



УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ
UNIVERSITY OF BANJA LUKA

ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

ПРАКТИЧНИ ДОМЕТИ И ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВОЈА НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА

МАСТЕР РАД

Ментор:

Проф. др. Мања Ђурић Џакић

Кандидат:

Хелена Лулић

Бања Лука, октобар 2024. године



УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ
UNIVERSITY OF BANJA LUKA

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

**PRACTICAL SCOPE AND PERSPECTIVES OF THE
DEVELOPMENT OF THE NEW PUBLIC
MANAGEMENT**

MASTER'S THESIS

Thesis advisor:
Prof. dr Manja Đurić Džakić

Author:
Helena Lulić

Banja Luka, October 2024.

Ментор: Проф др Мања Ђурић Џакић, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци

Наслов мастер рада: Практични домети и перспективе развоја новог јавног менаџмента

Резиме: Талас промјена под називом Нови јавни менаџмент направио је прве кораке у области организационе реформе рада јавног сектора. Основни циљ ових реформи било је смањење улоге државе у економској сфери и побољшање ефикасности система јавне управе. Нови јавни менаџмент представља управну доктрину која настоји позитивне елементе и вриједности из приватног сектора пренијети у јавни како би постао ефикаснији, економичнији и ефективнији. Бројни теоретичари су током година износили различита мишљења и креирали принципе и смјернице ради једноставније имплементације наведених елемената и вриједности у јавни сектор, али је утврђено да конкретна примјена овог модела искључиво зависи од карактеристика државе због чега се не могу преузимати праксе и готова рјешења из других система. Зато је свака држава која је примјењивала или још увијек примјењује концепт новог јавног менаџмента морала развити свој модел који првенствено зависи од дугорочне одрживости реформи на основу којих је модел креиран. Нови јавни менаџмент као облик управне реформе настао је на основу критике традиционалних бирократских управних организација. Ова доктрина заснива се на идеји неолиберализма због чега се захтјеви реформе јавне управе односе на приватизацију и тржишну конкуренцију, односно проширење области приватног предузетништва. Према томе, концепт новог јавног менаџмента је инклузиван према заједницама и тржиштима, при чему његова примјена омогућава побољшање институција и управљања стварањем хоризонталних структура које осигуравају повезаност између различитих дијелова организације и кохерентан оквир јавних политика. Ипак, неопходно је напоменути да свака реформа јавне управе зависи од критичког размишљања мултидисциплинарних експертиза које доприносе креирању иновативних институција усмјерених на рјешавање проблема уз адекватно учешће грађана и постојање друштвеног повјерења. Како би се сагледале могућности имплементације новог јавног менаџмента неопходно је прво дефинисати улогу и значај управљања у јавном сектору, а затим анализирати његове циљеве и задатке. У складу с тим, овај рад теоријски дефинише и практично потврђује ефекте примјене новог јавног менаџмента у јавном управљању.

Кључне ријечи: Нови јавни менаџмент, јавно управљање, јавне политике, институционалне реформе, ефикасност, ефективност, јавно-приватно партнерство

Научна област: Друштвене науке

Научно поље: Политичке науке

Класификациона ознака за дату научну област: S170

Тип одабране лиценце: CCBY-NC-ND

Thesis advisor: Prof. dr Manja Đurić Đžakić, Faculty of Political Science, University of Banja Luka

Title of master thesis: Practical scope and perspectives of the development of the new public management

Summary: Wave of changes called New Public Management made first steps in field of organizational reforms of public sector work. Main goal of these reforms was to reduce role of the state in economic sphere and improve efficiency of public administration system. New public management represents an administrative doctrine that strives to transfer positive elements and values from private to public sector in order to become more efficient, economical and effective. Over the years, numerous theorists expressed different opinions and created principles and guidelines to simplify implementation of mentioned elements and values in public sector, but it was established that the specific application of this model entirely depends on characteristics of the state which is why practices and ready-made solutions from other systems cannot be taken. That is why every country that applied or still applies the concept of new public management had to develop its own model that primarily depends on long-term sustainability of reforms on basis of which the model was created. New public management as a form of administrative reform was created on the basis of criticism of traditional bureaucratic administrative organizations. This doctrine is based on the idea of neoliberalism, which is why requests for public administration reforms refer to privatization and market competition, that is expansion of private entrepreneurship. Therefore, concept of new public management is inclusive toward communities and markets, while its application allows improvement institutions and governance by creating horizontal structures that ensure connection between different parts of organization and coherent public policy framework. Nevertheless, it is necessary to mention that any reform of public administration depends on critical thinking of multidisciplinary expertise which contributes to creation of innovative problem-solving institutions with adequate participation of citizens and existence of social trust. In order to understand the possibilities of implementing new public management, it is necessary to first define role and importance of management in public sector, and then analyze its goals and objectives. Accordingly, this paper theoretically defines and practically confirms effects of application of new public management in public governance.

Key words: New public management, public governance, public policy, institutional reforms, efficiency, effectiveness, public-private partnership

Scientific area: Social Science

Scientific field: Political Science

Classification mark for a given scientific field: S170

Licence type: CCBY-NC-ND

САДРЖАЈ

УВОД.....	1
1. ПОЈАМ И СУШТИНА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА.....	4
1.1. Улога јавне управе у политичком систему.....	4
1.1.1. Теоријски приступ дефинисању јавне управе.....	6
1.1.1.1. Организациони појам јавне управе.....	8
1.1.1.2. Функционални појам јавне управе.....	10
1.1.2. Савремене тенденције у развоју јавне управе.....	12
1.2. Основне карактеристике и развој управљања.....	15
1.2.1. Структура и вредновање јавног управљања.....	16
1.2.2. Појам и димензије јавне политике.....	18
1.3. Повезаност јавног управљања и економског раста.....	20
1.4. Значај менаџмента у јавној управи.....	24
1.4.1. Појам менаџмента као процеса.....	25
1.4.2. Утицај менаџмента на квалитет јавног управљања.....	28
1.4.2.1. Менаџмент локалне самоуправе.....	29
1.4.2.2. Менаџмент људских ресурса.....	33
2. НАСТАНАК И ЗНАЧАЈ НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА.....	37
2.1. Принципи новог јавног менаџмента.....	38
2.1.1. Реформски процеси.....	40
2.1.2. Повезаност принципа и основних елемената новог јавног менаџмента.....	42
2.2. Анализа концепта новог јавног менаџмента.....	43
2.2.1. Методе и технике новог јавног менаџмента.....	45
2.2.2. Јавно-приватно партнерство као механизам повећања ефикасности.....	46
2.3. Нови јавни менаџмент као реформски модел јавних политика.....	49
3. МОДЕЛИ НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА.....	52
3.1. Нови јавни менаџмент у Великој Британији.....	52
3.2. Приступ новом јавном менаџменту у државама Сјеверне Америке.....	54
3.3. Дански модел новог јавног менаџмента.....	57
3.3.1. Појединачне мјере новог јавног менаџера на примјеру Данске.....	59
3.3.2. Карактеристике данског модела новог јавног менаџмента.....	62
3.4. Нови јавни менаџмент у Њемачкој.....	63
3.5. Француски модел новог јавног менаџмента.....	64
3.6. Имплементација новог јавног менаџмента у Шведској.....	66
4. ПРИМЈЕНА ДОКТРИНЕ НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА У ЈАВНОЈ УПРАВИ.....	69
4.1. Реформа јавне управе у Босни и Херцеговини.....	69
4.1.1. Имплементација Стратегије реформе јавне управе и Акционих планова.....	70
4.1.2. Организација и функције управљања људским ресурсима у јавној управи.....	73
4.2. Реформа јавне управе у Србији.....	75
4.3. Примјена концепта новог јавног менаџмента у Хрватској.....	78
ЗАКЉУЧАК.....	81
ЛИТЕРАТУРА.....	83

УВОД

Јавно управљање представља континуиран интерактиван процес повезивања више службеника ради обављања активности од општег интереса којима се утиче на однос између државе и друштвених актера. Економски посматрано, у питању је средство којим се постиже правичност у комуникацији гдје постоји опасност од конфликта који би онемогућио или смањио узајамне користи економских субјеката. Ради повећања ефикасности јавног управљања користи се менаџмент јавне управе који, као релативно нова област, има задатак праћења савремених трендова у менаџменту, истраживања проблема развоја и унапређења руковођења јавне управе на свим нивоима и у свим сегментима, проучавања и предлагања нових метода и техника унапређења управне праксе, припреме планова и програма образовања и успостављања сарадње са другим институцијама.

Предмет рада је нови јавни менаџмент, његови практични домети и перспективе развоја, с посебним нагласком на проблеме и посљедице имплементације. Савремени друштвени оквири функционисања захтијевају повећање ефикасности јавне управе која претпоставља усмјереност ка резултатима с једне и грађанима и привреди као кључним корисницима услуга с друге стране, уз што мање трошкове. Овај захтјев утицао је на креирање нових савремених теорија јавне управе, међу којима је и нови јавни менаџмент. Нови јавни менаџмент представља управну доктрину која наглашава економске вриједности јавне управе на начин да цјелокупну структуру државног сектора подређује тржишним начелима с циљем развоја предузетничког понашања службеника.

Циљ истраживања је да утврди могућности и консеквенце имплементације новог јавног менаџмента у Босни и Херцеговини и државама региона. Као доктрина, нови јавни менаџмент претпоставља реформу јавне управе по моделу приватног сектора што подразумева преношење техника и метода рада приватног у јавни сектор како би он постао ефикаснији и економичнији. У складу с тим, као кључне карактеристике новог јавног менаџмента јавиле су се: мјерење и оцјењивање успјешности, руковођење, уговарање, конкуренција, савремене информационе и комуникационе технологије и тимски рад. Ипак, примјена новог јавног менаџмента у трансформисању структурно сложеног и бирократски оптерећеног традиционалног модела јавне управе у флексибилан и тржишно оријентисан облик показала се неуспјешном у већини земаља због чега ћемо истражити разлоге тога.

Ефикасно руковођење јавном управом представља јавно добро због чега грађани имају највише користи ако изаберу компетентне представнике који заступају њихове вриједности и интересе. Менаџмент јавне управе има задатак да прати савремене трендове управљања, истражује проблеме развоја и унапређења менаџмента јавне управе на свим нивоима и у свим сегментима, проучава и предлаже методе и технике развоја и унапређења управне праксе, припрема планове и програме образовања, креира пројекте, пружа стручне и савјетодавне услуге и успоставља сарадњу домаћих и међународних институција у области јавне управе. Дакле, суштина јавног управљања је обављање активности којима ће грађани имати највише користи у погледу јачања владавине права, економске стабилности и животног стандарда.

На основу предмета и циља истраживања поставља се општа хипотеза од које се полази приликом истраживања: *Примјена новог јавног менаџмента побољшава ефикасност и контролу јавног сектора.*

У конкретизацији опште хипотезе истраживања значајну улогу имаће и сљедеће помоћне хипотезе:

- *Технике новог јавног менаџмента утичу на мотивисаност службеника чиме се повећава продуктивност.*

- *Јавно-приватним партнерством обезбјеђује се задовољавајући ниво јавних услуга уз ниже трошкове.*

- *Сложена уставна структура Босне и Херцеговине ограничава могућност примјене новог јавног менаџмента.*

Због комплексности предмета истраживања приликом израде овог рада коришћене су методе: метода анализе, метода синтезе, метода дескрипције, компаративна метода, метода компилације, индуктивна и дедуктивна метода.

У првом дијелу рада, под називом *Појам и суштина јавног управљања*, истражује се улога јавне управе у политичком систему, с посебним акцентом на карактеристике и развој управљања, описују димензије јавних политика и утврђује повезаност јавног руковођења и економског раста, при чему су коришћене метода анализе, метода компилације, метода дескрипције и дедуктивна метода. Основу проучавања административног права чини јавна управа која представља битну компоненту ефикасног функционисања друштвених, економских и политичких процеса. Теоријски посматрано, с овим појмом уско је повезано јавно управљање које претпоставља начин на који држава руководи економским и друштвеним ресурсима за развој земље. Савремена привредна кретања доприносе неопходности реформе јавне управе ради повећања ефикасности и оријентисаности према грађанима и привреди уз редовно праћење и валидацију резултата рада што се постиже примјеном новог јавног менаџмента. Ова реформска доктрина настоји смањити разлику између јавног и приватног сектора сматрајући да је то једини начин да јавна управа постане ефикасна.

Други дио рада, *Настанак и значај новог јавног менаџмента*, детаљно истражује принципе новог јавног менаџмента, при чему је посебно обрађен његов концепт. У оквиру овог дијела утврђује се и значај новог јавног менаџмента као реформског модела јавне политике. Због комплексности наведених појмова за потребе истраживања користиле су се методе анализе, компилације, дескрипције и индуктивна метода. Промјене које су се од средине седамдесетих година прошлог вијека почеле дешавати у државним администрацијама демократски развијених земаља кулминирале су покретом названим Нови јавни менаџмент, који је накнадно прерастао у општу модернизацију државног система, односно цјелокупног јавног сектора. Основни принципи новог јавног менаџмента су: управљачке идеје примјениве су у свим врстама организација, менаџери имају слободу одлучивања и сnose пуну одговорност за своје поступке, квалитетно осмишљен и имплементиран систем награђивања омогућава развој појединаца и организације и дефинисање и евалуација циљева основни је индикатор успјеха.

У трећем дијелу, под називом *Модел новог јавног менаџмента*, анализирају се модели новог јавног менаџмента, конкретно британски, амерички, канадски, дански, њемачки, француски и шведски, при чему се користе методе синтезе, компилације и компаративна метода. Посљедице глобализације и информационе револуције крајем прошлог вијека охрабриле су бројне државе да модернизују системе јавне управе како би били првенствено ефикаснији, али и економичнији. Док је овај процес у већини земаља примјеном новог јавног менаџмента имао значајне нежељене посљедице, Данској је омогућио заштиту и унапређење широке социјалне подршке државе уз повећање ефикасности јавне управе. Захваљујући истовременој примјени мјера новог јавног менаџмента и препуштању доста дјелатности приватном сектору Данска је преживјела економску кризу уз очување државног благостања.

Посљедњи дио рада *Примјена доктрине новог јавног менаџмента у јавној управи* обухвата анализу примјене новог јавног менаџмента у Босни и Херцеговини, Србији и Хрватској. Истраживање треба да допринесе остварењу циљева мастер рада који се огледају

кроз постављене хипотезе. Добијени резултати на основуведеног истраживања могу се користити као квалитетна информациона основа за утврђивање предности и недостатака новог јавног менаџмента, али и могућности његове примјене у Босни и Херцеговини и државама региона. Дефинисани закључћи послужиће у даљњим истраживањима у области новог јавног менаџмента и реформе јавне управе.

1. ПОЈАМ И СУШТИНА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

Теоријски посматрано појмови јавна управа и јавно управљање су доста сложени и структурно комплексни због чега не постоји њихова јединствена дефиниција. Ова чињеница показује да је ријеч о појмовима који се могу тумачити на више начина и с различитих тачки гледишта. Најједноставније речено, јавна управа представља дио државног апарата кључан за вршење јавне власти. Дакле, у питању је дио институционалне структуре друштва који обавља послове од јавног интереса, односно у корист локалне, регионалне или државне заједнице. Приликом вршења ових послова јавна управа обезбјеђује признавање, остваривање и заштиту права и слобода грађана, као и политичку и социјалну стабилност друштва чиме се осигурава постојање правне државе. С друге стране, јавно управљање најчешће се дефинише као начин на који држава руководи економским и друштвеним ресурсима за развој земље. Према томе, ради се о способности формалног и неформалног институционалног окружења у којем узајамно дјелују појединци, друштвене групе, удружења грађана и државни службеници да проводе одређену државну политику и побољшају координацију приватног сектора.¹

1.1. Улога јавне управе у политичком систему

Термин управа представља динамичну појаву на којој се заснивају јавна управа, управно право и наука о управи. У природном смислу управа представља трајну или планску дјелатност коју развија појединац или неколицина како би обухватили своје послове, што је основно значење које овај термин има у њемачком и француском језику.² Код нас је појам управљање раније имао исто значење као и вођење, што се у правном смислу подудара са њемачким и француским терминима. Разлике између њих су у детаљима који потичу из обима и ширине појединих законодавстава. У суштини, свака епоха у развоју друштва доносила је ново значење овог појма, првенствено у пракси конкретних система, да би настанком правне државе и владавине права термин управа добио и нове карактеристике. Савремена управа представља систем организација и тијела у којима службеници као своје стално професионално занимање обављају друштвене послове на основу подјеле дужности и овлашћења штитећи јавне интересе.

Појам управа најприје је теоријски обликован са становишта теорија државе и права. У вријеме настанка савремене правне државе сматрало се да без оружаних снага (полиција и војска) не може постојати држава јер ови органи имају моћ присиле. Почетком XX вијека управа је посматрана са инжењерског становишта, а нешто касније и са становишта организација различитих категорија што је резултирало повезивањем овог појма с појмом управљања (*management*). Након тога, друштвени развој у европским државама карактерисале су одређене правилности које претпостављају слијед појавних облика у развоју код којег временски ближи облици постају сличнији савременом облику од временски удаљенијих. На савремени облик појма управа утицали су многи теоријски правци и науке, од социолошких и психолошких до економских. У том контексту, може се рећи да је настанак опште теорије система имао значајан утицај на посматрање и теоријске перспективе у одређивању појма управа. Поред тога, математика је путем кибернетике утицала на креирање кибернетског модела управе заснованог на комуникацији и информацијама.

