (односно, наименовани од стране неког кога је наименовао неко ко је изабран...). „Легитимитет“ особе која се налази на неком положају потиче директно или индиректно од изборног процеса. Насупрот томе, оне што су одговорни за управљање компанијом „General motors“ изабрали су акционари те компаније, док су они задужени за управљање приватним фондацијама (као што су Рокефелерова или Фордова фондација) изабрани со стране управних одбора који сами себе именују.

Друго, држава, за разлику од приватних институција, поседује одређена права. Она има право да вас примора да платите порез (и да вам, уколико то не учините, заплени имовину и/или да вас пошаље у затвор). Она има право и да вам уз правичну накнаду у општем интересу одузме имовину (што се назива правом на експропријацију). Приватне институције и појединци не само што немају право да спроводе мере принуде, већ држава у ствари ограничава права појединаца да на друге преносе слична овлашћења. На пример, држава вам не дозвољава да сами себе продате у робље. Насупрот државним, сви облици приватне размене су добровољни. Мени може да буде потребна ваша имовина да бих изградио пословну зграду, али не могу да вас приморам да ми је продате. Ја

14) Исто, стр. 25-27.

могу да мислим да је неки посао користан за обоје, али не могу вас приморати да се у тај посао укључите...¹⁵⁾

Заправо, сматра Штиглиц, дефинишемо следеће врсте друштвених активности: а) успостављање правног система – неопходног за функционисање тржишне привреде; б) производња добара - одбрана, образовање, поштанске услуге; в) утицај на оно што производи приватни сектор путем субвенција, пореза, кредита и регулисања; г) набавке добара и услуга од приватног сектора, којима држава затим снабдева фирме и домаћинства; д) прерасподела дохотка.

Дакле, наводи Јозеф Штиглиц, 1. држава игра „више улога: а) она обезбеђује основни правни оквир у којем живимо; б) она регулише привредне активности, неке подстиче тиме што их субвенционира, а неке обесхрабрује тиме што их опорезује; в) она производи добра и обезбеђује кредите, гаранције за зајмове и осигурање; г) она набавља добра и услуге, укључујући и оне које производе приватне фирме (као што су произвођачи оружја); д) она врши прераспodelу дохотка, тако што га преноси с једних на друге појединце; њ) она обезбеђује социјално осигурање за пензије, за случај незапослености за случај инвалидитета, као и за здравствену заштиту старих лица. 2. Обим државних расхода у односу на БДП данас је много већи него што је то био пре 40 година. Већи део овог повећања приписује се већим плаћањима за социјално осигурање. 3. Релативна величина јавног сектора у Сједињеним Државама мања је него у већини земаља Западне Европе. 4. Три главне области државних расхода јесу одбрана, социјално осигурање и образовање. На њих је 1996. године отпадало 65% државних расхода. 5. Главни извор прихода федералне владе представљају порез на приход грађана, затим порез на фонд зарада, порез на добит предузећа, као и царине и акцизе. 6. Главни извор прихода савезних држава и локалних органа власти представљају порез на промет, порез на имовину и порез на приход грађана. 7. Устав САД пружа основни оквир за државну управу. Он предвиђа извесна ограничења у вези с порезима који се могу уводити, али не и ефективна ограничења у вези с тим на шта држава може да троши свој новац. 8. Дефицит – разлика између државних расхода и прихода – енормно се повећава почевши од 1981. године, тако да је укупно реално задужење, акумулирано само у периоду од 1981. до 1987, било једнако укупном

15) Исто, стр. 11.

реалном задужењу акумулираном током прва два века постојања ове земље. Мере за смањење дефицита предузете 1990. и проширене 1993. године, исто као и привредни раст, омогућиле су да се 1998. оствари суфицит.¹⁶⁾

На основу претходног, под јавним сектором подразумевамо „разне облике организованости појединих привредних субјекта путем којих држава, односно њени локални ограни, обезбеђују остваривање одређених интереса у појединим областима привређивања. Јавни сектор подразумева и део националне привреде за коју држава има одређену одговорност.

Значај јавног сектора огледа се у томе, што се путем њега материјализује остваривање јавних интереса лоцираних у разним областима, које су значајне за друштво као целину. У том смислу, са аспекта организације и пословања јавног сектора, а посебно јавних предузећа, од посебног је значаја сагледавање одредница јавног интереса, не доводећи у питање њихову делатност, која се огледа у чињеници да су то привредни субјекти који у тржишним условима привређивања налазе разлог свог постојања и привређивања.¹⁷⁾ Пословање јавног сектора карактеришу знатне олакшице у „пословању дате од стране државе и њених органа које се огледају, како у стимулативним мерама, тако и у давању одређених концесија као што су порези, дотације, различита правила и односи који имају утицај на општу добробит. Циљ државе је да максимизира општу добробит и реализује макроекономске циљеве.

Међутим, државна регулатива јавних предузећа понекад није добро дефинисана или што је још чешће, неадекватно или недовољно се спроводи. Држава понекад мења и свој однос према јавним предузећима, што имплицира одсуство поузданих критеријума када се расправља о стратегији остваривања планираних циљева у овој области.¹⁸⁾

Према томе јавне службе и јавна управа функционишу у оквиру „ванпривредних делатности, као што су: вршење научне, културне, просветне, здравствене, социјалне делатности, као и у оквиру привредне делатности као на пример у саобраћају, ПТТ-у, електропривреди и др. Све ове делатности функционишу у оквиру

16) Исто, стр. 49-50.

17) Проф. др Светолик Костадиновић: *Управљање јавним сектором* (скрипта), Београд, 2002, стр. 14. Упореди: *Менаџмент јавним сектором*, Београд, 2008.

18) Исто, стр. 15.

јавног сектора чиме је уређена читава једна правна конструкција која има системски карактер.

Моделу управе који данас преовлађују у развијеним земљама (посебно европским) произилазе из концепције социјалне функције државе и управе. Првобитни концепт правне државе у смислу да је правна држава она у којој је вршење власти регулисано правом, замењује концепт социјалне државе (welfare state) односно државе која се стара о добробити својих грађана и општем друштвеном, културном и социјалном благостању. Ове промене у теоријском приступу, довеле су и до промене концепта државне управе (управе као власти) и стварања концепта управе као система за социјалну регулацију друштвених процеса према коме се вршење управних активности не може свести искључиво на вршење државне власти већ оно мора обухватити и вршење оних активности којим се стварају неопходни услови за несметан – живот и рад грађана и напредак друштава као целине. Ове промене у теоријском приступу, везане су за институт јавне службе коју је најпре створила пракса француског Државног савета, а затим разрадила француска теорија административног права.