¹ Ahrens, J., Governance and Economic Development, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2002. p. 128.

² Радосављевић, Д., Менаџмент јавне управе, Факултет за пословни инжењеринг и менаџмент, Бања Лука, 2006. стр. 1.

На основу претходно реченог, можемо закључити да не постоји ванвременска дефиниција појма управа јер се ради о промјенљивој категорији чије одређивање у значајној мјери зависи од аспекта посматрања. Према томе, управа је сложен и промјенљив феномен који има организациона, правна, психолошка, социолошка, политичка, економска и друга обиљежја. Полазећи од политичких карактеристика управа се повезује са државном организацијом и бирократијом. Демократски поредак обезбјеђује се путем избора због чега се политичко организовање грађана врши преко политичких партија које настоје да освоје власт, преузму контролу и усмјеравају јавне политике. Провођење, а дјелимично и креирање, јавних политика посао је јавне управе одређене државе која подразумијева посебну организациону подструктуру државне управе на централном нивоу, а зависно од типа државе на нижим нивоима то су федералне јединице или управе општина, градова и других организационих облика јединица локалне самоуправе. Слично наведеном, ако кренемо од правних карактеристика појма управа, у теоријском смислу подразумијева се не само орган који врши управну функцију, него и дио који кроз систем правне регулације пружа јавне услуге грађанима и другим субјектима. Функције управе с правног аспекта временом се мијењају чиме престају бити само ауторитативне и постају активности обезбјеђења општег интереса у одређеним областима путем јавних организација и правне регулативе и контроле приватног и невладиног сектора.

Социолошка и системска обиљежја савремене друштвене теорије о управи дефинишу сложеност система сарадње запослених који су у непрестаној интеракцији и комуникацији са другим субјектима. Обим и врсту сарадње, односно начин рада објашњавају психолошка обиљежја уско повезана са односима људи у организацији без обзира на њен тип. Развој информационе технологије повезао је активности управе са комуницирањем, тј. примањем и ширењем информација и током комуникација у оквиру и између организација и система, укључујући и околину од које субјекти зависе. Због тога, многи савремени аутори под управом подразумијевају скуп више научних дисциплина. У суштини, различите карактеристике појма управа у значајној мјери одређују начин, методе и облике истраживања због чега не може бити предмет поучавања искључиво правних, политичких или организационих наука. Теоријски посматрано, термин управа је сведен на два основна значења, први који подразумијева групу субјеката вршилаца у оквиру државног апарата којима је повјерена функција управе и други који означава врсту дјелатности која се на основу својих обиљежја разликује од других државних и недржавних функција.

Аутор Вајт приликом дефинисања управе први је уочио да се она састоји из операција (закона, правила, пракси, односа, кодекса и обичаја) које имају задатак испуњавања или провођења јавних политика.³ Полазећи од ове тврдње аутор Фифнер закључује да се управа састоји од послова које влада делегира како би се координисале активности запослених и обезбиједио ефикаснији рад на остварењу јавних циљева.⁴ У складу с тим, аутори Бертранд и Лонг наводе да се јавна управа разликује од других облика управљања по врсти надлежности и чињеници да је њена крајња сврха општи интерес.⁵ С друге стране, аутор Кауфман у одређивању појма управе полази од функције администрације која се обезбјеђује кроз административно право и регулацију, егзекутивна овлашћења и управни акт, тј. правне функције управе. За аутора Лилића, с теоријског аспекта, појам јавна управа је шири од појма државна управа јер обухвата све носиоце управне дјелатности, како у оквиру државне организационе структуре (управни и други органи који су овлашћени за обављање управних активности), тако и изван ње (недржавни субјекти са јавним овлашћењима), а не само државне органе управе као вршиоце јавних

³ White, L., Public Administration, Encyclopaedia of the Social Sciences, Vol. 1, New York, 1951. p. 440.

⁴ Pfiffner, J., Public Administration, The Ronald Press Company, New York, 1946. p. 6.

⁵ Bertrand, A., Long, M., L'enseignement superieur des sciences administratives en France, Revue internationale des sciences administratives, Paris, 1960. p. 4.

активности.⁶ Управне организације обухваћене државним системом представљају врсту организације која се финансира из јавних средстава и запошљава јавне службенике, при чему се њен рад регулише прописима јавног права због чега је под посебним надзором државних органа.⁷

Сумирајући претходне дефиниције можемо закључити да управну организацију чини група људи који координишу активности како би остварили одређени заједнички циљ који је као задатак подијељен између чланова тако да сваки обавља дио посла. Према томе, чланови су узајамно повезани на начин да се радни допринос сваког појединца уклапа у цјелину, односно да буде усмјерен на цјелокупан резултат заједничког подухвата. Посматрано у оквиру категорије организација, управне организације посједују одређена специфична обиљежја: друштвени карактер послова, трајну подјелу дужности и овлашћења и професионализам чланова из којих произилазе сљедеће карактеристике управе:⁸ континуитет, дужности и овлашћења, професионалност службеника и јавни послови. Након утврђивања циљева јавне политике у процесу друштвеног избора између предложених и компетитивних опција, приступа се њеном провођењу за које је неопходно одредити институционалне носиоце, вријеме, ресурсе и модалитете имплементације.

1.1.1. Теоријски приступ дефинисању јавне управе

Под политичко-правним теоријама подразумевају се приступи који се баве одређивањем савременог теоријског појма правне државе, уско повезаног са појмом управе и принципима подјеле власти. У том контексту, најприје настаје појам државна управа, а затим и појам јавна управа која се по пословима и организацији разликује од других управа јер се посматра у оквиру специфичне организације (државе). Са становишта ових концепција, управа се посматра искључиво као функција вршења власти, због чега на основу теорије о подјели власти управа представља једну од правних функција државе. Према томе, овај приступ повезан је с наставком *Правне теорије о држави* аутора Мола и Стала која управу изједначава са функцијом државне власти (државном управом) и државом као организацијом, односно монополом физичке силе и принуде у коме је сваки поступак власти оправдан уколико је легалан.⁹ Након тога, теоријски појам државе почиње се ширити чиме се она посматра као јавна служба, тј. држава благостања која се више искључиво не дефинише као апарат са монополом физичке силе и принуде, него као организација која треба да осигура опште добро (*bono publico*), односно чија функција није само вршење власти него и добробит њених грађана, осигурање општег друштвеног и културног напретка, обезбјеђење развоја производње и услуга и друштвено благостање у коме се сваки поступак власти сматра оправданим само уколико је законит и легитиман са становишта друштвене оправданости.

Нови концепт државе непосредно утиче на настанак теорије по којој се управа посматра као јавна управа јер престаје бити само једна од правних функција вршења власти и почиње обухватати и вршење бројних других неауторитативних активности, али и активности који се односе на директно вршење дјелатности од општег интереса што доводи до настанка нових организационих облика управе у ширем смислу чији је оснивач држава или други јавно-правни ентитет који има задатак пружања општих услуга у областима као што су здравство, школство, социјална заштита и култура, као и у појединим стратешким привредним областима попут производње, прераде и дистрибуције нафте, електричне енергије, ПТТ услуга, жељезница и сл. У трећој фази циљ и функције управе остају

⁶ Лилић, С., Управно право - Управно процесно право, Правни факултет, Београд, 2014. стр. 69.

⁷ Пусић, Е., Држава и државна управа, Правни факултет, Загреб, 2007. стр. 275.

⁸ Пусић, Е., Наука о управи, Графички завод Хрватске, Загреб, 2002. стр. 33.

⁹ Миленковић, Д., Савремене теорије и модерна управа, Чигоја штампа, Београд, 2019. стр. 25.

идентични, али се послови све више посматрају као регулација усљед чега јавна управа у области вршења дјелатности од општег интереса постаје њихов контролор. Дакле, јавна управа постаје сложени систем регулације у коме долази до сукоба јавног и приватног, при чему се с аспекта технологије рада и радних процеса уводе принципи ефикасности и ефективности, а с аспекта економије принципи тржишне утакмице. У таквој јавној управи приватни сектор преузима вршење и обезбјеђивање услуга од општег интереса грађанима и привреди, док држава и јавна управа путем регулације контролише начин њиховог обављања.

У складу с наведеним, можемо закључити да су политичко-правне концепције прошле кроз три развојне фазе:¹⁰ прву у којој је на бази првобитног схватања правне државе управа представљена кроз концепт управе као власти при чему је била само једна од правних функција државе, другу у којој се у центар управе поставља њена социјална функција у држави (јавне службе као дјелатности од општег интереса) и трећа у којој се под утицајем теорије система, социо-технолошких концепција и других теоријских праваца јавна управа третира као функција регулације друштвених процеса у држави. Ипак, у основи савремене јавне управе и даље се налазе послови који представљају функције државне власти и којима се обезбјеђује општи интерес јер представљају суштинска обиљежја јавне управе. Поред наведених, с друге стране постоји и више различитих облика социо-технолошких концепција које су значајно утицале на теоријско одређивање појма управе. Почетком XX вијека у приватном сектору настојала су се пронаћи квалитетна рјешења за проблеме управљања настале у великим индустријским и економским системима што је подразумијевало укључивање инжењера, социолога, психолога и особа других струка које су до тада биле мање заступљене у сфери руководства. На овај начин, појам управа све више почиње да се везује за организацију без обзира на њену форму што доводи до настанка више различитих приступа у проучавању овог појма.

Савремено доба је вријеме организације која је релативно стара категорија. Према појединим мишљенима, она је производ прилагођавања човјека природи и његове тежње да је промијени. Дакле, организација је стара колико и људска историја.¹¹ Сљедствено овом, приступи који повезују управу са организацијом у тијесној су вези са организационим наукама и проучавањима у оквиру њих што значи да је као наука и организација динамична појава која се непрекидно мијења. Полазећи од класичне теорије, на организацију се гледало као на универзални организациони модел који је одређен извијесним скупом принципа, да би се у другој половини XX вијека одустало од овог приступа усљед потребе за већом флексибилношћу свих елемената организације неопходном за активно одговарање изазовима у оквиру и изван организације. Тако се савремени појам организације може дефинисати као јединство елемената: запослених, средстава и облика организационог повезивања усмјерених на остваривање заједничког циља.¹² Организација је циљно оријентисана друштвена структура у којој група људи извршава одређене задатке, узајамно успоставља трајне односе у раду и примјењује унапријед утврђене моделе рада. Иако се у литератури више не говори о универзалном организационом моделу, може се закључити да свака организација има пет основних карактеристика (елемената):¹³ циљ, задаци, средства, унутрашња организациона структура и управљање и запослени.

¹⁰ Миленковић, Д., Јавна управа - Одабране теме, Чигоја штампа, Београд, 2013. стр. 46.

¹¹ Кавран, Д., Наука о управљању: Организација, кадрови и руковођење, Научна књига, Београд, 1991. стр. 2-4.

¹² Орлић, Р., Кадровски менаџмент, Зоран Дамјановић и синови, Београд, 2005. стр. 15-16.

¹³ Миленковић, Д., цит. дјело, 2019. стр. 38.

1.1.1.1. Организациони појам јавне управе

Овај концепт дефинисања појма управе као основни критеријум узима врсту субјекта овлашћеног за обављање управних дјелатности у оквиру и изван државне организационе структуре. Да ли организациона структура обухвата само органе државне управе или и друге вршиоце управне дјелатности зависи од начина на који се врши анализа појма управе. Наиме, издвајају се два кључна значења и то први који подразумева управу у органском смислу (државна управа) и други који означава јавну управу. Државна управа претпоставља одређену врсту државних органа носилаца управне дјелатности. Према томе, полазна основа оваквог начина дефинисања су органи, односно тијела и организације којима се повјерава руководећа функција у држави. У складу с тим, државна управа се формулише као дјелатност коју обављају искључиво органи државне управе који чине битан дио државног апарата. Узимајући у обзир чињеницу да је држава сложена организациона цјелина са бројним и различитим органима, проблем који се овдје јавља односи се на избор критеријума према којем ће се вршити класификација државних органа. Већина аутора користи теорију о подјели власти према којој се државна власт дијели на законодавну, извршну и судску, док се круг субјеката у оквиру њих одређује позитивноправним прописима државе.

С друге стране, јавна управа означава шири круг вршилаца управне функције, при чему суштина појма произилази из дуалистичке подјеле правног система на јавно и приватно право, гдје прво штити јавне интересе власти, а друго индивидуално право појединца. На основу тога можемо закључити да јавну управу у организационом смислу чини широк круг различитих субјеката, од оних из државне и пословне структуре, недржавних организационих структура са јавним овлашћењима, до субјеката управног апарата јединица локалне самоуправе. Дакле, с овог аспекта посматрања јавна управа поред државне укључује и управу свих јавноправних тијела или самоуправа, као и приватних субјеката којима је законом повјерено обављање управних дјелатности, што је у организационом смислу чини ширим појмом од термина државна управа. Према аутору Димитријевићу, организација је произашла из нужности подјеле и повезивања заједничког рада без којег човјек својим индивидуалним, али ни простим збиром рада више људи није био у стању да обезбиједи свој егзистенцијални и социјални опстанак.¹⁴ Теоријски посматрано, у одређивању појма организације полази се од циљева, средстава, људи и облика повезивања ради постизања одређеног резултата, што њиховим комбиновањем доноси адекватно, сврсисходно и трајно повезивање групе људи која креирана као самостална цјелина са неопходним средствима настоји остварити дефинисани циљ. Према томе, елементи организације јављају се као: нормативни (циљ), субјективни (људи), материјални (средства), статусни (самосталност у односу на друге) и структурни (организациона структура).

Нормативни елементи организације одређују разлог оснивања у виду постизања одређених циљева који су пројекције очекиваних будућих резултата и рашчлањују се на задатке, послове и људе. Ако се наведено примијени на управну организацију, може се рећи да је њен нормативни елемент остварење управних циљева вршењем управних послова. У свакој организацији, без обзира на врсту, јавља се субјективни елемент који чине кадрови без којих не би било могуће остварити циљеве због чега се дефинишу као основни фактор од кога зависи успјешно дјеловање организације. Избором људи неопходних за остварење циљева бави се посебан дио организације чији су предмет рада кадровски процеси и структуре. Проблем избора адекватних кадрова у управној организацији значајно утиче на остваривање управних циљева пошто управна организација не може бити квалитетнија од запослених који је чине. Рјешење овог проблема могуће је повећањем стручности

¹⁴ Димитријевић, П., Организација и методи рада јавне управе, Савремена администрација, Београд, 1959. стр. 65-66.

одабраних кадрова путем образовања и обуке. Могуће је разликовати три приступа у обављању управних активности на основу улоге и положаја кадрова, и то:¹⁵

- 1) Обављање управних активности изједначава се са обављањем политичке власти, при чему се управни службеник сматра носиоцем овлашћења за вршење власти,
- 2) Обављање управних активности доноси посебне повластице које носиоцу пружају користи, стављајући га у повољнији положај у односу на друге чланове заједнице, и
- 3) Обављање управних активности везује се за обављање јавне службе, при чему се на појединачне способности гледа као на мјерила у процесу избора кадрова.

Материјални елемент организације подразумева коришћење одговарајућих средстава ради остваривања циљева, а која је могуће класификовати на техничка (службене просторије, намјештај, прибор, уређаји и др.) и финансијска (новац и друга средства финансијског карактера). Код овог елемента јављају се два кључна питања која се односе на прибављање и трошење финансијских средстава. Финансијска средства управних организација обезбјеђују се из буџета и финансирањем из фондова. Статусни елемент организације полази од чињенице да се између циљева, људи и средстава јавља одређена аутономија која се узима као основ разликовања појединих организационих цјелина, односно организација ради у своје име и за свој рачун, док орган ради у име и за рачун организације. Организациона констелација представља структурни елемент који се манифестује као организационо повезивање циљева, кадрова и средстава како би се остварио одређени резултат. Другим ријечима, организација захтијева успостављање организационе структуре као трајног система веза и односа између појединих дијелова и елемената организације ради испуњења постављеног циља уз адекватно и сврсисходно ангажовање расположивих кадрова и средстава и континуирану контролу оствареног резултата.¹⁶ Успостављање организационе структуре може се односити на повезивање организације као цјелине, на орган као дио организације и унутрашње организационе јединице као посебне цјелине у оквиру органа.

Принцип формирања органа подразумева повезивање и успостављање организационе структуре, при чему се разликују: реални, територијални и персонални принцип, принцип централизације и децентрализације, хијерархијски принцип формирања органа и субординација, инокосни и колегијални принцип и принцип контроле. Хијерархијски принцип и субординација организационог повезивања полази од система надређености и подређености у оквиру кога су унапријед утврђена правила хијерархијских овлашћења руководиоца и субординисаних одговорности подређених. Дакле, суштина овог принципа је у строгом формализованом систему узајамних односа и извршењу задатака, послова, наредби и захтјева руководиоца. Обавеза и дужност подређеног да извршава наређења претпостављеног произилазе из принципа субординације. Развојем савремене правне државе граница субординације је правно утврђена у смислу да надређени не може издавати незаконите налоге подређеном, при чему се законитост утврђује на основу надлежности, форме и садржаја налога.

Инокосни принцип представља монархички принцип формирања органа у коме се полази од овлашћења за одлучивање и доношење аката. Код овог принципа на челу органа је руководиоца (министар, директор, функционер) који га представља и располаже свим овлашћењима и одговорностима у вези са радом тог органа. Хијерархијски посматрано, до руководиоца се налазе његови помоћници (замјеници министра) којима се повјеравају послови за чије извршавање одговарају руководиоцу. Предности овог принципа формирања органа су једноставност и могућност ефикасног реаговања, а недостатак је условљеност квалитета рада способношћу и стручношћу сваког појединца. Колегијални принцип

¹⁵ Лилић, С., цит. дјело, 2014. стр. 53.

¹⁶ Димитријевић, П., цит. дјело, 1959. стр. 67.

повезивања организационе цјелине врши се на основу надлежности више лица, тј. колегијума који располаже овлашћењима и одговорностима за рад органа. Овај принцип такође подразумијева постојање помоћника (шефови одјељена, посебно овлашћена лица) којима колегијум повјерава обављање одређених послова. Предност колегијалног принципа је што функционисање органа зависи од више особа који располажу са различитим способностима и компетенцијама за успјешно вођење, а недостатак је компликована процедура која онемогућава ефикасност органа.

Принцип контроле је изузетно битан приликом формирања организационе структуре јер изискује оцјену постигнутог резултата на основу утврђивања недостатака и грешака. Контрола подразумијева трајно праћење реализације постављених задатака и послова уз упоређивање остварених резултата са постављеним циљевима које омогућава креативан утицај у случају одступања.¹⁷ Према врсти контролног овлашћења и вршиоца контроле разликују се: политичка контрола управе (парламент, влада, политичке партије и јавно мнијење), правна контрола управе (инстанциона контрола на основу жалбе), судска контрола управе (законитост рада управе коју утврђују редовни судови и посебна контрола законитости управних судова у управном спору) и посебни облици контроле управе (контрола управе од стране омбудсмана).¹⁸

1.1.1.2. Функционални појам јавне управе

Овај концепт управе полази од разграничења управне дјелатности од осталих државних и вандржавних активности у погледу формалних и материјалних обиљежја. На основу ових карактеристика можемо закључити да се појам управе у функционалном смислу дијели на формални и материјални појам управе. Дефинисање управе на овај начин приказује двије стране исте друштвене појаве, при чему основу прве чине спољашња (формална) обиљежја, а основу друге унутрашња (садржинска) обиљежја. Према аутору Лилићу, управа са функционалног становишта се дефинише као посебна, свјесна и сврсисходна активност службеника којом се настоје задовољити индивидуалне и заједничке потребе људи, док је према аутору Димитријевићу у питању скуп основних активности којима се одређују садржај и карактеристике послова који се означавају као управни.¹⁹ С овог становишта посматрања, могућа је даљња подјела сходно материјалним и формалним обиљежјима, па тако с једне стране управне активности се могу разликовати према садржинским обиљежјима на основу којих се одређује материјални појам управе у функционалном смислу, док се с друге стране могу разликовати према спољним обиљежјима на основу којих се одређује формални појам управе у функционалном смислу.

Функционални појам управе у материјалном смислу утврђује се на основу задатака и послова полазећи од унутрашњих карактеристика управне дјелатности. Ове активности првенствено се манифестују кроз посебан облик вршења власти (управна функција) и друге активности које не значе вршење власти (управна дјелатност). Полазећи од концепта социјалне функције државе и управе у чијем основу је теоријски модел управе као јавне службе, садржина функционалног појма као управне дјелатности подразумијева укупност свих активности управе (ауторитативних – управни акти, принудне радње, и неауторитативних – учествовање у обликовању политике, праћење стања, развојне политике, обављање управних радњи неауторитативног карактера) због чега овај аспект дефинисања чини основу савременог теоријског појма јавне управе у функционалном смислу. Материјални појам управе креће од чињенице да правне појаве није могуће утврдити по садржинском (материјалном) основу, него на бази обиљежја која се односе на вршиоце управних активности, поступак вршења, форму акта и сл. гдје се полази од закона

¹⁷ Пусић, Е., цит. дјело, 2002. стр. 146.

¹⁸ Лилић, С., цит. дјело, 2014. стр. 65.

¹⁹ Ibid, стр. 41 и Миленковић, Д., цит. дјело, 2013. стр. 56.

којим се одређују формални елементи. С обзиром да управне активности захтијевају брзо и ефикасно одлучивање, примјетан је њихов инокосни карактер и принцип зависности управних органа и њихових службеника за разлику од традиционалне независности судства, тј. повезаност хијерархијске структуре управне организације са законом што се испољава кроз њену подређеност влади.

Правни систем управне функције проистиче из позитивног права државе и постојања посебног режима рада управне дјелатности који долази до изражаја идентификацијом вршилаца управне активности кроз специфичан поступак дјеловања који претпоставља постојање посебних правила која се примјењују приликом утврђивања одговорности за насталу штету у обављању управних послова. Управна функција као једна од правних функција власти настаје појавом правне државе, при чему се од других облика разликује по начину вршења код кога се полази од специфичних правних обиљежја активности која чине садржину управне функције чиме се обезбјеђују јединственост и хомогеност материјалног појма управе у функционалном смислу. Теоријски посматрано, у материјалном смислу појам управе је шири јер обухвата не само ауторитативне, него и неауторитативне активности којима држава остварује своје циљеве. Процес проширења управних активности јавља се у Француској у виду теорије јавних служби и Њемачкој у виду схватања управе као стваралачко практичне дјелатности крајем XIX и почетком XX вијека. Оснивач теорије јавних служби је Леон Диги према којем држава и право нису само инструменти у рукама владајуће класе, већ организација чији је основни циљ остваривање интереса друштва у цјелини. Према томе, главна улога државе није да заповиједа, него да своју силу примјењује у сврху креирања и управљања јавним службама.²⁰

Јавна управа се састоји искључиво од активности вршења власти на одређени начин, регулисаних посебним правним нормама које се не примјењују на друге дјелатности. Дакле, активности које не представљају вршење власти не убрајају се у управу због чега нису регулисане посебним нормама. С друге стране, аутор Марковић сматра да је јавна управа посебна грана државне власти која обухвата примјену физичке принуде и силе само у изузетним ситуацијама као крајње средство (*ultima ratio*) уколико изостане добровољно извршавање права, односно подређеност законима.²¹ У суштини грађење материјалног појма управе помоћу идеје јавне власти представља класичну ванвременску поставку чију срж чини схватање управне дјелатности као скупа државно-ауторитативних активности. Другим ријечима, управни рад се класификује као једна од функција државне власти због чињенице да се у његовом обављању користе ауторитативна овлашћења. Посматрање управе као јавне службе почиње након проширења улоге државе у друштву услед чега теоријска схватања према којима се активности државе свode на вршење власти нису одговарала стварним друштвеним условима, због чега настаје потреба за проширењем управне функције на активности неауторитативног карактера.

Сходно томе, нове активности државе у области привреде, просвјете, саобраћаја и здравства укључују се у правне оквире обављања управне функције, чиме се управа почиње посматрати као једна од бројних дјелатности државе. Дакле, и теоријски појам управе у материјалном смислу не тумачи се више као управна функција, него као управна дјелатност, тј. укупност свих активности (ауторитативних и неауторитативних) којима држава директно остварује своје социјалне циљеве. У том смислу, социјална држава не дефинише се као инструмент власти, него као држава која води рачуна о добробити грађана, општем друштвеном и културном напретку, развоју привредних активности и социјалном благостању уопште. Полазећи од ових ставова, вршење власти у наведеним условима више не може бити једина државна активност јер извршавање закона више није основни циљ управе, него само оквир њеног дјеловања. Функционални појам управе у формалном смислу

²⁰ Digi, L., Преображаји јавног права, Правни факултет, Београд, 2003. стр. 41.

²¹ Марковић, Р., Управно право - Општи део, Слово, Београд, 2002. стр. 76.

утврђује се на основу формалних карактеристика управе, тј. важећих закона, што подразумеујева обраду, анализу и тумачење правних норми у смислу проналажења мјерила на основу којих се управа разликује од других правних институција.²²

1.1.2. Савремене тенденције у развоју јавне управе

На основу теоријског дефинисања јавне управе закључили смо да је овај појам неопходно посматрати као елемент динамичног развојног процеса, што значи да би свако статичко посматрање, без обзира на правни оквир у којем управа егзистира, било погрешно и неприхватљиво. Досадашња теоријска уопштавања са организационог и функционалног аспекта у недовољној мјери прате убрзани технолошки развој и глобално повезивање, што узимајући у обзир демократски концепт државе, а самим тим и управе, који се кроз процес европских интеграција имплементира у земљама Западног Балкана, истиче неопходност развоја и унапређења (реформе) јавне управе као кључни фактор за напредак. У складу с тим, без анализе организације, дјелатности, начина управљања и менаџмента јавне управе не може се организовати ни одговарајућа функционална анализа као основни елемент истраживања савремене јавне управе. Управни апарат уз институције демократског приказивања и структуре које обезбјеђују хоризонталну одговорност и штите правну државу представља основни вид политичке институције од чијег функционисања зависи демократска консолидација. Основни услов да савремена држава пружа квалитетне јавне услуге, креира и одржава социјална давања, води јавне политике које доприносе општем благостању и конструише адекватан институционални оквир у коме функционише тржиште је одлучна власт која друштвом руководи вођена колективним интересима.²³

Појам транзиција потиче из економије и најчешће се употребљава за одређивање друштвено-историјског периода држава у развоју у којем економија дате државе прелази из државно-планске на тржишне принципе. Коријене вуче од појма социјалистичка економска трансформација који су 1991. године увели аутори Фишер и Гелб наводећи кључне транзиционе (реформске) мјере:²⁴ либерализацију цијена и тржишта, макроекономску стабилизацију, приватизацију државних предузећа, либерализацију система размјене и трговине, успостављање компетитивног окружења, укључујући једноставан и неометан приступ и напуштање тржишта, редеофинисање улоге државе као фактора који обезбјеђује макростабилност, поуздан законодавни оквир и поштовање права својине, као и факторе који по потреби врше корекције недостатка тржишта. Аутор Фалке под транзицијом подразумеујева промјену улоге државе успостављањем фундаментално другачијих државних институција.²⁵ Због тога се овај термин обично веже за државе бившег Варшавског пакта, па су анализе углавном усмјерене на земље које су прикључењем Европској унији (Чешка, Словачка, Естонија, Литванија, Летонија, Пољска, Словенија, Бугарска, Румунија и Хрватска) окончале овај процес. Демократска транзиција у појединим ситуацијама може бити постигнута релативно брзо, али њена консолидација захтијева много више времена.

Са становишта реформе управе, транзиција претпоставља утврђивање и вођење ефикасних стратегија које могу релативно брзо и успјешно да изнесу промјене карактеристичне не само за државе у транзицији, него и за старе демократије које унапређују, трансформишу, мијењају и развијају постојеће системе. Реформа јавне

²² Лилић, С., цит. дјело, 2014. стр. 46-48.

²³ Ahrens, J., Governance, Conditionality and Transformation in Post-socialist Countries, Edward Elgar Publishing, Camberley, 2001. p. 54

²⁴ Fischer, S., Gelb, A., The Process of Socialist Economic Transformation, Journal of Economics Perspectives, Vol. 5, Nashville, 1991. pp. 92-93.

²⁵ Falke, M., Community Interests: An Insolvency Objectives in Transition Economies?, Institut fur Transformation a studien, Frankfurt, 2002. p. 13.

администрације у САД-у почела је у мандату председника Роналда Регана у циљу рационализације управне дјелатности. Радикалне реформе у Великој Британији извршене су током власти Маргарет Тачер која је сматрала да јавне службе врше превелики притисак на политику због чега је њена стратегија реформе обухватала: смањење броја запослених у јавном сектору за 20%, редукцију управљачког процеса и смањење функција, активности и програма који нису били неопходни уз повећање ефикасности, приватизацију јавне својине, реструктурисање владе, јавних предузећа и социјалних функција, као и реорганизацију пореског система. Иако је отпор овим реформама био значајан, успјешно су проведене захваљујући прихватању менаџерског приступа од стране јавних службеника средњег нивоа. Реформа јавне управе у Аустралији извршена је увођењем пословног приступа који подразумева професионалан начин руковођења управом коришћењем менаџерства.

Преношење значајних привредних активности на приватни сектор, демонополизација и увођење предузетничког механизма власти основе су промјене концепта благостања државе што је најбоље видљиво на примјеру Новог Зеланда. Наиме, седамдесетих и осамдесетих година XX вијека проведен је низ реформи у јавној управи којима држава постаје само координатор јавних политика осигуравајући правичност у обезбјеђивању јавних услуга чиме престаје бити неприкосновени директни извршилац.²⁶ На овај начин, смањењем опсега државних интервенција у различитим областима друштва управа има више времена да формулише и проводи квалитетну политику путем доношења закона уз елиминсање непотребне бирократије чиме се контролише уцјењивање, корупција и подмићивање, тј. одржава висок ниво рада и одговорности. Према томе, савремене тенденције у развоју јавне управе ишле су у правцу доктрине менаџерске управе и доктрине добре управе. Термин менаџерска управа означава доктрину стварања модерне јавне управе на коју су утицали теоријски концепти управе и друштвене теорије које функцију управе повезују са руковођењем.²⁷ Како би јавна управа била ефикаснија, оријентисана на резултате и конкурентнија, менаџерска управа уводи вриједности и технике приватног сектора чиме се нагласак ставља на јефтин, дјелотворан и поуздан јавни сектор. На овај начин креира се нова јавна управа на темељима неолибералног покрета и утицаја.

Конзервативне и неолибералне снаге искористиле су недостатке скупе, гломазне, неефикасне и бирократизоване државне структуре примјеном новог концепта који је утицао на урушавање идеја социјалдемократије. Снажно јачање овог концепта подразумијевало је прилагођавање социјалне државе путем:²⁸ увођења тржишних механизма и конкуренције у области пружања јавних услуга уз задржавање функције финансирања, смањења финансирања социјалног сектора из јавних извора и подстицања приватног, пензијског и додатног здравственог осигурања кроз преваљивање већег дијела трошкова на кориснике услуга (нпр. повећање партиципације у здравству и социјалној заштити), промјена у пензионом систему (нпр. продужење радног стажа и старосне границе за пензионисање, изједначавање услова за мушкарце и жене, строжији услови за стицања права на пензију), промјена у начинима финансирања јавног здравства и образовања ради повећања ефикасности и унапређења квалитета услуга (нпр. унапређење минималних стандарда, формулисање различитих врста протокола међусекторске сарадње). Наведене промјене довеле су до настанка још једне нове доктрине (добре управе) којој теже идеолози и левиче и деснице. Нови јавни менаџмент претпоставља низ радикалних резова у јавној управи која препушта руковођење и становништво тржишној економији. Четири административна тренда погодовала су глобалној популарности овог концепта:²⁹

²⁶ Caiden, G., *Administrative Reform Comes of Age*, De Gruyter, Berlin, 1991. p. 198.

²⁷ Миленковић, Д., цит. дјело, 2019. стр. 70.

²⁸ Матковић, Г., *Држава благостања у земљама Западног Балкана - Изазови и опције*, Центар за социјалну политику, Београд, 2017. стр. 16.

²⁹ Hood, C., *A Public Management for all Seasons*, Public Administration, Vol. 69, John Wiley & Sons, New Jersey, 1991. pp. 5-6.

- 1) Покушај да се успори рад извршне власти и јавне управе у погледу јавне потрошње и броја запослених,
- 2) Приватизација и квазиприватизација у јавној управи с акцентом на супсидијарност, нарочито у области пружања јавних услуга,
- 3) Развој информационе технологије и њен значај у дистрибуцији јавних услуга,
- 4) Развој међународних агенди које се односе на општа питања руковођења у јавној управи, креирање јавних политика, стилове одлучивања и међувладину сарадњу.

Менаџерска управа као доктрина развијала се више од двадесет година са сљедећим битним карактеристикама:³⁰ значајно смањење функција јавне управе, децентрализација, корпоратизација и еволуција јавног менаџмента, јавно-приватно партнерство, такмичење у остварењу и одговорност за резултате, замјена контроле *input-a* контролом *output-a*, обрачунско рачуноводство и промјене у систему јавних финансија, мјерење резултата, управљање људским ресурсима, раздвајање политике и администрације и већа употреба информационих технологија. Државе коју су међу првима примениле менаџерску управу, временом је напуштају ради примјене новог модела управне доктрине, добру управу која представља својеврсну реакцију на нови јавни менаџмент. Док је нови јавни менаџмент првенствено одређен неолибералном доктрином која полази од тога да је јавна управа преобимна, а социјална држава превелики терет за савремену управу коју треба редуковати и учинити ефикасном, добра управа покушава јавном управљању приступити на другачији начин примјеном демократске димензије која подразумијева активну партиципацију грађана, отвореност у доношењу политичких одлука и укљученост невладиних организација и приватног сектора у вршење јавних послова у складу са одређеним стандардима.