Теорија јавних служби остала је основ за проширење теоријског појма управе у функционалном и организационом смислу. Ова је теорија, почетком 20. века, у развијеним европским земљама у складу са солидаристичким концепцијама, довела до напуштања концепта државне управе, односно управе као власти и довела до успостављања концепта управе као делатности од општег интереса, обухватајући при том, како ауторитативне тако и неауторитативне активности управе. У том смислу, теоријски појам управе у функционалном и организационом смислу, данас се често означава појмом јавна служба. Јавне службе се оснивају ради задовољења одређених потреба од општег интереса. Општи интерес представља суштински елемент при одређивању појма јавне службе.¹⁹⁾

Насупрот „државном“ и „класном“ моделу државе, „концептуални и реални модели који данас преовлађују у развијеним земљама (посебно европским) произилазе из концепције социјалне функције државе и њене улоге у остваривању опште друштвене добробити (bono publico). Концепт социјалне функције, односно друштвене улоге државе, полази од тога да се активност државе не може свести искључиво на вршење државне власти (у смислу

19) Исто, стр. 12.

издвајања заповести и вршења радњи и принуде према својим поданицима), већ да вршење државних активности, пре свега, подразумева вршење јавних служби као активности којима се стварају и обезбеђују услови који су неопходни грађанима за њихов свакодневни живот и рад и које доприносе општем развоју и напретку друштва као целине. Према овом становишту, чији је творац чувени француски правни мислилац Леон Диги (Leon Duguit, 1859-1928), у условима савременог материјалног и културног друштвеног развоја, јавна (тј. државна) власт трансформише се у јавну службу, са задатком да обезбеди услове који су неопходни за развој и напредак друштва у области образовања, социјалне политике, здравствене заштите, научних истраживања, заштите природе, привредног развоја и друго. Полазећи од тога, у теорији и пракси развијених земаља данас се посебно истиче да је савремени концепт државе која пружа јавне услуге проистекао из схватања државе као организације чија је социјална функција вршење јавних служби. Тако, савремени уставни системи почивају на концепту државе као организације која пружа јавне услуге.

У том смислу, и савремена држава почива на принципу владавине права који подразумева концептуалну интеграцију традиционалног начела законитости правне државе са савременим стандардима остваривања јавних служби, социјалне државе.²⁰⁾

Код концесиониране јавне службе (*concession de service public*) у питању је „јавна служба (у материјалном смислу) коју води нека приватна особа, физичка или правна, на свој ризик, а по посебном овлашћењу које јој додељује јавна власт. Додељивање концесије, међутим, не значи претварање једне јавне службе у приватно предузеће као што ни добијање Концесија не претвара концесионара у јавног функционера. Добијањем концесије концесионар само стиже субјективно право да врши службу као и право да се наплаћује од њезиних уживалаца. У дужности концесионара спада посебно обавеза да службу обавља трајно, уредно и у складу с циљем због којег је концесија додељена. Концесија може бити додељена управним актом или правном нормом. Обично је то управни акт којим се одређеном субјекту признаје право да може, под посебно утврђеним условима, обављати односно водити одређену службу. Таквим актом могу, ради обављања службе, бити додељена овла-

20) Стеван Лилић: „Правна држава, јавне службе и локална самоуправа“ у: *Локална демократија*, Београд, 2001, стр. 193-194.

шћења која има само јавна власт. За утврђивање обима међусобних права и дужности употребљава се често посебни уговор који се склапа између јавне власти и концесионара. Концесија се најчешће додељује за обављање различитих привредних делатности (нпр. изградња или коришћење појединих јавних добара). Могуће је, међутим, додељивање концесије и за вршење непривредних делатности, па чак и за вршење неких послова из оквира управне функције (пре се појединцима додељивало у виду концесије право на прикупљање пореза). У идеалној се конструкцији додељивањем концесије остварује јавни интерес (врши се одређена служба од интереса за друштвену заједницу), интерес концесионара (који обавља одређену службу и наплаћује се од уживалаца) и интерес грађана и других субјеката (који стичу могућност да се користе одређеном службом).

Надзор над кориштењем концесије и вршењем службе обавља по правилу државна управа која у том погледу може имати врло широка овлашћења (да проводи промене у концесионарној служби па и да је укине). Концесија престаје истеком рока (кад је додељена уз временско ограничење трајања), невршењем од стране концесионара односно његовим одрицањем, одузимањем права на вршење концесије и слично.²¹⁾ Осим органа управе и посебних управних организација у саставу државне организационе структуре, као вршиоци управне делатности, могу се јавити и „недржавни субјекти којима је законом поверено њено вршење. У иностраној литератури ова се област често назива и јавни сектор (public sector). Класификацију ових субјеката, међутим, према нашим прописима није увек могуће прецизно извршити. Због тога се при класификацији врста и облика недржавних субјеката са јавним овлашћењем најчешће полази само од неких основних елемената који су дати у важећим законским и другим прописима (нпр. законски изрази, уобичајени изведени називи, постојање посебних закона и сл.). Полазећи од тога, код нас се недржавни субјекти овлашћени за вршење управне делатности могу разврстати у две основне категорије: а) јавне службе (јавне установе) и б) јавна предузећа.²²⁾

Општи теоријски оквир реформе јавног сектора обухвата, пре свега – модернизацију друштва, политичког система, односно, друштвених и политичких институција. Смештање наведе-

21) Проф. др Иво Борковић: *Управа и право*, Загреб, 1981, стр. 22-23.

22) Проф. др Стеван Лилић, доц. др Милан И. Марковић, доц. др Предраг Димитријевић, *Наука о управљању са елементима правне информатике*, Београд, 2001, стр. 206.

ног проблема у релацију: традиционално - модерно је у функцији пет темељних феномена: криза идентитета, легитимност, учешће, продор и расподела,²³⁾ односно, рефлектује се у равни изборног и конзервативног типа политичких реформи.²⁴⁾ Уважавајући Диркемов појам модернизације као „процес социјалне диференцијације – заправо друштвене поделе рада, као и Веберовог поимања као „процеса рационализације“ у оквиру које привредни субјекти теже да максимално повећају сопствену економску производњу“,²⁵⁾ наш проблем истраживања везујемо у „стварање ефикасних институција власти и механизма, формирање компетентне и ефикасне бирократије европског типа, проширене учешћа маса у политици, стварање правне државе и грађанског друштва“.²⁶⁾ Тако аутор др Зоран Милошевић разликујући технолошку, глобалну и функционалну модернизацију где је друштво „модернизовано ако је у њему заступљен процес структурно функционалне диференцијације и формирања одговарајућих форми интеграције, која у себи укључује и велику адаптивност, ефективну организацију и стварање нових институционализованих образаца“,²⁷⁾ ипак допуњује раније идеје о модернизацији,²⁸⁾ у смислу да: Зашто инсистирамо на модернизацији друштва, социјалних и политичких институција као предслов реформе јавног сектора.²⁹⁾

Зато што заматак и основни узрок неефикасности државних и локалних институција јесте „одсуство политичког конзенса и стратешког јединства између основних политичких партија, које доводе до поделе ресурса и власти и крхких коалиционих партнерства. Политичке игре, поделе и партнерства су обично кратког даха, тако да се политика и развој води на краatak рок и без јединствене општеприхваћене концепције. Последице такве политике су: 1) одсуство стратешких развојних планова; 2) доминантност генералних и уопштених акционих планова развоја; 3) слаба и неефикасна организациона структура; 4) доношење одлука је често ирационално и партијско-политички обојено; 5) слаба и неадекватна кадров-

23) Зоран Милошевић: *Увод у социологију*, Бијељина, 2009, стр. 262.