Добра управа претпоставља постојање владавине права, односно заштиту људских права и ефикасну владу која је одговорна, транспарентна, предвидљива и отворена, при чему се као суштински циљеви издвајају:³¹

- Креирање легитимних, ефикасних и одговорних институција и јавних политика (тзв. уграђена аутономија),
- Разумљиви процеси и исходи са: видљивим резултатима на животе грађана, јасно утврђеним стандардима за успјехе и неуспјехе и прецизно дефинисаним одговорностима,
- Транспарентност у виду отворености владе путем учешћа и контроле грађана које пружају повјерење у овом процесу,
- Подстицаји за одржавање доброг управљања који подразумијевају: за лидере могућност да код грађана имају одређени кредибилитет за преузету одговорност, за грађане добру шансу за правду и бољи живот и за друштво размјену искустава, стручности и вриједности,
- Постизање вертикалне одговорности која подразумијева да влада одговара грађанима, а грађани прихватају и поштују законе и политике, и
- Постизање хоризонталне одговорности која подразумијева да руководиоци у различитим сегментима власти обезбјеђују консултације грађанима и могућност провјере различитих неправилности и злоупотреба.

Концепт добре управе развијен је деведесетих година прошлог вијека у Уједињеним нацијама и Савјету Европе дефинисањем низа правила које јавна управа и службеници треба да користе како би достигли стандарде добре управе. У документима Европске уније (Бијела књига из 2000. године и Европски принципи за јавну управу из 1998. године) норме

³⁰ Torres, L., Trajectories in public administration reforms in European Continental Countries, Australian Journal of Public Administration, Vol. 63, Sydney, 2004. pp. 100-101.

³¹ Porumbescu, G., Meijer, A., Grimmelikhuijsen, S., Government Transparency: State of the Art and New Perspectives, University Press, Cambridge, 2022. p. 23.

за модерну управу наведене су као: поузданост и предвидљивост, отвореност и транспарентност, одговорност и професионализам, учешће и ефикасност и ефективност. Ове норме данас су познате као принципи европског управног простора који чине доктрину добре управе. Концепт европског управног простора настао је као скуп минималних заједничких принципа и стандарда којима се одређује организација, дјелатност и функционисање органа јавне управе у процесу европских интеграција.

1.2. Основне карактеристике и развој управљања

Јединствена дефиниција појма јавно управљање не постоји јер економисти, политиколози, социолози, правници или филозофи имају различите тачке гледишта када је у питању овај термин. Исто тако, разлике се јављају у односу на врсту дискусије о јавном управљању која може бити нормативна или позитивна, односно оријентисана на генералне закључке или конкретне мјере. На основу тога, можемо закључити да истраживање и анализа јавног управљања захтијевају интердисциплинарни приступ јер се односе на активности државе. Према Свјетској банци јавно управљање представља начин на који влада користи економске и друштвене ресурсе за развој. Аутори Братон и Вале јавно управљање описују као интерактиван процес у коме држава и друштвени актери преговарају о правилима политичке игре.³² Наука о јавној управи, управљање дефинише као континуирану дјелатност повезивања више људи приликом обављања друштвених послова, при чему се под управом подразумева скуп управних организација, док се руковођење односи на посматрање управе као посебне дјелатности. Дакле, јавно управљање се односи на два основна питања, ко влада и колико добро.

Квалитет јавног управљања оцјењује се с различитих аспеката попут: способности државног апарата, усклађености формалних и неформалних институција, креирања окружења које ће подстицати привредне активности, оптималног опорезивања, економске једнакости и друштвене праведности, економије трансакционих трошкова, фискалног федерализма и приближавања власти грађанима. Након Првог и Другог свјетског рата значајно се повећала улога државе у привреди. Међутим, економске кризе које су услједиле 70-их година урушиле су повјерење у државни интервенционизам, истовремено јачајући критике јер претпоставка да држава добро обавља своје активности више није вриједила. Као реакција на овакво стање, развила се теорија јавног избора која уводи појам предаторске државе и тражења ренти због чега су 80-е године обиљежили неокласичари који су се залагали за минималну улогу државе. Почетком 90-их година Свјетска банка даје значајан допринос јавном управљању у контексту економског раста наводећи као кључне препреке одрживом развоју: распрострањеност корупције, прекомјерну персонализацију власти, занемаривање људских права и општу неодговорност власти. Догађаји као што су крах државно-планске привреде, неуспјешност реформи у неразвијеним државама и убрзани раст земаља источне Азије поново су у први план ставили улогу државе, при чему се о држави расправљало као покретачу економског раста.

Бројна истраживања о богатству народа безуспјешно су проведена како би се открила тајна економског раста појединих држава. Наиме, неспорна је чињеница да успјешност остваривања одређеног степена економске развијености државе највише зависи од спремности и способности њеног политичког врха да креира и проведе адекватне политике. Међутим, истраживања су показала да сличне мјере реформи које предузима влада могу имати доста другачије резултате у различитим државама, што наводи на закључак да у држави мора постојати политичко-институционална структура која ће

³² Bratton, M., Van de Walle, N., *Toward Governance in Africa: Popular Demands and State Responses*, Lynne Rienner Publisher, Boulder, 1992. p. 30.

осигурати ефикасно остваривање развојних циљева, прије свега раст бруто домаћег производа. Историчар Џонс умјесто тражења узрока економског раста фокусирао се на препреке, полазећи од претпоставке да у свим друштвима постоје људи који теже напретку и побољшању свог материјалног стања без обзира на индивидуалне разлике, при чему на том путу постоје бројне баријере.³³ Дакле, он се питао који негативни утицаји спречавају раст, односно који су услови неопходни за његово покретање и савладавање примарних препрека. С друге стране, уз претпоставку постојања иноватора и људи који инвестирају и упуштају се у ризичне подухвате како би побољшали своје материјалне прилике постоји и супротна претпоставка људи који настоје осигурати ренту и доходак без рада што угрожава и негативно дјелује на економски раст.

У складу с наведеним, историчар Џонс је утврдио да је најчешћи заједнички фактор свим случајевима спречавања раста општеприсутна тежња обезбјеђивања ренте, тј. коришћења политичких средстава, а некад и силе да се из заједничких средстава узме више, него што сопствени допринос осигурава.³⁴ Према томе, Џонс закључује да и уколико би дошло до периода квалитетног јавног управљања, оно би трајало доста кратко јер институције које су државе успоставиле нису биле усмјерене на подстицање економског раста. Уопштено говорећи, савремене институције треба да буду везивно ткиво између прошлости, садашњости и будућности које представља правила игре у држави, односно ограничења коју су креирана како би обликовала интеракцију људи и пружила стимуланс у размјени.³⁵ Могу бити формалне (закон, пропис, устав) и неформалне (норма понашања, обичај). Институционалне промјене обликују начин на који се друштва развијају због чега су кључне за разумијевање историјских реформи. Проучавањем институција најједноставније се може утврдити веза између државе и привреде, а самим тим и посљедице тог односа на економски раст.

1.2.1. Структура и вредновање јавног управљања

Разлике у економској развијености држава могуће је лако утврдити анализом бруто домаћег производа за разлику од квалитета јавног управљања гдје не постоји јединствени индикатор на основу кога би се могло извршити поређење. Због тога се у литератури дефинишу различити елементи квалитета јавног управљања који могу утицати на економски раст класификовани према одређеним критеријумима. За ауторе Кауфмана, Краја и Зоидо Лобатона јавно управљање укључује:³⁶

- процесе којима се врши избор, контрола и промјена власти,
- способност владе да ефикасно креира и примијени одговарајућу политику, и
- поштовање грађана и државе према институцијама које регулишу њихове економске и друштвене односе.

На основу тога, могуће је формулисати сљедеће елементе за оцјену јавног управљања који се најчешће користе у савременој литератури: одговорност носиоца власти и могућност учешћа грађана у избору владе, политичка стабилност, ефикасност државе, административне баријере, владавина права и контрола над корупцијом. Кључне институционалне компоненте јавног управљања према аутору Кампосу су: извршна власт,

³³ Jones, E., Економски раст у свјетској повијести, Политичка култура, Загреб, 2003. стр. 32-34.

³⁴ Ibid, стр. 35.

³⁵ North, D., Economic Performance Through Time, The American Economic Review, No. 84, Pittsburgh, 1994. p. 360.

³⁶ Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido Lobaton, P., Aggregating Governance Indicators, Working Paper, No. 2195, World Bank, Washington, 1999. p. 10.

јавна управу, владавина права, карактер процеса вођења политике и цивилно друштво, при чему се јавно управљање сматра добрим уколико задовољава сљедеће:³⁷

- 1) извршна власт је одговорна за своје поступке,
- 2) јавна управа је ефикасна и прилагодљива промјенама потреба друштва,
- 3) правни оквир је одговарајући,
- 4) вођење политике је транспарентно и отворено, и
- 5) цивилно друштво учествује у јавним пословима.

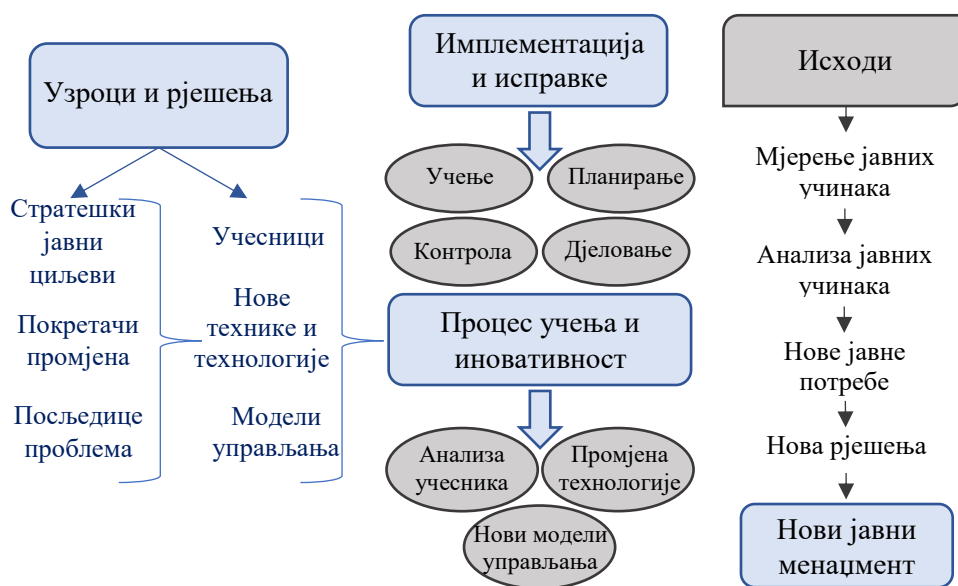
Према ауторима Хутеру и Шаху квалитет јавног управљања расте уколико се услуге државе прилагођавају потребама грађана јер се тиме повећава одговорност јавног сектора.³⁸ Квалитет јавног управљања ови аутори оцјењују помоћу: политичке стабилности, ефикасности судства, политичке слободе, ефикасности јавне управе, распрострањености корупције, једнакости у расподјели дохотка и макроекономског менаџмента. Економска и социјална комисија за Азију и Пацифик (ESCAP) управљање оцјењује на основу осам карактеристика:

1. Партиципација – означава слободу удруживања, изражавања мишљења и организованост цивилног друштва,
2. Промовисање владавине права – подразумијева правни оквир који осигурава независно судство и некорумпирана полиција због чега се често изједначава са сигурношћу власничких права,
3. Транспарентност – показује колико је једноставно доћи до информација везаних за процес вођења политике,
4. Разумијевање за потребе грађана (*responsiveness*),
5. Постојање друштвеног консензуса – доношење одлука заснива се на консензусу цијелог друштва, тако да се испуњавају циљеви који су у дугорочном интересу заједнице,
6. Једнакост и укљученост свих грађана у процес доношења одлука,
7. Учинковитост и ефикасност приликом испуњавања друштвених потреба коришћењем расположивих ресурса на одржив начин, и
8. Одговорност владе и приватног сектора према јавности, односно онима који ће бити под утицајем њихових одлука.

Из претходно наведених елемената можемо закључити да јавно управљање не укључује само државу, него и приватни сектор и цивилно друштво, али је нагласак стављен на државу. Према томе, подразумијева се да постоје одређени екстерни фактори које држава не може контролисати, а који утичу на квалитет јавног управљања због чега се јавна управа настоји прилагодити политичком, друштвеном, културном и технолошком окружењу. На тај начин, савремено јавно управљање излази из традиционалног оквира бирократије и прелази у континуирани процес учења, иновативности и проактивног дјеловања. Наиме, јавна управа је препознатљива по бирократији и нижој управљачкој моћи, док савремено окружење захтијева управљање засновано на учинку што подразумијева да управљачка структура има увид у квалитет и квантитет јавних учинака за које је задужена без обзира на сложеност државног апарата.

³⁷ Campos, N., Context is Everything: Measuring Institutional Change in Transition Economies, Working Paper, No. 2269, World Bank, Washington, 2000. p. 3.

³⁸ Huther, J., Shah, A., Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization, Working Paper, No. 1894, World Bank, Washington, 1998. p. 5.



Слика 1: Процес учења и иновација у јавном управљању

Извор: Kinder, T., Learning, Innovating and Performance in Post-New Public Management of Locally Delivered Public Services, Public Management Review, Vol. 14, Oxford, 2012. p. 405.

Савремено јавно управљање супроставља се устаљеном начину доношења одлука и залаже за већу флексибилност што је најчешће доста тешко јер је рад јавних менаџера у значајној мјери ограничен законима, правилима и захтјевима носилаца јавних политика и интереса. У комбинацији са квалитетним системом контроле јавно управљање може бити покретач значајних промјена, нарочито приликом обликовања савремених процеса пружања јавних услуга. Како би се постигла ефикасност јавног управљања у дискусију и рад се морају укључити и други друштвени учесници с којима ће се вршити мјерење резултата проведених јавних политика, анализе квалитета јавних учинака и креирање нових јавних политика.

1.2.2. Појам и димензије јавне политике

Анализирајући стање политичке науке које се односи на области јавних политика и управљања амерички политиколог Петерс је утврдио да се фокус политичке науке преусмјерава с избора власти (креирања политике) и њеног извршења (јавна управа) на јавно управљање (*governance*) као шири процес колективног руковођења економијом и друштвом који укључује друге друштвене актере (тржишне и социјалне), као и формалне институције јавног сектора.³⁹ Потреба за јавним управљањем умјесто традиционалне улоге која се досада препуштала јавним политикама произилази из превеликог везивања политике за јавни сектор, односно улоге државе у набавци нетржишних добара. У том контексту, проблем који се односи на појам управљања је обим његове примјене јер се као синоними често користе термини добро и демократско управљање који имају много шири дијапазон примјене. Тиме се настоји истаћи да се јавно управљање мање односи на институције власти, а више на процесе руковођења и резултате које власт остварује.⁴⁰ Према томе, термином јавно управљање жели се нагласити улога обликовања и усмјеравања узајамних односа политике, економије и друштва што је видљиво из основних структурних елемената јавног управљања.

³⁹ Colebatch, H., Hoppe, R., Policy, Process and Governing, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018. p. 65.

⁴⁰ Peters, G., Concepts and Theories of Horizontal Policy Management, Conference of the International Federation of Classification, Santiago, 2005. p. 121.



Слика 2: Циклус јавне политике

Извор: Атанасијевић, Ј., Алексић, Д., Штимац, В., Улога економског планирања у јавном сектору, Економика предузећа, Вол. 63, Београд, 2015. стр. 147.

У суштини, јавна политика представља начин рјешавања колективних проблема. Због тога се посматра са становишта друштвене структурне политике коју учесници морају креирати и одржавати. Овај приступ са аспекта фаза у обликовању циклуса политике обухвата низ корака које предузимају креатори јавних политика, и то: препознавање и формулисање проблема, одлучивање и имплементација рјешења, евалуација резултата и наставак примјене или промјена политике. Осим разумијевања јавне политике као облика друштвене структуре усмјерене на рјешавање проблема с којима се сусреће одређена политичка заједница, савремена литература инсистира на чињеници да се израз јавна политика не везује искључиво за дјеловање власти што омогућава разликовање двије димензије јавне политике вертикалне и хоризонталне. Вертикална димензија има задатак да преноси легитимне одлуке према доле. Политичари као легитимни креатори јавних политика доносе одлуке којима ће остварити постављене циљеве и преносе их на подређене службенике који учествују у провођењу. Ова димензија истиче инструментално дјеловање, рационалан избор и легитимност власти. Хоризонтална димензија политику посматра према категоријама постепеног структурног дјеловања у оквиру широког круга учесника. Другим ријечима, ова димензија обухвата односе учесника из различитих организација и система изван хијерархијске структуре власти.

Наведене димензије нису супростављене, него се узајамно допуњују. Тако, вертикална димензија полази од руководиоца као обавезног креатора јавне политике будући да је нагласак на власти, док хоризонтална димензија увиђа да хијерархијска власт није довољна због чега укључује и друге учеснике у процес преговарања и обликовања јавне политике. Према аутору Колебачу постоје три основе за учествовање у процесу креирања политике:⁴¹ власт, експертиза и поредак. Ови елементи у одређеном смислу имају функцију заштитника јер сваки од њих даје могућност различитим људима да учествују у процесу креирања и провођења јавне политике.

⁴¹ Colebatch, Н., Policy, Факултет политичких знаности, Загреб, 2004. стр. 27-30.

1.3. Повезаност јавног управљања и економског раста

Иако је јавно управљање било присутно у дескриптивним анализама економског раста, нарочито у области економске историје, занемаривано је код стандардних модела због чега они нису могли одговорити зашто се у неким државама више улаже у физички и људски капитал, тј. зашто поједине земље алоцирају више ресурса у иновације од других. Из тог разлога, поједина истраживања теорије раста наглашавају важност економске политике, као што је субвенционисање иновативности, висина пореза, политика људских ресурса и сл. Модели раста који вриједе у државама Европске уније не објашњавају адекватно искуство транзиционих земаља које у кратком времену пролазе кроз процес велике трансформације. Теоријски посматрано, доста је тешко утврдити све активности јавног управљања које утичу на економски раст због бројних посредовања. Наиме, рашчлањивањем раста закључујемо да јавно управљање утиче на величину инпута и удио развоја који произилази из укупне продуктивности коришћења ресурса.

Повезаност јавног управљања и економског раста међу првима су покушали да објасне аутори Хал и Џонес анализирајући разлике у продуктивности између држава употребом коефицијента друштвене инфраструктуре који се састојао од два мјерила погодности економског окружења за инвестирање.⁴² Приликом израчунавања овог коефицијента коришћене су субјективне мјере јавног управљања као што су: владавина права, корупција, квалитет администрације, ризик од експропријације и непризнавање уговора од стране државе. Иако у свом раду ни једном нису споменули термин јавно управљање, о њему су писали као о друштвеној инфраструктури. За разлику од њих, аутори Хантер и Шах су конструисали коефицијент квалитета јавног управљања, при чему су, свјесни немогућности обухватања свих елемената јавног управљања, изабрали само сљедеће:⁴³ учешће грађана (политичка стабилност и слободе), оријентацију владу (ефикасност судства и бирократије, ниво корупције), друштвени развој (равномјерна расподела дохотка и развој кадрова) и економско управљање (независност централне банке, удио дуга у БДП-у, међународна отвореност). Циљ овог коефицијента било је утврђивање владиних способности осигурања политичке транспарентности, ефикасности пружања јавних услуга, унапређења здравља и благостања свих грађана и креирања повољне климе за инвестиције.

Најпознатије истраживање на тему јавног управљања провели су стручњаци Свјетске банке Кауфман, Крај и Зоидо Лобатон 1999. године под називом *Governance Matters*. У свом истраживању успјели су повезати све показатеље јавног управљања који су им били на располагању (неколико стотина из 25 различитих извора) конструисавши агрегиране показатеље за око 200 држава који су обухватили: одговорност носилаца политике и могућност учествовања грађана у избору владе (*voice and accountability*), политичку стабилност, учинковитост државе, административне препреке, владавину права и контролу над корупцијом. Први показатељ мјери различите аспекте политичког процеса, грађанске слободе, политичка права и слободу медија. Показатељ политичке стабилности комбинује различите индексе који утврђују перцепције могуће смјене власти на неуставан начин. Приликом израчунавања учинковитости државе аутори повезују квалитет пружања јавних услуга, способност државних службеника, независност јавне управе од политичких притисака и кредибилитет владе у провођењу политике. Другим ријечима, нагласак је на инпутима који су неопходни држави како би се успјешно провела јавна политика. Показатељ административних препрека илуструје ниво терета претјеране регулације у области спољне трговине и развоја предузећа, при чему укључује и промјенљиве које не

⁴² Hall, R., Jones, C., Why do some countries produce so much output per worker than others?, Quarterly Journal of Economics, No. 114, Oxford, 1998. pp. 83-117.

⁴³ Huther, J., Shah, A., цит. дјело, 1998. p. 3.

доприносе развоју тржишта попут неадекватне банкарске супервизије. Показатељ владавине права утврђује степен поштовања државних правила, а садржи податке о учесталости злочина и криминала, ефикасности судства и провођењу уговора.

У раду *Growth Without Governance* аутори Кауфман и Крај истражују проблем узрочности раздвајањем позитивне везе између јавног управљања и бруто домаћег производа по глави становника на два дијела, при чему први показује да боље јавно управљање повећава БДП по глави становника, а други да постоји негативан узрочни ефекат БДП-а на јавно управљање.⁴⁴ Ови резултати вриједе за дужи временски период и не подразумевају да државе које имају високе стопе раста у одређеном периоду немају тада погоршано јавно управљање. Надаље, аутори су закључили да зачарани круг у којем богате државе имају веће шансе за побољшање јавног управљања није тако изражен, односно да су у земљама са високим БДП-ом неопходне и друге интервенције како би се унаприједило руковођење, а не само чињеница да су богате. Другим ријечима, квалитетно јавно управљање није луксузно добро које могу приуштити само богате државе. С друге стране, негативан утицај бруто домаћег производа по глави становника на јавно управљање аутори су објаснили утицајем елита и приватног сектора на државу (*state capture*), односно њено обликовање јавне политике.

Важност владавине права увидјели су аутори Кампос и Нугент приликом истраживања држава Јужне Америке и Источне Азије.⁴⁵ У свом раду *Development Performance and the Institutions of Governance: Evidence from East Asia and Latin America* доказали су статистички значајну везу између владавине права и квалитета бирократије с нивоом БДП-а по глави становника. За испитивање квалитета бирократије користили су показатељ ICRG-а (*International Country Risk Guide*) за период од 1982. до 1995. године који показује степен независности јавне управе од политичких притисака, њену способност да стабилно влада (без драстичних промјена у политици) и квалитет механизма запошљавања и образовања државних службеника. Слични показатељи којима се утврђује ефикасност судства и стабилност политичких институција коришћени су за оцјену владавине права. Примјеном наведених техника, аутори су показали да је за сваки регион пресудан различити институционални показатељ у остваривању циљева, у Јужној Америци је наглашена владавина права, а у Источној Азији квалитет бирократије. Према томе, закључили су да институције нису претјерано зависне од пута (*path-dependant*) како се вјеровало, чиме се отвара простор за њихово побољшање.

Скептичност у емпиријском истраживању повезаности јавног управљања и економске успјешности у *cross-country* контексту исказао је аутор Детиер.⁴⁶ Користећи Баров приступ пратио је однос између БДП-а (зависна промјенљива) и двије групе институционалних индикатора, прве која је обухватала индикаторе политичких права и грађанских слобода које креира *Freedom House* и друге која се састојала од четири ICRG промјенљиве: владавине права, корупције, ризика од експропријације и одбацивања уговора од стране државе. Поред институционалних, као независне промјенљиве је узео и почетни ниво БДП-а у доларима, ниво образовања (број година школовања), удио инвестиција у БДП-у, инфлацију, склоност ка размјени, монетизацију привреде и услове трговине (однос увозних и извозних цијена). На основу панел анализе проведене за 1970., 1980. и 1990. годину (размак од десет година коришћен је како би се елиминисала серијска корелација) употребом метода најмањих квадрата, утврдио је да постоји веза између коришћених институционалних индикатора и економског раста, али да је прилично слаба

⁴⁴ Kaufmann, D., Kraay, A., *Growth Without Governance*, Working Paper, No. 2928, World Bank, Washington, 2002. p. 2.

⁴⁵ Campos, N., Nugent, J., *Development Performance and the Institutions of Governance: Evidence from East Asia and Latin America*, World Development, Vol. 27, Amsterdam, 1999. pp. 439-452.

⁴⁶ Dethier, J., *Governance and Economic Performance: A Survey*, Discussion Paper on Development Policy, No. 5, Center for Development Research, Bonn, 1999. pp. 7-21.

уколико се у модел укључе остале економске промјенљиве. Због тога је закључио да нема значајне користи од *cross-country* анализа јаног управљања јер су прожете бројним проблемима, који се првенствено односе на неопходност укључивања мноштва других независних промјенљивих у модел како би се утврдио стварни утицај институција на привреду. Сумирајући претходно наведена истраживања, повезаност јавног управљања и економског раста можемо приказати на сљедећи начин:



Слика 3: Повезаност јавног управљања и економског раста

Извор: Приказ аутора

Аутори Брунети, Кисунко и Ведер истраживали су повезаност јавног управљања и економског раста у транзиционим државама на узорку од 20 земаља, при чему су као зависну промјенљиву користили стопу раста и удио директних инвестиција у БДП-у.⁴⁷ Утврдили су да је највећи страх страних инвеститора повезан са институционалном несигурношћу, док су резултати посматрања укупних инвестиција били статистички безначајни. С друге стране, аутори Аренс и Мејерс испитивали су повезаност просјечне стопе раста БДП-а и просјечних страних инвестиција по глави становника с појединачним елементима квалитета јавног управљања на узорку од 25 постсоцијалистичких држава.⁴⁸ Као институционалне промјенљиве користили су показатеље који мјере одговорност, учешће, предвидљивост и транспарентност доказујући да су институције важне за економску успјешност транзиционих држава. Према њима, висок ниво почетног бруто домаћег производа с једне стране ограничава могућности раста јер показује да је ријеч о привреди с ниском граничном продуктивношћу фактора, а с друге поставља услове за институционални напредак. Критике описаних емпиријских истраживања биле су бројне, а најчешће су се односиле на недостатке података у погледу:⁴⁹

- непрецизности и субјективности јер не постоје директне мјере јавног управљања,
- погрешних начина мјерења што утиче на резултате економетријских модела,
- немогућности раздвајања перцепције о лошим институцијама (узрок) од ниске економске успјешности (посљедица), због чега истраживачи могу закључити да је нпр. ниска корупција у некој држави јер постоји доста страних инвестиција, а то не мора бити случај,

⁴⁷ Brunetti, A., Kisunko, G., Weder, B., *Institutions in Transition – Reliability of Rules and Economic Performance in Former Socialist Countries*, Working Paper, No. 1772, World Bank, Washington, 1997. pp. 7-10.

⁴⁸ Ahrens, J., Meurers, M., *Institutions, Governance, and Economic Performance in Post-Socialist Countries: A Conceptual and Empirical Approach*, Fourth International Conference, Portorož, 2000. pp. 136-151.

⁴⁹ Bađun, M., *Kvaliteta javnog upravljanja i ekonomski rast*, Ekonomski fakultet, Zagreb, 2005. str. 46.

- карактера многих показатеља који боље описују инвестиционо окружење странцима него домаћим инвеститорима јер су њима првенствено и намијењени,
- не подударања оцјене стручњака о институционалном окружењу с мишљењем приватних предузећа, мада не код свих истраживања,
- немогућности постојећих показатеља да мјере трајне карактеристике институција због чега се анализирају само резултати политика из претходног периода,
- у случају креирања коефицијента на основу анкетирања предузетника показује се мишљење стварних, а не потенцијалних инвеститора,
- доста широког мјерења појединих елемената јавног управљања, што значи да нпр. индекс перцепције корупције не разликује корупцију у јавној управи од оне у судству, као ни њену врсту, и
- упитности методолошке вриједности будући да се нигдје не наводе принципи по којима се бирају репрезентативни узорци који ће формирати коефицијент за одређену државу.

Упркос овим критикама, бројне комерцијалне агенције остварују високе приходе анализом показатеља квалитетног јавног управљања што претпоставља да имају корисне информације које су у демократском друштву прилично битне. Тако је код нпр. инвеститора важнији осјећај сигурности од постојања одређеног закона, при чему субјективни показатељи оцјењују ниво формалности институција. Неријетко истраживачи једноставно изаберу погрешне показатеље за оно што желе оцијенити јер нису сигурни у предмет истраживања, а некада су преклапања показатеља толико велика да се не може прецизно одредити која компонента доприноси расту. Због тога је најбоље користити агрегиране показатеље јер се грешке приликом мјерења појединачних коефицијената до одређеног нивоа поништавају у укупном коефицијенту који се заснива на више различитих извора. Међутим, код ових показатеља поставља се питање да ли је величина пондера појединачног показатеља одговарајућа и који од показатеља не обухватају све државе услед нерасположивости података. У последње вријеме повећао се број и побољшао квалитет показатеља јавног управљања који се могу сврстати у неколико група:⁵⁰ истраживања која укључују предузетнике, домаћинства и јавне службенике, агрегирани показатељи квалитета јавног управљања добијени из различитих извора, групе података које обухватају карактеристике политичких система, институционални показатељи комерцијалних агенција за оцјену ризика и објективне и прецизне мјере успјешности државе и њених процеса.

Највећи емпијски изазов представља утврђивање релативне важности појединачних институција у процесу економског раста. Наиме, задатак мјерења доприноса институција је комплексан јер је корелација између њих јака. Исто тако, уколико се утврди постојање корелације између институција и економског раста то аутоматски не значи да управе те институције узрокују раст. Ипак, један од најзначајнији проблема је превише поједностављен начин истраживања којим се погрешно обликују економетријски модели на основу којих се доносе општи закључци који не помажу појединачним државама. С друге стране, може се десити да одређени модел изгледа прихватљиво и разумно, али се проблем јавља у поступку примјене јер даје другачије резултате пошто укључује велики број различитих промјенљивих. Такође, из модела се могу искључити промјенљиве које објашњавају бруто домаћи производ и институције чиме се креира привидна регресија између осталих промјенљивих које су укључене у модел. На тај начин, истраживачи не могу утврдити директне ефекте између промјенљивих, него само индиректне. Према томе, као основни недостаци постојећих модела могу се навести:

⁵⁰ Миљеновић, Д., Кутњак, Г., Јаковац, П., Детерминирање обиљежја дјелотворности јавног сектора и јавног менаџмента, Зборник радова Велеучилишта, Бр. 8, Ријека, 2020. стр. 295-311.

- 1) недовољно обраћања пажње на остале независне промјенљиве које су укључене у модел и могу значајно утицати на резултате због чега је неопходно мијењати контролне промјенљиве, па тек онда донијети закључке,
- 2) занемаривање проблема мултиколинearности, тј. чињенице да контролне промјенљиве могу бити повезане са показатељима квалитета јавног управљања који се употребљавају,
- 3) погрешан избор инструменталне промјенљиве,
- 4) погрешна претпоставка да исти регресиони модел вриједи за богате и сиромашне државе,
- 5) не постојање спознаје да повезаност између јавног управљања и економског раста није увијек линеарна, и
- 6) критеријум сличности приликом поређења идентичних држава је искључиво бруто домаћи производ по глави становника.

Савремена истраживања повезаности више су оријентисана на утицај фискалне децентрализације и политике пореза на економски раст, а мање на остале активности јавног управљања.

1.4. Значај менаџмента у јавној управи

Јавни сектор обухвата различите институције и предузећа којим управља држава, а које раде у оквиру следећих дјелатности: друштвене, комуналне, инфраструктурне и управне. Дакле, у питању је мрежа формалних организација и тијела које запошљавају јавне службенике, доносе и регулишу прописе, располажу имовином и управљају јавним предузећима.⁵¹ Овој структурној дефиницији јавног сектора потребно је додати одговарајући управљачки аспект у виду јавног менаџмента који у формалном систему обезбјеђује провођење јавних политика које требају остварити позитивне резултате. Начин управљања непосредно утиче на учинковитост јавног сектора која је представљена ефикасношћу и ефективношћу креирања учинака, односно јавних добара и услуга. Иако се праксе управљања често преносе из приватног у јавни сектор, између њих постоје јасне разлике приказане на слици 4.



Слика 4: Карактеристике јавног у односу на приватни сектор

⁵¹ Пусић, Е., Управна знаност, Напријед, Загреб, 1995. стр. 34.

Осим основних карактеристика, слика 4 показује традиционалне недостатке јавног сектора у смислу структурне организације, бирократије и лоше мотивације људских ресурса. У оквиру јавне управе чести су реформски процеси услед којих се јављају нове појаве попут електронске управе, новог јавног менаџмента и сл. Менаџмент јавне управе представља релативно нову област која настоји смањити разлику између развијених и земаља у развоју у погледу демократизације државне управе. Наиме, лишени знања и вјештина неопходних за рад у модерној и ефикасној управи службеници нису у стању да је развијају и унапређују, а свој рад ставе у службу грађана. Због тога је потребно посједовање способности рјешавања бројних практичних проблема који се јављају у раду јавне управе. Према томе, менаџмент јавне управе треба да прати савремене трендове руковођења, истражује могућности унапређења управљања јавним сектором на свим нивоима, проучава и предлаже нове технике и методе развоја управне праксе, припрема план и програм образовања, креира пројекте, пружа стручне и савјетодавне услуге и успоставља сарадњу са домаћим и међународним институцијама у области јавне управе.

У посљедње вријеме, интензивирани су истраживања проблема функционисања, финансирања и руковођења јавног сектора изазвана трендовима економске, административне и фискалне децентрализације, као и развојем нових техника менаџмента које доприносе повећању аутономије менаџера у државној управи и јавним предузећима. Поред тога, економске регије и локалне заједнице преузимају активнију улогу у креирању сопственог развоја уочавањем, развојем и промовисањем конкурентских предности. Менаџмент јавне управе представља научну дисциплину чији је предмет проучавања јавна управа у најширем смислу, односно везе и процеси у склопу ње. У складу с тим, можемо рећи да ова научна дисциплина утврђује систем постојећих односа у јавној управи. Међутим, она не проучава норме које регулишу јавно управљање пошто је то задатак управног права. Основу науке о управи и менаџмента јавног сектора чине социологија, политичке и економске науке.

Менаџмент јавне управе садржи различите области које могу постојати као посебне научне дисциплине попут менаџмента процеса у јавној управи, тимског рада, функционалне области у јавној управи, управљања према резултатима, руковођења пројектима, управљања промјенама у јавном сектору, процеса структурне реорганизације и увођења нових облика организовања, образовања и тренирања кадрова и др. Савремени систем јавног управљања заснован је на методама и техникама менаџмента већином преузетим из приватног сектора (анализа трошкова и користи, увођење процесног управљања, давање ширих овлашћења менаџерима, формирање експертских тимова, редовно и системско оцјењивање резултата и сл.).