24) Исто, стр. 263.

25) Исто, стр. 265.

26) Исто, стр. 265.

27) Исто, стр. 271.

28) Упореди: Зоран Милошевић: “Појам и теорије политичке модернизације“, *Српска политичка мисао*, бр. 3, Београд, 2008. стр. 12-15.

29) Др Зоран Милошевић, *Политичка модернизација, ИПС*, Београд, 2010. стр.

ска политика довела је до тога да запослени нису задовољни, мотивисани и нису припремљени за нове изазове, посебно када се ради о ИТС и Е – Владама, односно електронском вођењу послова; б) програми и пројекти су често лоше пројектовани и дизајнирани, и коначно 7) извршење и обављање послова за грађане је слабо и неефикасно. Да би се отклонили наведени проблеми и поремећаји и да би се обезбедила демократизација друштва, владавина права, развој предузетништва и шанса да сваки грађанин развије себе и преузме бригу за себе, своју породицу и развој заједнице, потребан је ефикасан јавни сектор.

Прва и најчешћа област с којом се започињу реформе је тзв. *Administrative capacity building* која подразумева унапређење управљачке и организационе ефикасности и реорганизацију и реструктурирање јавног сектора, посебно организациона и функционална побољшања, и ефикасније реаговање на потребе грађана. Осим тога, тај процес укључује и координацију и повезивање између различитих нивоа, међуфункционалну сарадњу између различитих организационих делова, одељења и тимова: унапређење кадровских и људских ресурса те послова тренинга и селекције; унапређење перформанси запослених подизањем мотивације и задовољства запослених који укључује преиспитивање платних нивоа, награда и промоција запослених са становишта професионалне одговорности, поштовање и личног интегритета.

Друга област је *Strengthening policy capacity*, која обично подразумева развој рационалних и ефективних одлука. Осим тога, то укључује унапређење процеса доношења одлука увођењем принципа рационалности и промене стандарда квалитета којим се покушава унапредити и дефинисати ток релевантних и валидних информација за доношење одлука и благовремено реаговање. Да би се обезбедила рационалност у доношењу одлука мора се унапредити и процес анализе, односно да се политички, социјални и економски оквир и услови анализирају, посматрају и критички оцењују.

Трећа област је тзв. *Institutional reform* која пре свега подразумева да држава, институције и органи власти буду одговорне грађанима и да се понашају сходно закону, моралним и етичким принципима. То подразумева и поштовање и владавину права, транспарентност и отвореност и понашање Власти спрема интереса земље у целини и њених грађана. Понашање и деловање институ-

ција подлеже сталној и перманентној контроли од стране институција које су независне, професионалне и деполитизоване.

Четврта област је тзв. *Civil service downsizing* која подразумева ефикасније и ефективније понашање уз мање буџетске расходе. То значи, да се јавни сектор понаша и мери по принципима тржишне економије. Сходно томе, број запослених се мора смањивати по мери ефикасности приватних фирми, и да се неки послови поверавају јавним тендерима приватним предузећима. Наравно, отпуштање и вишкови се морају припремити, посебно млађи, за нове изазове и нове каријере у приватном сектору, адекватним тренинзима и образовањем. За оне који остају послови и зараде се морају поставити на новим темељима тако да се вреднује рад и да се најбољи промовишу. Тај процес активности значи увођење менаџмента учинака (*performance management*), праћење и оцењивање запослених (*appraisal scheme*), те промоцију и награђивање најбољих.³⁰⁾

Јавни сектор Србије обухвата институције законодавне, извршне и привредне власти, јавну управу и све делатности, на основу законских и власничких права, попут образовања, здравства, пензионерско-инвалидске и социјалне заштите, јавна предузећа, односно, друштва са јавним капиталом и друго. Без јаких државних институција немогуће је регулисати јавни сектор, увести конкуренцију и тржишне параметре. Они су важни јер политички систем Србије има изражену и економску димензију. Добра владавина, подразумева „јавно управљање без злоупотребе и корупције, уз пуно поштовање владавине права“. Зато је корпоративно управљање у јавном сектору веома важно за ефикасност јавних предузећа, установа и сектора у целини, јер доприноси награђивању менаџера, јачању контроле, посебно јача улогу Државне ревизије која је до недавно била запостављена. Први, предуслов реформе јавног сектора је корпоративизација свих јавних државних и комуналних предузећа, њихово претварање у акционарска друштва, а даљом докапитализацијом би се остварила могућност стварања јавно-приватног партнерства...

Између недржавних субјеката којима је поверено вршење управних јавних овлашћења и органа државне управе долази до успостављања специфичних међусобних односа. Ово проистиче

30) meritum-international.org/index.php?...

из околности да је управна јавна овлашћења недржавним субјектима поверила држава.³¹⁾

Јавно приватно партнерство (ЈПП или енгл.PPP) је заједничко, кооперативно деловање јавног сектора с приватним сектором у „производњи јавних производа или пружању јавних услуга. Циљ јавно приватног партнерства је економичнија, делотворнија и учинковитија (успешнија) производња јавних производа или услуга у односу на традиционалан начин пружања јавних услуга.

Јавно-приватно партнерство може се описати као кооперација између јавног и приватног сектора на подручју планирања, производње, пружања, финансирања, пословања или наплате јавних послова. Јавни сектор се том приликом јавља као произвођач и понуђач такве сарадње – као партнер који уговорно дефинише врсте и обим послова или услуга које намерава пренети на приватни сектор и који обављање јавних послова нуди приватном сектору. Приватни сектор се јавља као партнер који потражује такву сарадњу, уколико може остварити пословни интерес (профит) и који је дужан квалитетно извршавати уговорно добијене и дефинисане послове. Карактеристике пројекта ЈПП су: а) дугорочна уговорна сарадња (20 до 25 година) између јавног и приватног сектора; б) стварна прерасподела пословног ризика (побољшање квалитета услуге) и в) свеобухватна одговорност на страни приватног сектора.

Из претходног описа јавно-приватног партнерства произлази да је ЈПП својеврсни облик приватизације, али по дефиницији ипак не спада у подручје приватизације. Јавне послове може јавна управа обављати у личној режији, односно властитим средствима и властитим особљем. Међутим, у појединим случајевима јавна управа није у могућности непосредно обављати јавне послове у властитој режији, најчешће из два разлога: а) због недовољне стручности делатника јавне управе, када су у питању специфично стручни послови (нпр. медицина, нафта и сл.); б) због великих трошкова изведбе јавних послова у властитој режији (нпр. набавка грађевинске механизације).