1.4.1. Појам менаџмента као процеса

Најједноставније речено, менаџмент представља свеобухватност процеса предвиђања, организовања, управљања, координације и контроле. На почетку успостављања менаџмента као научне дисциплине, термини управљање и администрација су означавали исти појам. У складу с тим, менаџмент (управљање, администрирање) представља сложен процес усмјеравања запослених приликом обављања одређених послова и задатака ради постизања утврђених циљева.⁵² Извршавање управљачких процеса захтијева учешће свих менаџера одређене организације, при чему количина времена и напора посвећеног сваком процесу зависи од хијерархијског нивоа. Дакле, менаџери нижих нивоа проводе мање времена планирајући стратегије у односу на врховне који имају више стручности, знања и вјештина стечених учењем и специјализацијом, од којих се истичу

⁵² Димитријевић, П., Менаџмент јавне управе, Правни факултет, Бања Лука, 2015. стр. 9.

концептуалне способности које омогућавају сагледавање цјелине и сложености система којим управљају. Другим ријечима, менаџери који посједују концептуалне способности у стању су да схвате на који начин се различите функције система надопуњују, какав однос (под)системи имају према окружењу и како промјене у једном дијелу система утичу на остале дијелове. Поред тога, битна је и аналитичка вјештина идентификовања кључних фактора којом се схвата њихов узајамни однос и улога коју имају у конкретној ситуацији.

Рашчлањивањем менаџерског процеса на подпроцесе могуће је утврдити основне послове које врши менаџер:⁵³ планирање, организовање, кадровање, вођење и контролисање. Планирање представља почетну фазу процеса управљања у којој се дефинишу циљеви организације и одређују мјере за њихово постизање. То значи да се у овој фази дефинишу и реализују и остале фазе процеса управљања због чега је најзначајнији подпроцес. Процес планирања је комплексан посао који мора укључити све дијелове организације и пословне функције у оквиру њих. Пошто се односи на будуће циљеве који су по природи неизвијесни, планирање мора да обухвати и буде спремно да прихвати промјене и непредвиђене догађаје, односно буде флексибилно и по потреби редефинише циљеве и активности. У складу с тим, можемо закључити да је планирање континуиран и непрекидан процес који захтијева предузимање активности на основу предвиђања будућности. Први корак ка квалитетном планирању је успостављање планске организације неопходне за проналажење алтернатива. У основи успјешног менаџерског планирања је способност сагледавања дугорочних посљедица текућих акција, ријешеност да се у одређеним случајевима жртвују краткорочни добици ради дугорочних користи и умијеће контролисања.

Природу планирања чини антиципативно доношење одлука које претпоставља одлучивање на начин да се прво дефинишу преактивности утврђених послова. Дакле, ради се о низу одлука које формирају систем, при чему утицај сваке одлуке на одређени исход зависи од бар још једне одлуке у низу. Према томе, иако су одређене одлуке сложене, а друге једноставне комплексност планирања првенствено проистиче из њихове узајамне зависности. У складу с тим, планирање је могуће дефинисати као процес доношења низа узајамно повезаних одлука прије провођења саме акције у ситуацији када се вјерује да ће непровођење активности онемогућити будуће негативно стање или да ће провођење активности остварити позитиван резултат.⁵⁴ Процес планирања остварује се коришћењем различитих инструмената од којих је најзначајнији пројектовање стратегија. Стратегија треба да пружи одговор на питање како стићи до постављеног циља. Стратегијско управљање представља савремени начин рјешавања и руковођења друштвених проблема. Проистекло је из војне стратегије, затим се пренијело у област економије и пословања, да би се касније користило у управним системима на државном и локалном нивоу.

Увођењем система стратегијског и предузетничког управљања осигурава се побољшање квалитета и повећање ефикасности приликом пружања административних услуга. Нова предузетничка филозофија постаје значајан фактор подстицања економског развоја и привлачења капитала. Стратешки менаџмент треба да помогне органима јавне управе у развоју стратешке свијести о факторима који утичу на успјех (неуспјех) остваривања дефинисаних циљева. У суштини, не постоји општа јединствена стратегија која се са успјехом може универзално примијенити без обзира на економске и политичке услове, окружење, историју и културу. Све стратегије могу се подијелити у неколико група уз могућност њиховог комбиновања:⁵⁵

⁵³ Ibid, стр. 10.

⁵⁴ Ibid, стр. 10-11.

⁵⁵ Кавран, Д., Јавна управа - Реформа, тренинг и ефикасност, Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2003. стр. 115-117.

1. Правно-легалистичке стратегије састоје се од одлука којима се са врха управља државном организацијом у погледу врсте и садржаја планова. Доносе их највиши органи власти (влада и парламент) у виду закона, подзаконских аката и других прописа.
2. Експериментално-пројектоване стратегије развијају одређени модел планирања (реформе) и експериментално га примјењују на појединим дијеловима територије или организационог система. Прије доношења одлуке овај модел се имплементира на узорку.
3. Компензаторно-партиципативне стратегије усмјерене су на децентрализацију, проширење јавног сектора и повећање учешћа грађана у различитим облицима одлучивања о управном систему.
4. Организационо-процесне стратегије подразумијевају планове дефинисања нових послова и задатака који се односе на реорганизацију, усавршавање кадрова и промјену метода управљања.

Са становишта управљања људским ресурсима, стратегија органа јавне управе треба да формулише: начин избора, постављања, едукације, награђивања, планирања каријере и напредовања кадрова помоћу којих ће организација испунити зацртане циљеве на оптималан начин. Процес организовања претпоставља креирање адекватне организационе структуре која ће обезбиједити реализацију планираних циљева и задатака. Дефинисање организације подразумијева подјелу послова, груписање, повезивање и формулисање појединачних врста послова, утврђивање одговорности и овлашћења и склапање цјелокупне структуре која ће осигурати примјену планова. На тај начин, процес планирања и организовања су непосредно повезани. Организовање се обавља према стандардима и унапријед прописаним процедурама које омогућавају употребу савремених научних метода и одређивање најбољег структурног рјешења. Према томе, формулисање структуре захтијева повезивање дијелова организације у складну цјелину која функционише на најбољи начин. Наведено претпоставља правилно одређивање улоге запослених, прецизно дефинисање и делегирање задатака, утврђен начин вршења задатака, додјеливање одговорности и овлашћења и исправно функционисање механизма.

Процес кадрована доприноси извршењу претходна два процеса увођењем запослених који омогућавају реализацију активности. Кадровска политика представља процес у коме се запослени постављају на одговарајућа мјеста дефинисана организационом структуром ради обављања одређеног посла. Ова фаза обухвата: проналажење, избор и довођење кадрова у организацију, њихову обуку и образовање, развој и напредовање, награђивање и заштиту. Руковођење је процес у којем менаџер ради оптималног коришћења људских ресурса усмјерава и координише кадрове при извршењу постављених задатака. Овај процес обухвата низ појединачних фаза и активности, као што су: обука кадрова за извршавање одређених задатака, усмјеравање кадрова приликом обављања послова, мотивација запослених, праћење и оцјена резултата рада и развој кадрова. Вођење је однос између менаџмента и запослених у поступку усмјеравања кадрова да што боље и ефикасније извршавају своје задатке, при чему је од изузетног значаја квалитетна комуникација и мотивација радника.⁵⁶ Дакле, у питању је двосмијеран процес због чега је неопходно да менаџер слуша и уважи мишљење и сугестије запослених.

Усмјеравање и координација подразумијевају велики број појединачних послова, процеса и задатака који су повезани и узајамно условљени у циљу ефикасног обављања заједничког посла. Менаџер врши распоређивање послова, тј. одређује шта ће који запослени радити, утврђује начине обављања послова, прати њихово извршавање, рјешава проблеме настале приликом вршења послова, мијења методе и начине рада, прима сугестије радника и оцјењује њихов учинак. Уопштено говорећи мотивација представља унутрашњи

⁵⁶ Димитријевић, П., цит. дјело, 2015. стр. 13.

осјећај који човјека подстиче да извршава или не извршава одређене активности. Мотивација је повезана са особинама човјека због чега се може рећи да она узрокује одређено понашање. Одлучивање менаџера представља срж сваког управљачког процеса, јер без доброг одлучивања није могуће управљати људским, финансијским и другим ресурсима. Основна улога сваког менаџера је да буде доносилац одлуке. У том контексту, менаџер представља централну фигуру организационе структуре која комуницира с великом бројем људи, прикупља разноврсне информације и на основу овлашћења и улоге континуирано доноси кључне одлуке.⁵⁷

Контрола је процес који обухвата активности усмјерене на анализирање и провјеру начина извршавања задатака, односно утврђивање да ли се обављањем послова постижу планирани циљеви и резултати. Према томе, основне активности овог процеса су: мјерење остварених резултата и њихово поређење с планираним, утврђивање одступања између остварених и планираних резултата и предузимање корективних акција ради управљања евентуалним одступањима. У јавној управи посебно се обављају контрола поступка, контрола трошкова, финансијска контрола по стандардима и контрола извођења пројеката према критеријумима (вријеме, ресурси, трошкови).

1.4.2. Утицај менаџмента на квалитет јавног управљања

Руковођење јавном управом представља управљање сваком од њених појединачних функција које обухватају вршење јавних овлашћења, пружање услуга, истраживање и развој, финансије и кадрове. Са менаџерског становишта, основна дјелатност јавне управе састоји се у обављању функција која су утврђене законским и другим прописима. У складу с тим, организовање процеса рада мора бити засновано на принципима операционог менаџмента, при чему операције морају представљати најкраћи пут. У току процеса рада неопходно је периодично анализирати и упоређивати резултате који се односе на квалитет, цијену и рок за сваку врсту услуге. Планирање процеса рада условљено је детаљним упознавањем са операцијама које се обављају и техникама које се користе. Квалитетна припрема процеса рада у управи омогућава уједначен ток дјелатности спречавајући стварање уских грла који могу угрозити цјелокупан процес. Контрола мора бити перманентна активност лишена произвољности по питању временске примјене и употребе санкција, чиме се осигурава њена превентивна улога.

Средстава рада у савременом окружењу морају бити модерна и адекватна основној дјелатности уз обавезу њихове максималне употребе, пошто је најчешће у питању релативно скупа опрема са кратким роковима технолошке амортизације због чега се редовно мијења. Област истраживања и развоја у јавној управи односи се на упоредне анализе, предвиђање промјена у сфери управљања и предлагање мјера за постизање циљева. Како би органи јавне управе своје пословање прилагодили тржишним захтјевима и принципима менаџмента неопходно је да дефинишу мисију управе. Утврђивање мисије треба да одговори на неколико питања:⁵⁸ ко су корисници услуга јавне управе, шта је визија која се жели постићи, шта је диферентна предност јавне управе у односу на сличне организације и ко су оснивачи чије интересе управа треба да задовољи. Приликом дефинисања циљева јавне управе потребно је имати у виду циљеве постављене од стране владе што је у домену политичке одлуке. У том контексту, с обзиром да је јасно дефинисана политика и стратегија владе кључна за добро функционисање државне управе, неопходан је активан приступ јавне управе ради прикупљања свих информација неопходних за одлучивање и предлагање већег броја алтернатива заснованих на стручним, теоријским и практичним знањима.

⁵⁷ Јовановић, П., Менџмент - Теорија и пракса, Факултет организационих наука, Београд, 2005. стр. 78.

⁵⁸ Димитријевић, П., цит. дјело, 2015. стр. 15.

За остваривање утврђене мисије треба формулисати одговарајуће стратегије које захтијевају темељна истраживања ради идентификовања фактора из интерног и екстерног окружења који ће имати утицај на реализацију постављених циљева. Финансијски менаџмент значајног дијела јавне управе условљен је буџетом што утиче на недовољну ангажованост менаџера у функционалној области. Пошто финансијски менаџмент подразумијева финансијско предвиђање и планирање уз коришћење средстава углавном се своди на активности израде приједлога буџета и напоре да се око њега постигне сагласност. Због тога менаџери најчешће не обраћају довољно пажње на инструменте помоћу којих могу остварити оптималне резултате употребом расположивих средстава и не уважавају савјете приликом доношења пословних одлука. У том смислу, битна је техника нултог буџетирања (*Zero Base Budgeting*) која представља начин утврђивања потреба за финансијским средствима. Прибављање финансијских средстава регулисано је законом о буџету, а њихово коришћење појединачним актима при чему је најважније питање сврсисходност њихове употребе. Технике књиговодствене и рачуноводствене контроле које се проводе путем буџетских инспекција нису довољне, а због непостојања тијела задуженог за ревизију, овај посао би спадао у надлежност органа којем по природи посла финансије нису област рада због чега се поставља питање стручности такве контроле.

1.4.2.1. Менаџмент локалне самоуправе

Економске кризе и незапосленост, осиромашење значајног дијела друштва и нарасле социјалне разлике представљају реални амбијент који узрокује промјене начина управљања локалним заједницама увођењем дерегулације, реструктурирања рада, укључивањем знања и информационе технологије, флексибилнијег организовања, иновативности и партиципације грађана приликом рјешавања проблема, тржишне усмјерености и конкуренције између приватног и јавног сектора.⁵⁹ Према томе, на локалном нивоу управљања настају нови проблеми које држава све теже може да рјешава ефикасно и ефективно. Због тога водећа идеја свјетских привредних експерата је децентрализација власти, преношење овлашћења и одговорности на службенике, истицање потребе за квалитетом и приближавање корисницима. Ипак, до данас управа у већини држава је остала централизована, инертна и бирократска. Код нас, модел управе је наслијеђен из административног и самоуправног социјализма који више није довољно учинковит. Државни монопол, хијерархијска структура и оријентисаност само на прописе и процедуре нису у стању да прате садашње и будуће промјене у привреди и друштву због чега је функционисање јавне управе често паралисано и суочено са кризом продуктивности, лошом организацијом и неекономичношћу.

Локална самоуправа обезбјеђује и пружа јавне услуге грађанима, при чему се поставља питање њихове адекватности, односно ефикасности, квалитета и континуитета. Савремена локална самоуправа заснована на предузетничким принципима користи велики број различитих инструмената како би учинила функционалнијим основне привредне и друштвене институције (комуналне службе, школе, болнице и друге јавне и приватне организације). Дакле, задатак савремене јавне управе треба да буде усмјеравање, посредовање и стимулисање правних субјеката и грађана, а мање директно пружање услуга корисницима. Циљ таквог начина управљања је креирање здравог друштва, породице и појединца који ће пред јавну управу постављати легитимне захтјеве које је могуће ефикасно задовољити.⁶⁰ Смисао постојања локалних власти и јавних служби је рјешавање проблема грађана. Са становишта грађана већина јавних услуга се обезбјеђује и користи локално попут социјалне службе, планирања, стамбене изградње, путева, санитарне службе,

⁵⁹ Ibid, стр. 73.

⁶⁰ Osborne, D., *Budgeting for Outcomes: Better Results for the Price of Government*, International Country Management Associations, Washington, 2013. p. 3.

образовања и др. У том контексту, локална самоуправа преузима многе функције чији број зависи од степена аутономије која је под контролом централне власти.

Развој друштва захтијева јачање потенцијала локалних заједница које су најадекватнији облик за задовољење потреба грађанима. Међутим, јавне услуге траже јединствено обављање на већој територији да би се исплатиле због чега настаје потреба за функционалним и партнерским повезивањем локалних заједница. На тај начин, користе се компаративне предности, повезују недовољно развијени крајеви и активирају неискоришћени људски ресурси у продуктивном циклусу регионалне интеграције. Питање легитимитета локалне управе зависи првенствено од начина организовања и функционисања локалних система управљања и испуњавања захтјева локалног становништва. Према томе, ефикасност локалних служби даје легитимитет локалној политици, због чега се под модернизацијом локалне управе често подразумева промјена културе пружаоца услуге која корисника ставља у центар активности. Способност локалне власти да рјешава проблеме и нуди широк дијапазон услуга које утичу на квалитет живота грађана важан је индикатор успјешности и ефикасности локалне самоуправе. Како би то постигла, савремена локална управа ангажује професионалце који развијају нове моделе менаџмента способне да користе предности стратешког размишљања и управљања и врше превенцију одређених социјалних проблема (криминал, корупција, транспорт, болести), а не само да ублажавају посљедице.

Развој заједнице (*community development*) може се дефинисати као скуп процеса којима се напори грађана повезују са настојањима власти у побољшању економских, социјалних и културних услова појединих заједница и њиховом уклапању у привредни амбијент како би се допринијело општем напретку.⁶¹ Дакле, у питању је однос раста локалних заједница и непосредних активности грађана који у њима живе у оквиру постојећег система државног управљања којим се утиче на привредни и друштвени оквир државе. Циљ развоја је пробудити активни интерес значајног дијела грађана и осигурати њихово директно учешће у планирању и извршењу развојних активности. Према томе, развој локалне заједнице становници треба да осјећају као сопствени. Теорија развоја заједнице представља скуп идеја о циљевима и методама укључивања грађана у заједничке активности на ограниченој територији. У суштини, у питању је процес којим локална заједница утврђује своје потребе и циљеве у сарадњи са грађанима, дефинише редослијед приоритета, развија самопоуздање и вољу за рад на њиховом остварењу, проналази средства за њихово остварење и покреће иницијалне акције. Развој заједнице као системска и свјесна активност економског развоја почео се примјенивати 50-их година прошлог вијека.