Јавна управа тада користи традиционалне моделе извршавања јавних послова: а) јавни конкурс, којом приликом се склапа трговачки уговор између јавне управе и приватног сектора, а који се

31) Исто

сматра моделом уобичајене набавке (модел уобичајене набавке не може се сматрати јавно приватном сарадњом ако није присутна дугорочна сарадња и ако нема расподеле пословног ризика између јавног и приватног сектора); б) формална или организацијска приватизација, када се јавна управа јавља као оснивач трговачког друштва с циљем обављања специфичних стручних јавних послова (нпр. КБЦ, пошта, комунална друштва и сл.).

Outsourcing је модел у којем јавна управа уступа одређене интерне послове приватном сектору. Углавном су то послови попутног и сервисног карактера, као нпр. чишћење јавних зграда, послови кантине и слично, те се овај модел може сматрати граничним случајевима јавно приватне сарадње. С друге стране су присутни различити облици приватизације: а) материјална приватизација, када јавна управа у потпуности препушта обављање јавних послова приватном сектору, одричући се већинских власничких права, уз задржавање надзорних функција (кроз надзорне одборе); б) потпуна приватизација, када се јавни сектор одриче свих власничких права или оснивачких удела и свих надзорних функција; в) функционална приватизација или Contracting out, када се приватни сектор јавља као испомоћ у извршавању одређене јавне функције односно, јавног посла (нпр. послови осигурања зграда).

Јавно-приватно партнерство позиционирано је између традиционалних облика обављања јавних послова и приватизације, те се може јавити у следећим облицима: 1) неформална кооперација, као облик сарадње између јавног и приватног сектора, искључиво на разини размене информација и као припремни облици будуће сарадње; 2) јавно-правни кооперативни уговори, односно концесија, када приватни сектор добива путем јавног такмичења концесију на изградњу и коришћење одређеног јавног добра, при чему приватни сектор има право вршити наплату одређених надокнада, односно, остваривања прихода на јавном добру, уз плаћање концесије јавном сектору; 3) цивилно-правни кооперативни уговори, односно дугорочни уговори о најму, лизинг, набавци и пружању услуга, са кооперативним елементима, а који се односе на планирање, изградњу, финансирање, пословање и управљање јавним пословима или јавним добром; 4) делимична приватизација, када јавни сектор уступа део свог оснивачког права приватном сектору на начин да задржава већинско власништво, чиме се ствара основа за дугорочну структурну сарадњу између јавног и приватног сектора и заједничко пружање јавних услуга; 5) друштвено-правна кооперација

или спајање јавног сектора са приватним сектором у заједничко пројектно друштво, при чему приватни сектор пружа јавну услугу или управља јавним добром, а јавни сектор за обављање таквих јавних послова плаћа приватном сектору месечну надокнаду, уз контролу јавног сектора над обављањем јавних послова.³²⁾

2. ТЕМЕЉНИ ПРИНЦИПИ ФУНКЦИОНИСАЊА НОВОГ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

Заправо, нови јавни менаџмент – New Public Management (NPM) – је термин који се „користи у многим земљама широм света. Наизглед, он описује глобални тренд одређеног типа управне реформе, али брзо постаје јасно да у различитим управним окружењима он има различита значења, чак и у академском свету, још нема сагласности о томе шта овај термин означава.

У сваком случају, термин је донекле неисправан јер његови елементи баш и нису нови, због чега постоје оптужбе да се тако продаје „ново вино у старим боцама“ (иако се, осим у САД, термин јавни менаџмент није много користио до осамдесетих). Осим тога, реформе јавног менаџмента јављају се у широј лепези облика, у различитим контекстима, укључујући веома различите националне приоритете и потребе. Процес трансформације у централној и источној Европи само је један од примера. Иако се не може унапред рећи шта је нови јавни менаџмент, праведно је тврдити да је он помогао у наглашавању потребе за променом начина на који функционишу владе. Узимајући у обзир двосмисленост термина, неопходно је разјаснити које елементе обухвата назив „нови јавни менаџмент“. Схватање „менаџмент је менаџмент“ (без обзира у којој области) не прави веће разлике између начина на који се воде јавни послови и приватна предузећа. Тамо где се сматра да постоји разлика „менаџеристи“ предлажу да се јавни послови воде, како је то могуће, на пословним принципима. Претпоставка да се сваки менаџмент заснива на економији такође је значајно нарушила важну улогу које право, психологија, политичка теорија, етика и друге друштвене науке играју и у теорији и у пракси јавне управе/ менаџмента.

Фокус на лоше стране државног монопола комбинован са бирократским притисцима означио је почетак транзиције од јавне управе ка јавном менаџменту. „За разлику од јавне управе“, ова

32) <http://en.wikipedia.org/wiki:/:Javno-privatno>

нова парадигма се пре односи на економију него на јавну политику пружању услуга, наглашавајући неуспех државе пре него неуспех тржишта и скептична је кад су у питању капацитети бирократије да ефикасно и ефективно пружа услуге“. Веровање да је менаџмент – менаџмент и да је пракса приватног сектора супериорнија у односу на јавни сектор није у потпуности ново. Могуће га је пратити уназад до 19. века. Од научног менаџмента до менаџмента тоталног квалитета, много унапређења у перформансама и сличне реформе имале су извор у приватном сектору. Ипак, нови јавни менаџмент и покрет „реосмишљавања“ учинио је још један корак даље сматрајући да би владе не само требало да усвоје технике пословног менаџмента, већ и сам систем вредности бизниса. Теорија јавног избора је тежила да се препречи концепту „јавног духа“, „јавне службе“ и томе слично. Импликације су далекосежне јер су довеле до великих реформи на Новом Зеланду, Великој Британији, САД и другим земљама. Веровало се да ће ове реформе одвојити улогу развоја јавне политике од улоге спровођења јавне политике. Тиме се поново покренуло старо и мрско питање дихотомије јавне управе. Ипак, фундаментално, ове мере су означиле не само поновно одређивање открива, већ и промену сврхе професије државног службеника. Може бити исправно запитати се да ли концепт „чиновничке професије“ има смисла за заступнике и следбенике теорије јавног избора.

„Ефикасна“, „менаџерска“ држава, која је заговарала, па и примена неколико земаља, посебно у англосаксонском свету, фокусира се на ефикасност уз веровање да ће процедуралне и структурне реформе допринети да управа ради боље и да држава кошта мање. Овај приступ представља државу као предмет „реосмишљавања“ које подразумева реинжињеринг структура јавне управе. Данас преовладава мишљење да, иако је ефикасност изузетно релевантна, она не може бити основни принцип државне активности и увек мора бити у равнотежи са јавним интересима. Ефикасност се мора сматрати начином да се унапреде активности државе, а не као крајњи циљ сам по себи.

Реформе усмерене ка новом јавном менаџменту снажно су стигале на поновно промишљање и редефинисање етичких димензија у професији државног службеника. Државна служба се, по свему судећи, нашла у ситуацији у којој је губила своју претходну кохезивност, па чак и лични идентитет. Програм реформе је означио промену карактера јавног чиновништва, „људи на правом месту“ и

радикалну трансформацију стила јавног управљања. Програми су базирани на следећем: 1) развој јавне политике: унапред развијати политике за остваривање резултата који су битни, а не једноставно реаговати на краткорочне притиске. 2) јавна служба заснована на потребама: пружаће се јавне услуге које задовољавају потребе грађана, а не оне за које службеници сматрају да су потребне; 3) квалитетна јавна служба: обезбедиће ефикасне, висококвалитетне јавне услуге и неће се толерисати осредњост; 4) влада у информационом добу: користиће нове технологије како би задовољили потребе грађана и бизниса, не заостајући за технолошким развојем; 5) јавна служба: цениће се јавна служба, а не оцрњивати.

Економиста др Јуриј Бајец, професор Економског факултета у Београду и саветник председника владе Мирка Цветковића сматра да је прегломазан и прескуп јавни сектор важан узрок економске нестабилности у многим областима „јавног сектора, где је држава послодавац, а порески обвезници финансијери, злоупотребљава се чињеница да се ту не могу применити класични тржишни критеријуми и профитни циљеви, па се то користи као алиби за прекомерна запошљавања, измишљене послове, пристојне плате без правог оцењивања остварених резултата, по цену великих трошкова који се често не могу оправдати, а сигурност радног места неретко је заштићена партијском подршком. Испада да се јавни сектор бави некаквом вишом друштвеном мисијом коју не треба дирати нити проверавати, а да увођење неких промена или, не дај боже, реформи једноставно није потребно. Колико је то тешко уверила се и садашња влада када је у пролеће, поводом договора о новом аранжману са ММФ-ом, увела неке краткорочне мере како би умањила овогодишњи фискални дефицит.

Ту не помажу много ни стална упозорења економиста да је јавни сектор у Србији у поређењу са сличним, а поготово у односу на остварени бруто домаћи производ по становнику, једноставно превелик и прескуп и да у наредном периоду економска и фискална моћ привреде и грађана неће бити довољне да такву државу финансирају нити се додатним задуживањем тај проблем може одлагати у недоглед.³³⁾ Битни фактор те „нестабилности јесте неравноправан положај запослених у приватном и јавном сектору. Сви морају бити стављени у исти положај укључујући и сношење ризика за радно место и висину плате. Не само републички бу-

33) Др Јуриј Бајец, „Привреда и грађани не могу да плаћају прескупи јавни сектор“, *Политика*, 13. септембар 2009, стр. 12-13.

цет, већ целокупна јавна потрошња морају бити предмет ригорозне контроле парламента и јавности на основу независних ревизорских извештаја. Тек тада ће се створити шира друштвена подршка без које се не могу спровести неопходне и често болне реформе јавног сектора које једино доводе до трајних и суштинских уштеда и рационалности, а тиме и ефикасније и јефтиније државе.

Предлози о могућим правцима реформе јавног сектора у Србији, који долазе са стране, као што је недавно објављен документ Светске банке, добро су дошли и солидна су основа да се о свим тим предлозима спроведе стручна и политичка расправа, пре свега, између главних социјалних партнера – државе, синдиката и послодаваца. Можемо се са појединим предлозима и решењима слагати или не, али за мене је неспорна главна порука: треба урадити више са мање улагања. У крајњем – пара. То упућује на стратешки правац деловања државе да у свим областима јавног сектора као што су нови модели финансирања и рационализације здравства, просвете и других сектора, рационална употреба капиталних улагања, селективан приступ субвенцијама, ефикасније коришћење државне имовине, боља наплата доприноса, смањивање сиве економије, поједностављење свих могућих инвестиционих процедура и регулатива, брже реаговање правосуђа у заштити својине и уговора... чиме се повећава продуктивност и квалитет њених јавних функција. Зато нам је потребно, ма колико то рогобатно звучало, „потржиштење“ државе уместо подржавање привреде.³⁴⁾

Следбеници новог јавног менаџмента „на испит су ставили јавну администрацију која је господарила више од једног века. Њихов аргумент је прилично једноставан: традиционално организована извршна власт је сувише гломазна, сувише спора, сувише бирократска, сувише неефикасна, сувише неодговорна, сувише непродуктивна. Она не даје резултате које желимо. А грађани данас од државне управе очекују да даје резултате. Они више не толеришу неефикасност или неефективност. Због тога је потребан нови начин обављања посла и управљања – менаџмент у јавној управи. Нови јавни менаџмент је директан одговор на неадекватност традиционалне јавне управе – посебно на неадекватност државне бирократије. Управо зато није једноставно ограничити спектар метода и механизма овог новог приступа. Издвајају се неколико основних принципа јавног менаџмента: 1. пустите менаџере да управљају (Let the manager manage); 2. менаџмент на основу резул-

34) Исто,

тата (Performance Management); 3. креирање буџета према резултатима (Performance Budgeting); 4. спољно снабдевање (Outsourcing, Contracting out); 5. уговори о перформансама/резултатима; 6. децентрализација кадровског система.

1) Пустите менаџере да управљају – је био слоган покрета за нови јавни менаџмент. Једноставан, директан и звучан, овај мото, удружен са сличним „менаџмент је менаџмент“, оставио је снажан утисак. Потреба за флексибилношћу и слободом кретања, које ове изјаве садрже, има смисла у свету где су промене и дисконтинуитет свакодневна реалност, где се на ригидне структуре гледа као на прошлост и где су прилагодљивост, креативно решавање проблема и брз одговор на непредвиђене догађаје услов без кога се не може опстати и успети. Потрага за трошковном ефикасношћу, кроз нове стилове менаџмента и организационе форме, истакла је и промењен профил доброг јавног менаџера. Профил није нов, али је изненада добио на важности и популарности. Профил јавног менаџера је у складу са развојем новог прототипа: хладнокрвно прагматичног и пословног, али и проактивног, креативног, фокусираног на задатак, орјентисаног на резултате, који је уједно и пријатељ јавности. Он је супротност индиферентном, превише опрезном и од правила зависном бирократи, кога су заговорници реформе означили као стереотип. Нови стил и језик снажно утиче на садржај поруке. Нека од главних начела су: нагласак на резултате, мерење перформанси, мониторинг и евалуацију; тежиште на смањењу трошкова, а тиме и на „редукциони менаџмент“ („cutback management“); који је одржавао бојазан из периода рецесије; инсистирање на потреби да се смањи делокруг рада владе (управе); развој и то у потпуности, приватизације, спољног ангажовања (outsourcing off oading) и децентрализације услуга које обезбеђује држава и других управних функција које се не сматрају есенцијалним; фокус на кључне надлежности и послове од највишег приоритета; пренос овлашћења за доношење одлука, што ближе финалном кориснику; наклоњеност не само пракси и методама, већ и језику и вредностима приватног сектора, делом, ради дебиократизације државне управе, али углавном због претпоставке да у неким случајевима приватни сектор може да обезбеди јефтинију услугу и унапреди конкурентност; доследност теорије „орјентације ка клијенту“ и схватању грађана као „драгоцених потрошача“; нагласак на „опуномоћавању“ корисника и актера и „партиципативном менаџменту“.