Политички системи у којима се мијењају различити модели друштвеног развоја, стратегије и приоритетни циљеви захтијевају флексибилну управу која, због минималне политичке условљености и еластичности у односу на политичке промјене, представља стабилизирајући фактор у области јавних послова. Реформа јавне управе као облик реорганизације унутрашњих односа настоји креирати амбијент у коме ће се створити услови за остварење циљева заједнице, утврђених на основу конзистентне стратегије, у што краћем року уз оптимално коришћење ресурса. Овим организационим прилагођавањем начина вођења јавних послова и прихватањем друштвено пожељних видова комуникације и пословања, јавна управа престаје да буде сметња даљег друштвеног и економског развоја. Процес реформе локалне самоуправе имплицира стварање децентрализованог партнерског система који је способан да се финансијски одржава и повећава своје финансијске потенцијале. Јачање капацитета локалних заједница и децентрализација власти омогућавају утицај грађана на доношење одлука и вођење јавне политике локалне власти у циљу адекватнијег рјешавања комплексних питања и квалитетнијег пружања услуга (тзв.

⁶¹ Пусић, Е., Локална заједница, Народне новине, Загреб, 1963. стр. 38.

услужна демократија). Дакле, савремена јавна управа је сервис грађана, а не механизам њихове контроле.

Модел локалног менаџмента представља типичан амерички модел руковођења који даје најбоље резултате у управљању великим градовима ефикасним рјешавањем бројних проблема који свакодневно расту геометријском прогресијом. Главне предности овог модела су професионалност, демократичност и ефикасност, при чему је јасна подјела функција и обавезно раздвајање политике од администрације, односно политичке елите од професионалног управљања. Ово раздвајање огледа се не само у повлачењу границе између политичке и административне одговорности, него и у јасном разграничењу политичких и административних функција, органа и др. У складу с тим, политичари треба да се уздржавају од мијешања у безначајна питања и детаљно регулисање, а да се концентришу на политичке принципе и смјернице, постављање општих циљева и утврђивање приоритета. Ипак, конкретно раздвајање политике од администрације је готово немогуће одредити, поготово у локалном политичком окружењу. Класична теорија администрације по којој је јавна администрација хијерархија независних и политички неутралних институција идеализована је слика бирократије и државних службеника као послушних и лојалних извршилаца политичких одлука који не доносе независне политичке судове.⁶²

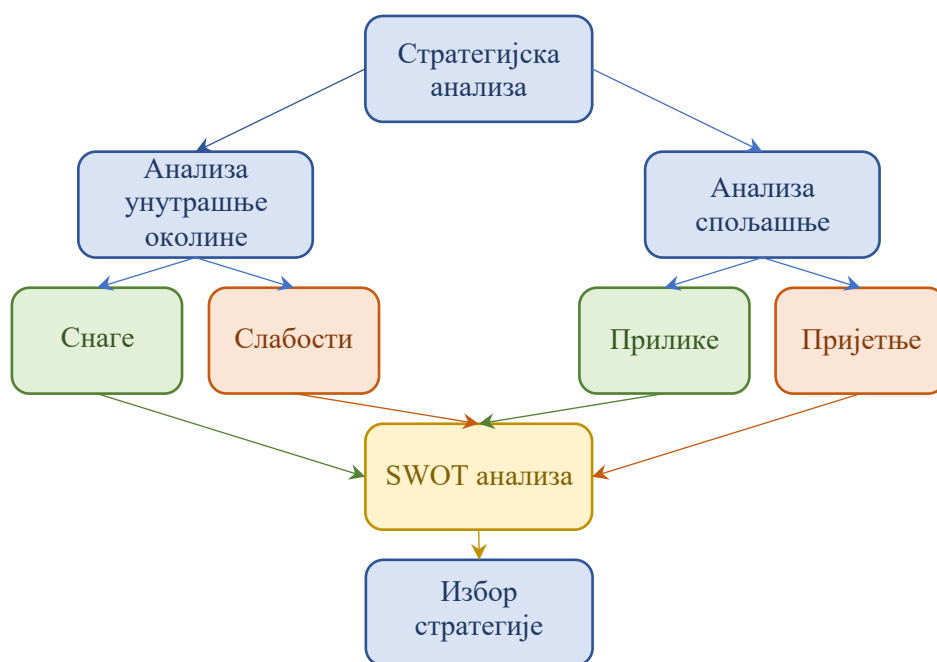
Скупштина обавља законодавну власт, а менаџер административну, при чему је његова улога кључна. Наиме, скупштина формално креира политику и доноси одлуке, а менаџер их спроводи и координише. Међутим, на дискретан начин менаџер иницира и припрема стратешке економске и политичке одлуке што га доводи у позицију да се као професионалац сматра чланом локалне политичке елите, иако на његову позицију може бити именована особа која до тада није била становник тог града, па чак ни државе. Моделу локалног менаџмента се замијера чињеница да менаџери могу да прикривају неуспјешно политичко вођство градоначелника. У ситуацији када локални политичари нису сигурни на који начин да дјелују јављају се професионалци у виду менаџера који рјешавају проблеме. Градски менаџер има широка административна овлашћења и надлежности. Пошто се не бира, него се именује и смјењује по истој процедури од стране савјета сматра се недемократичним моделом. По правилу, менаџер има свој тим асистената који му помаже у раду, а тимски сарађује са скупштином и градоначелником што је предуслов функционисања овог модела. Поред тога, неопходно је постојање тржишне економије и политичке културе која захтијева одговорност градског менаџера и осталих укључених субјеката.

Служба за промоцију локалне економије другачије је организационо структурирана од остатка локалне заједнице која је утемељена на унутрашњем хијерархијском моделу гдје свако има свог претпостављеног, без минимума самосталности у одлучивању и подразумејеване одговорности за донесене одлуке јер се за већину активности мора добити дозвола надређеног. У питању је модел отворених врата са компетентном и транспарентном службом која руководи пословањем, преговорима и реализацијом крајњих активности. Систем менаџмента квалитета, праћење и мјерење учинака рада јавних служби довело је до стандардизације услуга. Како би грађани знали шта да очекују од одређене службе транспарентно су постављени стандарди којима се прате ефекти и квалитет услуга и извјештава о њима на начин: образовање - стандард добра школа, полиција - стандард безбиједност, чистоћа - стандард чисте улице, судство - стандард доступност правде и др. Према томе, стандарди су неопходни за подизање квалитета услуга, адекватно награђивање запослених и подстицање њихове креативности што у крајњој инстанци утиче на боље задовољење потреба грађана. Праћење ефеката рада и учење на грешкама важни су механизми побољшања квалитета услуга. Циљна група промоције локалног економског

⁶² Димитријевић, П., цит. дјело, 2015. стр. 85.

развоја је приватни сектор, конкретно област трговине, производње и индустрије у којима треба повезати приватна локална предузећа са иностраним.

Градски менаџер има јасно и прецизно дефинисан распоред обавеза и план за доношење различитих перманентних одлука. Доношење одлука је непрекидан процес, због чега одлуке да би биле квалитетне и оствариле позитивне ефекте морају бити донесене у добро организованом процесу одлучивања локалног менаџера. Другим ријечима, одлуке се требају адекватно припремати за шта је потребан план за програмско одлучивање који не треба оставити широку слободу у погледу начина извршавања послова у складу са техником менаџмента по циљевима као средством унапређења ефикасности и ефективности локалне управе. У том смислу, менаџер има временски распоред и план одлучивања који је доста детаљан јер укључује све кораке и вријеме њихове реализације, као и одговорност свих субјеката који учествују у извршењу конкретног посла. Приликом предузимања одређених мјера и планирања активности локални менаџер врши анализу и процјену акције коју намјерава предузети. Постоје бројне анализе, а једна од најпознатијих и најчешће коришћених метода за утврђивање и сажимање кључних проблема из околине и стратегијских способности организације с потенцијалним утицајима на развој стратегије је *SWOT* анализа. Састоји се из четири дијела: *Strengths* (снаге, моћи, предности), *Weaknesses* (слабости, недостаци), *Opportunities* (прилике, могућности) и *Threats* (пријетње, страхови, ризици).



Слика 5: Анализа стратегијске ситуације локалне самоуправе

Извор: Сикавица, П., Бахтијаревић Шибер, Ф., Полошки Вокић, Н., Темелји менаџмента, МАТЕ, Загреб, 2008. стр. 251.

Менаџери су незамјенљиви у јавно-приватним партнерствима јер су задужени за креирање пројеката, повезивање људи, обезбјеђивање неопходних информација, преговарање и закључивање договора, рјешавање конфликта и реализацију планова пројеката. Да би се постигао задовољавајући споразум између локалне самоуправе и предузетника мора се користити хијерархија способности на чијем је врху конкретна одлука до које се стигло постепеном анализом, док су на дну полазни разговори у виду стручности, способности и знања о посматраној материји.

1.4.2.2. Менаџмент људских ресурса

Значај кадрова у савременом пословању непрекидно расте. Основни фактор развоја свих организација, па тако и управних су људи, конкретно јавни службеници од којих се јавна служба састоји. Дакле, квалитет јавне управе највише зависи од способности, поштења и залагања јавних службеника, што претпоставља да без квалитетних службеника нема ни квалитетне државне службе. Зато, посебну пажњу треба посветити стимулсању и мотивисању службеника, тј. њиховим потребама и очекивањима како би пружили свој максимум и остали у управи. Пошто су основни ресурс државне управе запослени, управни систем не може бити бољи од особа које га воде. Према томе, запослени представљају најважнији ресурс за реализацију управних циљева због чега управљање људским ресурсима мора бити приоритет приликом креирања реформских политика. Сложенији и бројнији задаци који се постављају пред јавну управу узрокују тенденцију професионализације што умјесто система плијена (*spoil system*) захтијева коришћење система заслуга (*merit system*) гдје су за пријем у државну службу неопходни одређени услови у погледу стручне спреме и личних квалитета кандидата.⁶³

Менаџмент људских ресурса релативно је млада грана менаџмента, настала осамдесетих година XX вијека, која се бави односима организације према тренутним или потенцијалним људским ресурсима. Велики значај за његов настанак имао је персонални менаџмент чији је развој повезан с настанком значајног броја различитих организација. Ова врста менаџмента усредсређена је на оптимизацију трошкова, док менаџмент људских ресурса истражује укупне перформансе и потенцијале у организацији. Према аутору Деслеру менаџмент људских ресурса се односи на праксе и политике које су неопходне како би се извршили менаџерски задаци повезани с личним питањима, као што су запошљавање, обука, процјена и награђивање запослених у организацији и сигурно, етички прихватљиво и праведно окружења за њихов рад.⁶⁴ С друге стране, аутори Торингтон, Хал и Тејлор менаџмент људских ресурса дефинишу као низ активности које запосленима и организацији која користи њихове способности пружају могућности да постигну договор о циљевима и природи радног односа, а затим тај договор проведу у дјело.⁶⁵ Аутор Зрнић под менаџментом људских ресурса подразумијева интердисциплинарни теорију која захтијева широк спектар знања из различитих научних области како би се утврдило коришћење, мотивисаност и развој људских ресурса у организацији.⁶⁶

У складу с наведеним, можемо закључити да је менаџмент људских ресурса дисциплина која је уско повезана са управљањем људима, њиховим знањем и потенцијалима у организацији. Менаџмент људских ресурса у јавној управи подразумијева послове и задатке везане за људе у управи, њихов избор, евалуацију, мотивацију, тренинг и друге активности побољшања перформанси и обезбјеђења развоја запослених. Основни захтјеви и принципи који одређују начин функционисања државне службе и управљање људским ресурсима су:

1. Обухват државне службе јасно је дефинисан и примјењује се у пракси, тако да постоји оквир политика, правни оквир и институционално уређење за професионалну државну службу.
 - Принцип 1 – Обухват државне службе која се примјењује у пракси је адекватан и прецизно дефинисан.

⁶³ Мерит систем означава прекретницу у схватању државне службе јер као основни критеријум за запошљавање у јавној управи користи способности изражене школском спремом, постављајући тако одређене услове за рад. Основни циљ овог система је да се методама објективне оцјене изабере најспособнији кандидати, при чему се предност и посебни услови дају особама одговарајућег образовања и квалификација.

⁶⁴ Dessler, G., Основи менаџмента људских ресурса, Data Status, Београд, 2007. стр. 2.

⁶⁵ Torrington, D., Hall, L., Taylor, S., Менаџмент људских ресурса, Data Status, Београд, 2004. стр. 13-14.

⁶⁶ Зрнић, М., Увод у менаџмент људских ресурса, Banja Luka College, Бања Лука, 2007. стр. 28.

- Принцип 2 – Успостављен је оквир политика и правни оквир за професионалну и кохерентну државну службу који се примјењују у пракси, док институционална структура омогућава досљедне и учинковите праксе управљања људским ресурсима широм јавне управе.
- 2. Професионалност државне службе обезбјеђује се квалитетним стандардима у управљању и праксама управљања људским ресурсима.
 - Принцип 3 – Запошљавање државних службеника засновано је на заслугама и једнаком третману у свим фазама, при чему су критеријуми за распоређивање на нижерангирано радно мјесто и прекид радног односа за службенике експлицитно постављени.
 - Принцип 4 – Спријечен је директни и индиректни политички утицај на више руководеће позиције у државној служби.
 - Принцип 5 – Платни систем за државне службенике заснован на систематизацији радних мјеста поштен је и транспарентан.
 - Принцип 6 – Осигурано је стручно усавршавање државних службеника које обухвата редовно обучавање, поштену оцјену рада, мобилност и унапређење на основу објективних и транспарентних критеријума и заслуга.
 - Принцип 7 – Утврђене су мјере за промовисање интегритета и спречавање корупције које осигуравају дисциплину у државној служби.

Тржишни услови привређивања афирмишу кадрове као једини ресурс са поливалентом улогом. Потреба за оптимизацијом кадровске структуре ради побољшања перформанси запослених представља најбитнији задатак кадровске политике менаџера, због чега суштину реформе јавне управе чини избор и распоређивање службеника у складу са дефинисаним мјерилима и критеријумима. Одређивањем оптималних распона руковођења на различитим нивоима менаџмента смањује се могућност конфликта и повећава лична одговорност оперативних менаџера. Развој и едукација запослених значајан су предуслов успјешности пословања, па их је неопходно перманентно планирати. Планирање кадрова представља процес проучавања потреба за људским ресурсима који садржи прогнозирање и пројектовање за одређени временски период уз планирање образовања, непредовања, заштите, преквалификација, рјешавање вишкова кадрова и др. Одговорност за обављање функције управљања људским ресурсима подијељена је између више учесника, при чему највећи дио сноси менаџер. Према томе, од квалитета и компетенција менаџера зависиће начин провођења процеса управљања људским ресурсима.

Основни задаци менаџера у процесу управљања људским ресурсима су:⁶⁷ планирање људских ресурса, обликовање радних задатака и комуницирање и мотивисање за обављање задатака. Главни инструмент сваког менаџера је континуирана мотивација за рад, прије свега лична, а затим и других запослених. С мотивацијом уско је повезана комуникација као неопходан предуслов за квалитетну организацију и остварење стратешких циљева. Квалитетан систем комуникације захтијева повјерење које се гради путем свакодневних разговора са запосленима о њиховим дневним задацима, начину обављања активности, давањем савјета за лакше обављање радних задатака, организовањем пословних састанака изван радног времена и сл. Оптимално управљање људским ресурсима претпоставља менаџерски приступ који мобилише и стимулише запослене да остварују максималне радне резултате у сопственом интересу и интересу колектива у коме раде. Дакле, поред организационих знања и способности менаџер мора посједовати и инструментариј за успостављање квалитетних међуљудских односа у организацији који су основа успјешног пословања.

⁶⁷ Димитријевић, П., цит. дјело, 2015. стр. 41.



Слика 6: Елементи стратегијског менаџмента људских ресурса

Извор: Приказ аутора

Процеси који карактеришу менаџмент људских ресурса подразумевају:⁶⁸ анализу послова и радних операција, планирање људских ресурса, запошљавање, систематизација радних мјеста, усмјеравање и контролисање развоја кадрова, образовање, обуку и тренинг, каријерни напредак запослених, оцјену и вредновање рада, плате и друге облике материјалне стимулације за рад, мотивацију запослених, заштиту запослених на раду, напуштање организације и систем контроле управљања људским ресурсима. Приликом систематизације радних мјеста неопходна је детаљна анализа опште организационе структуре по сегментима ради утврђивања оптималне микроструктуре за сваки посматрани сегмент. Адекватном систематизацијом осигуравају се организациони услови за оптимално ангажовање кадрова у обављању послова чиме се омогућава брзо прилагођавање захтјевима окружења. Запослене у управи чине: јавни службеници, политички функционери и привремени сарадници. Јавни службеници чине језгро професионалног дијела управних кадрова вршећи јавну службу као основно занимање које треба да обезбиједи материјалну егзистенцију због чега су адекватно плаћени за рад. Политички функционери преносе на управу опште политичке смјернице одлучујуће социјалне и политичке групе (владајуће политичке странке или коалиције) и врше политичку контролу управе за њен рачун. Између функционера и професионалних службеника постоји одговарајући простор недодирљивости којег чини ужи или шири прелазни појас захваљујући коме избор политичких функционера у савременој правној држави не доводи у питање професионализам јавних службеника.