На примеру покушаја радикалне реформе јавног сектора Србије 2008/2009. године, могуће је објаснити наведене поставке. Већ после првих преговора са ММФ-ом, августа 2009. године, када је Србија испословала кредит од три милијарде евра³⁵ најављено је отпуштање 8.000 запослених у државној и локалној администрацији. Касније је објашњавано да би ваљало променити два закона, а потом и да то заправо не би била голема, односно довољна уштеда. Ипак, сви су свесни да је Србија држава чиновника, а идеју рационализације запослених у овом сектору подржавају и синдикати. Његош Потежица, председник Синдиката управе, каже да они подржавају ову меру, али да се ништа не може мењати преко ноћи. – Ми ћемо прихватити реформу и рационализацију, али уз услов да се испоштују сви критеријуми за исплату отпремница. Неопходно је, међутим, направити разлику између запослених у јавним и комуналним предузећима, који обављају послове за државу, а финансира их локална самоуправа, и управе која пружа услуге грађанима. Њих је неколико пута мање, а уз то имају и мање плате и Влада мора водити рачуна о томе.³⁵⁾

2) Постоје четири принципа за менаџмент на основу резултата: а) Обратити системски приступ значи ставити тежиште на оцену напретка у ефективности и „вредности (добијене) за новац“ са становишта читавог система, а не само његових појединачних делова. б) Променити правац са оцене онога што се троши на оцену онога што је произведено: водити велику бригу о начину на који се управља ресурсима. Такође треба да се зна шта се постиже утрошеним новцем. Циљеви државних органа, се колико је то могуће, представљају и у смислу крајњих резултата или стандарда услуге, и потребно је радити на томе да се за све нивое владе развијају мере које подржавају овај приступ. в) Умешати се у обрнутој зависности од успеха влада свакако треба да предузме мере тамо где стандарди нису остварени, али није пожељно водити локалне послове из центра, превеликом интервенцијом, посебно тамо где се постижу добри резултати у пружању услуга, тамо где ваља дати већи простор за иновације. г) Користити праве информације на правом нивоу значи да би менаџери требало да користе посебне системе за оцену резултата како би обавили мониторинг и унапредили пословање. Они не би смели да буду притиснути теретом информација или бирократским захтевима за небитним подацима. Потребно је

35) „Следе масовна отпуштања у јавном сектору“ *Блиц*, Online, <http://blic.rs>, 11.08.2009.

користити нове технологије за постизање једноставнијег приступа управљању информацијама у јавном сектору.

Из оваквог приступа следи и нови нагласак на мере и надзор над перформансама у јавној служби. Такви примери се уз извесне разлике срећу у земљама са вестмистерским системом. У Канади се, на пример, овај приступ заснивао на веровању у употребу за снажним политичким капацитетом, и „непартизанским“ професионализмом као неопходним предусловима за квалитетне перформансе и квалитетне услуге. Супротно томе, на Новом Зеланду, радикалнији приступ базиран на правилима новог јавног менаџмента, одвојио је пружање услуга од јавне политике, а руководиоцима није гарантовано стално запослење већ је развијао праксу, уговора о перформансама или уговора на основу резултата. Током протекле деценије одређивање стандарда, бенчмаркинг и нагласак на мерењу, мониторингу и евалуацији перформанси највише су развијени у Сједињеним Државама. Храбар искорак у том правцу је предузет Законом о владиним перформансама и резултатима у 1993. години, којим је Конгрес одредио да се консултацијама и планирањем идентификују циљеви агенција и програма и врши годишње извештавање о резултатима.

3) Креирање буџета према резултатима подразумева да што се тиче буџета, флексибилност се може увести на различитим нивоима буџетског циклуса. Процес одређивања буџета зависи много од структуре закона о буџету и нивоу на ком законодавство контролише расходе. Постоје два главна тренда која воде ка већој флексибилности: прво – државне чланице ОЕЦД-а све више се удаљавају од класичног приступа креирању буџета „одоздо-нагоре“ ка обрнутом „одоздо-надоле“, у коме влада утврђује горњу границу укупних трошкова и одређује износе за свако министарство.

Овај нови приступ омогућава већу владину контролу укупних трошкова и олакшава реалокацију ресурса. Друго, у неколико држава чланица ОЕЦД-а парламент више не разматра појединачна буџетска издвајања већ један општи правац и трендове државних трошкова.

Април 2009. године, Влада Републике Србије је планирала да се од додатних пореза (порез на луксузне аутомобиле, од импулса у мобилној телефонији, луксузне куће и станове...) у буџет „слије“ укупно 11 додатних милијарди динара, уз најаву да се преко пројекта смањења броја запослених у државној администрацији на

свим нивоима.³⁶⁾ Примера ради, у локалној самоуправи Лесковца, чиновници потроше три четвртине буџета, а у Нишу се појавио и проблем броја запослених у јавном сектору:

Број запослених у јавном сектору према квалификацији у Нишу

Квалификација	Укупно								
	Назив	ВСС	ВШС	ССС	НСС	ВКВ	КВ	ПКВ	НКВ
А Управе и службе града	310	108	227	1	3	52	0	82	783
Б Градске општине	53	38	57	3	2	5	0	8	166
1. Укупно (А+Б)	363	146	284	4	5	57	0	90	949
В Јавна предузећа	427	223	1054	7	135	602	73	731	3252
Г Институције културе	194	83	236	8	11	99	18	44	693
Д Институције образовања и социјалне заштите	108	285	224	3	5	83	35	178	921
2. Укупно (Б+Г+Д)	729	591	1514	18	151	784	126	953	4866
Укупно 1+2	1092	737	1798	22	156	841	126	1043	5815

4) Спољно снабдевање подразумева да јавни из приватног сектора набавља робу и услуге које је традиционално сам производио и пружао. Разлози за увођење спољног снабдевања су једноставни. Пракса спољног снабдевања различите су међу државама чланицама ОЕСД-а. Постоји наизглед општа сагласност да су услуге подршке, као што су одржавање простора и чишћење, угоститељство, штампање и сличне, одговарајуће за спољно снабдевање. Земље које имају јаку традицију у спољном снабдевању, посебно Аустралија, Нови Зеланд, Велика Британија, САД и нордијске земље кренуле су даље од самог спољног снабдевања услуга подршке у области које су не тако давно сматране класичним државним. Пример су ватрогасне службе у САД, затворске службе у Великој Британији, заводи за незапослене у Аустралији, поправни домови на Исланду, функције националне службе за ревизију на Новом Зеланду.

5) Уговори о перформансама/результатима подразумевају да је у многим државама, све јача сагласност да је централизован модел пружања услуга неприкладан потребама и условима јавног менаџмента. Стога су реформски напори усмерени на преношење

36) *Политика*, 2. април 2009.

овлашћења унутар јавних агенција и/или међу министарствима/ одељењима и агенцијама која троше буџетска средства и/или између централне владе и нижих нивоа владе/тржишта и трећег сектора. Процес преношења овлашћења води се под претпоставком да је менаџерска флексибилност предуслов или бар допунска мера за дугорочну фискалну консолидацију. Овакво схватање подупиру три класична сета економских аргумената: прво, за многе услуге преношења овлашћења може да резултира бољим реаговањем на захтеве грађана, друго, информатичке предности повећавају административну ефикасност и треће, иновација је подржана на локалном нивоу. Преношењем овлашћења и стварањем унутрашњих тржишта у оквиру јавног сектора, класични концепт одговорности базиран на хијерархији и контроли уноса ресурса и самих процеса све чешће је неприкладан у „држави уговора и агенција“. Један од приступа заснован је на покушају да се разјасне формулишу односи међу појединцима, организацијама јавног сектора и управним нивоима кроз тзв. Уговоре о резултатима. Ова врста квазиуговора су ствари споразуми између две стране јавног сектора где једна страна (главна или набављач) одреди ниво ресурса дат другој страни (потрошачкој или агенту) и тип, квантитет и квалитет резултата који треба да се постигну за одређено време. Уговори о резултатима не одређују детаљно употребу ресурса и процесе.

Основна улога ових уговора је да обезбеде децентрализованости јавни сектор са потенцијално другачијим оквиром одговорности. Где год постоји преношење овлашћења, постоји потенцијална потреба за уговорима о перформансама: између надлежног и запосленог, одељења за услуге подршке и основних управних одељења, између више организација јавног сектора, између извршне власти, као и између различитих хијерархијских нивоа унутар државне управе. Уговори о перформансама могу да се сматрају корисним средством за постизање филозофије и стила менаџмент орјентисаног ка резултатима и редовним евалуацијама у јавном сектору. Уговори о перформансама приморавају све стране да наведу циљеве, да их ревидирају, и да ступе у међусобне преговоре – што је најважније. У многим земљама расправља се да ли „правно необавезујући“ уговори о перформансама могу и треба да постану правно спроводиви уговори. Још једно контроверзно питање је да ли увођење уговора о перформансама између две стране (често у вертикалном, хијерархијском, међусобном односу) производи но-

ву хијерархијску расподелу у јавном сектору што на крају води ка даљој (непожељној) фрагментацији.

На пример, показује се на примеру Србије да је смањење трошкова пословања и повећање профита јавних предузећа од „великог значаја за привреду и грађане Србије, јер у овим предузећима је више од 300.000 запослених, у њима се ствара 16,6 одсто прихода, она користе 45 процената укупног капитала, али и стварају више од трећине губитника привреде. По принципу великих бројева, чак и процентуално мале уштеде или профити у јавном сектору велики су добитак. Утицај на тај сегмент пословања може бити директнији кроз захтеве оснивача (државе) да предузећа доставе годишње планове и да се у зависности од испуњења тих планова доносе оцене о успешности менаџмента. Заиста крајње је време да се и ми запитамо колико је за успешност јавних предузећа неопходно да се њихови менаџери возе најскупљим аутомобилима, да имају неограничене трошкове мобилних телефона и отворене рачуне у најскупљим ресторанима. Ако је ово година штедње, онда највише треба да штеде они који имају привилегију да раде на државној имовини и добијају плате из буџета.“³⁷⁾

Код нас послује више од „500 јавних предузећа. Није ретко да чак и мале општине имају по шест-седам таквих предузећа. Градови Београд, Нови Сад, Ниш и други имају предузећа за сваку комуналну делатност, што можда може да се оправда разлозима специјализације, али не може да се не примети да она имају многе заједничке функције које би могле рационално да се обављају по принципу дељења трошкова. У свету нису ретки примери градских мултифункционалних колцентара, обједињеног фактурисања и наплате рачуна, заједничких правних служби, рентакар агенција општег типа, са возним парком од путничких до специјализованих возила. У малим општинама, микрокомунална предузећа треба да буду обједињена и рационализована, тако да с минимумом људи и опреме могу да обаве више функција. И у јавним набавкама могуће су многе уштеде. Јавна предузећа Србије набављају робу и услуге у вредности од више од 120 милијарди динара, што је две трећине укупног обима јавних набавки. Просек остварених уштеда је нижи од просека уштеде државних органа и установа. При томе, најмање уштеде остварене су у домену градских и општинских набавки. Предлог да саобједињено обављају неке од функција предузећа са-

37) На чему Србија може да уштеди: Ондреј Јашко: Јавни сектор: по принципу великих бројева, у: *Политика online*, 4. фебруар 2010.

свим је примерен и набавкама, јер увек је већа количина доводила до снижавања понуђене цене. У години у којој за већину сектора привреде приоритет није профит већ сам опстанак, за јавни сектор штедња је обавеза.³⁸⁾

Премијер Мирко Цветковић је 2. октобра 2009. године рекао да Србији предстоји реформа јавног сектора која не „подразумева само отпуштање људи већ подизање ефикасности. „Циљ да за четири до шест година добијемо ефикасан јавни сектор у свим сегментима и да он служи као пример другим земљама“, казао је Цветковић на потписивању Меморандума. Реформа ће, према његовим речима, бити подељена у више сегмената, реформу државне управе на централном нивоу и на локалном нивоу, јавних предузећа на централном нивоу и локалном нивоу. „Приводе се крају преговори и анализе реформе администрације на централном нивоу и јавних предузећа на локалном нивоу. Већи број разговора обављен је и с централама највећих синдиката“, навео је Цветковић. Амбасадор Велике Британије у Србији Стивен Водсворт је рекао да су добро функционисање институција и њихова ефикасност од кључног значаја за развој сваке земље, што је показало и искуство централно европских земаља. Директор за Европу и односе са донаторима у Одељењу британске владе за међународни развој Ентони Смит рекао је да се не ради о великим финансијским средствима које ће Србија добити, али да ће права вредност те помоћи бити велика јер ће имати резултате који ће утицати на милионе људи. Према његовим речима, за реформу јавног сектора потребна је подршка Европске комисије, али и домаћег цивилног друштва. Генерална секретарка Владе Србије Тамара Стојчевић рекла је да је један од циљева реформе да се створи ефикасан систем који решава проблеме грађана, а не систем који се бави собом.³⁹⁾ На пример, у јавном сектору Хрватске, укључујући и локалну самоуправу и јавна предузећа, ради око 387.000 грађана или 8,7 одсто укупног становништва Хрватске. Хрватска је по томе једна од најбирокупативнијих земаља у Европи, будући да је сваки 11 Хрват запослен у јавном сектору. У Немачкој, тај сектор запошљава само 5,5 одсто становништва.

6) Децентрализација кадровског система значи да слично флексибилности буџетирања, преношење овлашћења у кадровском систему, обухвата неколико могућности кад је реч о елемен-

38) Исто

39) file://H:\New Folder\Donacija Velike Britanije za reformu javnog sektora emportal E...

тима и степену флексибилизације. Много пажње је посвећивано одређивању плата, али флексибилност управљања кадровима може да подразумева многе друге елементе као што су: систем класификације послова; мобилност; процедуре запошљавања и услови на радном месту.

Изузев Новог Зеланда и Велике Британије који су постигли висок ниво децентрализације, остале земље ОЕЦД-а су примениле ограниченији приступ у, рецимо, флексибилности система плата. Међутим, у свим земљама чланицама ОЕЦД-а остала је значајна улога централних одељења/органа за менаџмент људским ресурсима. Чак и у онима, које су усвојиле радикалне промене у платном систему јавне управе (као, на пример Нови Зеланд и Аустралија) јавила се потреба за надзором и обезбеђивањем заједничких етичких стандарда у јавним услугама које се и даље врше централизовано. Међутим, у свим земљама које су развиле менаџмент људским ресурсима, равнотежа између контроле и флексибилности још увек није постигнута. Многе владе се још труде да задрже контролу над укупним јавним трошковима за плате. Присутна је идеја да централизован систем одређивања плата у јавном сектору, у односу на децентрализоване, олакшава контролу цене рада.

Министарка финансија Диана Драгутиновић каже за „Блиц“ да на седници Владе неће дићи руку како би аминувала евентуално повећање плата запосленима у јавном сектору. Министарка наводи да је то мимо планираног буџета и договора са ММФ. После мање од месец дана од усвајања новог буџета, ми тражимо да се он мења. Ако би се повећале плате сада целом јавном сектору, дефицит би морао бити много већи него што је планирано, а ми то не можемо да издржимо. Ја сигурно нећу гласати за такву одлуку, јер су захтеви неозбиљни и мимо свих планова – наводи министарка. Драгутиновићева додаје да ЕПС до сада није добијао субвенције из буџета и претпоставља да су повећање плата планирали на основу поскупљења струје од 10 одсто.⁴⁰⁾

Економски аналитичар Мирослав Здравковић подсетио је 15. јануара 2010. године, да је „увек био најисплативије радити, бити у тим предузећима: Ако је једна трећина запослених неких 600.000 у јавном сектору, две трећине у приватном, а при том је исти фонд

40) *Blic Online*: „Цео јавни сектор хоће веће плате: Драгутиновић: Нећу гласати за веће плате“, 4. фебруар 2010.

зараде, значи радници имају у јавном сектору двоструко већу плату за исти степен квалификације у односу на приватни сектор.⁴¹⁾

Новија истраживања показују да јавни сектор Србије није успео да избалансира два конфликтна циља у прошлости друштвени, као јавна предузећа, и сопствени тржишни, као предузећа која пружају услуге. Напротив, пословање јавних предузећа представљало је перманентну претњу макроекономској и социјалној стабилности државе. Јавни сектор као целина која обухвата државну администрацију, јавне службе (здравство, образовање, одбрана, безбедност, социјална мрежа, култура, спортска јавна мрежа и друго), социјалне фондове (обавезно здравство, социјални сектор, јавна држава и јавно комунална предузећа), регулаторна тела, локалну управу и администрацију, државну имовину и систем управљања државном имовином, као и систем управљања градским грађевинским земљиштем и градском рентом, није досадашњим процесом приватизације и реформи готово ни додирнут, не рачунајући реформу фискалних инструмената усвајањем одређених стандарда и прописа ЕУ у јавним сервисима и парцијалне рационализације у тим сервисима. Реформа јавног сектора подразумева сагледавање целине приоритета и повезаних захтева у различитом или у истом систему јавног сектора⁴²⁾

Овај рад показује значај јавног сектора у свеобухватној реформи политичког система, односно друштва. Исто тако, без реформи јавног сектора нека дубља реформа јавне управе што показују и покушаји реформе државне управе 2009. године није могућ у догледно време.

Dragan Subotic

PUBLIC MANAGEMENT AND MODERNIZATION OF PUBLIC SECTOR IN SERBIA

Summary

Author wrote on a notion of public management and necessity for a reform of public sector in political system of Serbia. The author defined basic notions of new public management, public welfare, public finances, public service departments, public service and public administration and on the basis of them the author defined dynamic-developmental and functional models of the reform of public

41) Исто, Б92-Блиц-Вести: „Цео јавни сектор хоће веће плате“

42) Др Миладин Ковачевић, др Владимир Вучковић: “Будући развој, реформа јавног сектора и конкурентност српске привреде“, <http://www.fimc.edu.rs/uploaded/vesti/TNK.pdf>.

sector. In the paper the author supports an entrepreneurship-profitable model of functioning of public sector making influence on a nature, character and functioning of political system of Serbia, that would consequently in a great deal determine functioning of political institutions in society. In addition to it, the author defined a profile of public manager, structures and mutual relations within the system of public management, as well as four new principles of functioning of new public management. In the same line, taking into consideration current world financial crisis, the author presented some examples from current practice in functioning of public sector in Serbia.

Key Words: public management, Serbia, political system, reform of public sector

ЛИТЕРАТУРА

- 1. Стјепановић, Никола: *Управно право*, Београд, 1982.
- 2. Schroeder, Richard G.: *Управљање производњом, одлучивање у функцији производње*, свеучилиште Minnesota, Zagreb, 1990.
- 3. Костадиновић С., Рачић М., Љубојевић Г.: *Пословно право*, Графо-ЖИГ, Београд, 2002.
- 4. Поповић С., Марковић Б., Петровић М., *Управно право*, Београд, 1995.
- 5. Ристић, Жарко: *Јавни сектор*, Београд, 2008.
- 6. Ристић, Жарко, Комазец, Слободан, Ковач, Јово: *Економика јавног сектора*, Београд, 1992.
- 7. Ристић, Жарко, Јовановић, Душан: *Корпоративни фискални системи: (јавни сектор, порески систем и буџетска политика)*, Београд, 1992.
- 8. Ристић, Жарко, Радовановић, Доброслав, *Јавни сектор*, Београд, 2008.
- 9. Ристић, Жарко, Грозданић, Ермина, Дамљановић, Предраг: *Социјална економија и јавни менаџмент*, Београд, 2008.
- 8. Група аутора: *Јавни сектор и његов значај*, Београд, 2009.
- 9. Група аутора: *Евалуација јавних политика: теорија и пракса*, Београд, 2005.
- 10. Ђорђевић, Снежана: *Анализа јавних политика*, Београд, 2009.
- 11. Ђорђевић, Снежана: *Власти у акцији - свет јавних услуга*, Београд, 2008.
- 12. Дамјановић, Предраг, Ристић, Жарко: *Јавни менаџмент и јавни маркетинг*, Београд, 2007.
- 13. Костадиновић, Светлана: *Управљање јавним сектором*, Београд, 2008.

- 14. Harvey, Brooks, Zielman, Zance: *Public private partnership: new opportunities or meeting social needs*, Cambridge, 1984.
- 15. Weidenbaum, Murray Z.: *The modern public sector, new ways of doing the government's business*, New York, 1969.
- 16. Kotler Filip, Lee Nancy: *Marketing u javnom sektoru, put do boljeg izvršenja*, Beograd, 2008.

Овај рад је примљен 26. фебруара 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.