Разврставање јавних службеника може се извршити вертикално на основу знања и школске спреме и хоризонтално на основу струке. С друге стране, класификациони системи могу се подијелити на двије групе: класификацију радних мјеста и службеника. Класификација радних мјеста претпоставља трансформисање општих задатака организације у конкретне послове који се даље разврставају у радне дужности појединаца. Сходно томе, радно мјесто је збир свих радних дужности и одговорности за њихово извршење које има одређени службеник. Више сличних радних мјеста у погледу садржаја рада, степена тежине, одговорности и потребних квалификација повезује се у класу. Лични статус јавног службеника чине његова права и обавезе. Радне дужности сваког радног

⁶⁸ Кавран, Д., цит. дјело, 1991. стр. 61.

мјеста треба дефинисати на исти начин, нпр. редовни задаци, административне дужности, специјална задужења и сл. Оваква подјела омогућава проналажење критеријума за креирање класа радних мјеста које се разликују по рангу, плати и другим материјалним и нематеријалним предностима које служба обезбјеђује. Класификација службеника полази од њихових личних карактеристика на основу којих се врши разврставање према формалном образовању или дужиниведеног времена у државној служби.

Квалитетно управљање људским ресурсима у јавној управи не зависи само од примјене модерних алата и техника, већ и од рационалне политике, правне основе и институционалног уређења. Стратешка политика управљања људским ресурсима у јавној служби уз адекватне законске одредбе које обухватају одговарајућу структуру државне управе и ефикасно институционално уређење чине основу квалитетног и учинковитог функционисања јавне управе. Запошљавање и отпуштање државних службеника по основу заслуга од пресудног је значаја за осигурање одрживе јавне службе која је неопходна за квалитетну израду и провођење политика без обзира на промјене власти. Адекватно креиране процедуре запошљавања предуслов су професионалне јавне управе, при чему их требају пратити и други алати попут оцјене рада, професионалне обуке и усавршавања, мјера интегритета и дисциплинских поступака. Комбиновањем ових елемената ствара се поуздан систем који може привући и задржати вриједне запослене у јавној служби.

2. НАСТАНАК И ЗНАЧАЈ НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА

Концепт новог јавног менаџмента подразумејева значајне промјене које је неопходно провести у раду и организацији јавне управе како би се побољшала ефикасност и омогућило квалитетније пружање услуга крајњим корисницима. У том контексту, употреба овог концепта претпоставља постепено увођење релевантних принципа и реформи које ће олакшати прилагођавање јавних службеника новом начину рада. Нови јавни менаџмент настао је 80-их година прошлог вијека доласком на власт неолибералних странака, најприје у Сједињеним Америчким Државама и Великој Британији, а затим у Њемачкој, Канади, Француској и Данској. Основна идеја овог концепта била је да укључивање државе путем јавне управе у привреду и приватни живот становништва мора бити минимално. Дакле, улога државе је усмјерена на одржавање законодавног оквира помоћу кога појединци могу остварити свој пуни потенцијал у складу са индивидуалном мотивацијом и изборима. Континуирано мијешање државе у приватни живот грађана креира негативну слику власти и неповјерење. Сложене бирократске процедуре на државном и локалном нивоу узрокују неучинковитост трошења буџетских ресурса што нови јавни менаџмент настоји елиминисати наглашавајући позитивна обиљежја попут одговорности, поузданости, прецизности и образовања јавних службеника.⁶⁹

Суштина новог јавног менаџмента и његови основни принципи другачије су дефинисани и категорисани од стране различитих истраживача и академија због чега не постоји јединствена дефиниција већ сет специфичних административних аргумената више заснованих на пракси, него на теорији. Тако, аутор Копрић нови јавни менаџмент дефинише као управну доктрину која наглашава економске вриједности јавне управе, излаже државну управу и организацију јавног сектора тржишним принципима и развија предузетничко понашање у јавној управи, при чему су његови кључни елементи:⁷⁰ нове информационе и комуникационе технологије, менаџмент, конкуренција, уговарање, мјерење и оцјена успјешности и тимски рад. Према томе, стајалиште ове дефиниције је неопходност смањења разлика између јавног и приватног сектора ради повећања ефикасности и економичности. У том контексту, проблеми с којима се суочава јавна управа генерално се могу подијелити на проблеме развоја и проблеме расподеле. Њихово рјешавање потребно је схватити као дуготрајан процес чији су главни кораци: утврђивање циља, израда плана и надзор, контрола и оцјена донесених одлука у поступку остварења циља. Основна хипотеза реформе новог јавног менаџмента претпоставља да већа тржишна оријентација у јавном сектору доводи до веће трошковне ефикасности владе без негативних посљедица на друге циљеве или разматрања.

Табела 1: Разлике између традиционалне управе и новог јавног менаџмента

Традиционална управа	Нови јавни менаџмент
Политичка теорија	Организациона теорија
Процес	Резултат
Циљеви из демократске теорије	Циљеви из тржишне економије
Развој стилова управљања	Ефикасност, ефективност и квалитет
Потенцијал за уговарање, франшизинг и нове облике регулације	Израда бољих модела заснованих на теорији

Извор: Ружић, О., Голубић, Х., Латин, М., Клопотан, И., Јавни менаџмент, Технички гласник, бр. 8, Свеучилиште Сјевер, Вараждин, 2014. стр. 462.

⁶⁹ Перко Шепаровић, И., Изазови јавног менаџмента - Дилеме јавне управе, Golden marketing - Техничка књига, Загреб, 2006. стр. 86.

⁷⁰ Копрић, И., Прилагодбе хрватске јавне управе еуропским стандардима, Годишњак, бр. 5, Академија правних знаности Хрватске, Загреб, 2014. стр. 3.

Управљање државом (*governance*) треба бити вођено мисијом, тржишно оријентисано на резултате, конкурентно и усмјерено на кориснике остављајући им могућност избора услуге. Нови јавни менаџмент превазилази неучинковитност и сложену организациону структуру традиционалног модела управе у којем службеници брину искључиво о правилима занемарујући мисију јавне управе. Дакле, традиционални модел јавне управе ставља нагласак на управно право и процедуре, док нови јавни менаџмент настоји креирати систем професионалног менаџмента, креативности и квалитета јавне управе у којем се службеници вреднују на основу заслуга.



Слика 7: Процесни приступ новог јавног менаџмента на нивоу државе и локалне самоуправе

Извор: Schmidt, E., Groeneveld, S., Van de Walle, S., A Change Management Perspective on Public Sector Cutback Management: Towards a Framework for Analysis, Public Management Review, Vol. 19, Abingdon, 2017. p. 154.

На развој доктрине новог јавног менаџмента кључан утицај имале су класичне теорије менаџмента и организације аутора Тејлора и Фајола. У својој књизи *Scientific Management* аутор Тејлор наводи да је ефикасан и ефективан менаџмент могуће свести на скуп научних принципа. У том контексту, Тејлор је прво издвојио управљање као самосталну дјелатност од директног вршења задатака, да би касније на оперативном нивоу извршио подјелу рада у смислу рашчлањивања радног процеса на мање једноставне задатке чије учење захтијева минималан временски период, па је у сваком тренутку могућа њихова замјена без смањења радног темпа. Аутор Фајол сматра се ствараоцем класичне организационе теорије који је међу првима формулисао функционални принцип планирања и истакао значај менаџмента у пословању предузећа. У књизи *General and Industrial Management* Фајол описује менаџмент као предвиђање, планирање, наређивање, координисање и надзор ради постизања циљева пословања. На основу тога, дјелатност управљања се посматра као заједнички елемент свих организација на који се преносе принципи руковођења: ауторитет, подјела рада, дисциплина, системи наређивања и усмјеравања, потчињавање појединачних општем интересу организације, адекватно награђивање запослених, хијерархијска структура, иницијативе у виду слободе предлагања и обављања послова и усклађеност и једнакост свих чланова организације.

2.1. Принципи новог јавног менаџмента

Основни принципи новог јавног менаџмента најбоље се могу описати подјелом на седам аспеката.⁷¹ Први аспект односи се на јавно управљање и наглашава важност и моћ приватизације владе која менаџерима пружа слободу руковођења. Фокусирање на методе вршења активности битан је аспект новог јавног менаџмента. Наиме, потребно је дефинисати и одржавати јасне стандарде и мјере успјешности службеника што

⁷¹ Остовић, М., Нови јавни менаџмент, Завршни рад, Велеучилиште Никола Тесла, Госпић, 2016. стр. 3-4.

подразумијева коришћење метода којима се објашњавају циљеви, намјере и показатељи који доприносе успјеху и напредовању. Доктрина новог јавног менаџмента уводи обавезну континуирану контролу *output-a* која се ранија односила углавном на *input-e* и бирократију. Поред тога, ова доктрина заговара децентрализацију, тј. преношење државних управних послова са централних органа на јединице локалне самоуправе. Међутим, то не обухвата преношење овлашћења опште регулације, нити самосталног политичког дјеловања за шта су задужени органи централне државне управе. Послови државне управе могу се повјерити локалним самоуправама на основу споразума са заинтересованим удружењима из локалних јединица, законом и на основу уговора које влада закључује са централним државним органима. У децентрализованим системима менаџери постижу већу флексибилност у раду јер нису под утицајем агенција које ограничавају. Због тога се од државне власти очекује сегментација управљања на више мањих организација усмјерених на пружање јавних услуга. У том смислу, нови јавни менаџмент подржава агентификацију као главни институционални одговор на неефикасност и неодговорност јавне управе.

Агенције представљају организације одвојене од државне управе које обављају различите послове, од државне сигурности, регулисања жељезничког саобраћаја, увоза лијекова до финансирања филмске умјетности, на основу стручне специјализованости. Према томе, агенције као независна и саморегулишућа тијела доносе општа обавезујућа правила, контролишу понашање пружалаца јавних услуга и санкционишу одступања у секторима којима су претходно руководила државна предузећа. Иако се као предност агенција истиче осигурање кредибилитета власти према одређеној политици, недостатак државне контроле може довести до проблема превеликог утицаја приватних интереса због чега се инсистира на транспарентности рада, формализовању поступака укључивања јавности и струке у одлучивање и већој координацији политике услед фрагментације.⁷² Такмичење је врло важан аспект новог јавног менаџмента јер омогућава тржишно надметање у јавном сектору што доводи до бољег квалитета услуга. Нови јавни менаџмент усредсређен је на успостављање радних мјеста на којима су службеници заправо предузетници свјесни циљева и намјера управе с којом су повезани краткорочним уговорима о раду или уговорима о дјелу. Како би осигурао учинковитост система нови јавни менаџмент се фокусира на управљање трошковима које подразумева предузимање акција које ће смањити износ трошкова без утицаја на квалитет услуга.

Сумирајући претходно наведено, можемо закључити да основне принципе новог јавног менаџмента чине:⁷³ децентрализација управљања и контроле, предузетничка врста менаџмента, усмјереност на резултате, промоција конкурентности у вршењу јавних услуга, евалуација и мјерење учинака и радни односи засновани на уговорима, а не хијерархији. Ови принципи се преплићу и спајају кроз различите моделе менаџмента и јавне политике који настају и развијају се под утицајем новог јавног менаџмента. Два основна реформска приступа која се односе на врсте руковођења, тј. управљања организацијама у јавном сектору су:⁷⁴

1. Слободно управљање менаџера – подразумева пренос надлежности и давање слободе професионалним менаџерима да воде децентрализовану организацију употребом техника приватног сектора, и
2. Принудно управљање менаџера – подразумева коришћење подстицајних мјера које имплицирају усмјереност ка тржишту, односно стварање конкуренције и

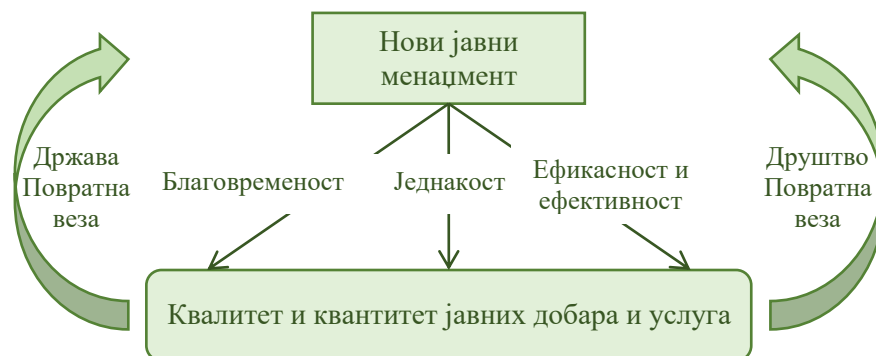
⁷² Копрић, И., Марчетић, Г., Муса, А., Ђулабић, В., Лалић Новак, Г., Управна знаност - јавна управа у савременом европском контексту, Хрватска и компаративна јавна управа, бр. 1, Институт за јавну управу, Загреб, 2015. стр. 244.

⁷³ Gray, C., Instrumental policies: Causes, Consequences, Museums and Galleries, Cultural trends, Vol. 17, Abingdon, 2008. pp. 209-222.

⁷⁴ Christensen, T., Lægreid, P., Complexity and Hybrid Public Administration - Theoretical and Empirical Challenges, Public Organization Review, Vol 11, Berlin, 2011. p. 409.

модела уговорног менаџмента. Организација је децентрализована уз јасно дефинисане одредбе практичне политике претходно утврђених циљева и централизовани надзор и контролу.

Заступањем принципа децентрализације кроз приступе слободног и принудног менаџерског управљања утврђују се циљеви организационих јединица и стављају јавни службеници под уговорне обавезе чиме нови јавни менаџмент пружа већу аутономију, али и више централног надзора и контроле што је једна од главних замјерки ове доктрине. Наведена дихотомија на линији централизација насупрот децентрализације доводи до тензија између политичких номинованих и изабраних званичника с једне и професионалне администрације с друге стране. Ове тензије нови јавни менаџмент покушао је да ријеша разграничењем надлежности на начин да доносиоци одлука (изабрани званичници) креирају јавну политику чију имплементацију делегирају администрацији (менаџерима), држећи је одговорном кроз појединачне уговоре. Ово рјешење као битно обиљежје новог јавног менаџмента може бити ограничавајуће у погледу одлучивања и доношења стратегија јер креаторима јавних политика доноси недоумицу, а пружаоцима услуга слободу за тумачење и закључивање од случаја до случаја. Према томе, ако постоје услови и критеријуми који показују да су на руководећим позицијама компетентне особе са визијом развоја препоручује се примјена принципа слободног менаџерског управљања, а уколико су на управљачким мјестима политички делегирани некомпетентни људи користи се принцип принудног менаџерског управљања који креатору јавне политике омогућава усмјеравање менаџера јасним препорукама са дефинисаним циљевима и задацима. Ипак, уколико јавна политика мора досљедно да користи само један принцип, онда је први адекватнији у систему гдје постоји процедура избора руководиоца који задовољава високе професионалне стандарде и није подложен утицају политичких или других лоби група.



Слика 8: Принципи учинковитости новог јавног менаџмента

Извор: Andrews, R., Van de Walle, S., New Public Management and Citizens Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness, Public Management Review, Vol. 15, Oxford, 2013. p. 765.

2.1.1. Реформски процеси

У литератури о новом јавном менаџменту устаљена је теза да уколико одређена услуга коју грађанима пружа јавни сектор не може бити унапређена и побољшана треба бити приватизована, што је последица потребе за ефикасношћу јавне управе и става да уколико јавни сектор није способан, односно нема капацитет да управља одређеним услугама или јавним добрима, оснивач има право да их приватизује и додијели приватној организацији на управљање. Због оваквог начина резонавања, концепт новог јавног менаџмента је изазвао доста полемика јер се приватизација јавних услуга сматрала непопуларном мјером коју су доносиоци одлука избјегавали. Смисао приватизације био је повећање ефикасности и конкурентности у интересу грађана, при чему се на организације, институције и предузећа која пружају јавне услуге врши притисак да своје обавезе

извршавају на најбољи могући начин. Приватизација јавних услуга често се испоставила као лоше рјешење пошто приватни инвеститор не одговара јавности већ искључиво акционарима чиме су погођени најсиромашнији корисници услуга. Зато су у појединим државама одређене јавне услуге дате у концесију која представља посебан међукорак прије приватизације. Поједини аутори сматрају да континуирани мањак средстава у јавној управи узрокује немогућност извршења кључних инфраструктурних побољшања јавног система.⁷⁵

Јавно-приватно партнерство као реформски корак било је релативно популарно и по многим ауторима боље рјешење од приватизације. У питању је начин финансирања већих инфраструктурних пројеката који Свјетска банка дефинише као дугорочни уговор између правних лица и ентитета владе чији је предмет обезбјеђивање одређене услуге, сервиса или имовине, при чему правно лице сноси већи дио одговорности и ризик, а надокнада је везана за успјех пројекта. Компетиција као реформски процес била је заступљена у локалним заједницама које су креирале политике и доносиле одлуке надметањем различитих тијела, органа и установа чији су биле оснивач. Овај корак био је популаран у службама које су нудиле исте или сличне услуге на одређеној територији. Локални доносиоци одлука су ради квалитетније употребе ове мјере увели бројне стимулације у виду награда и различитих бенефита. Бројне студије утврдиле су повећање ефикасности јавне службе након увођења компетитивности као принципа рада.⁷⁶ Укупна реформа јавне службе требала је да креира однос службеника са надређеним сличан односу какав постоји у приватном сектору. У том контексту, преношењем модела и пракси менаџмента из приватног у јавни сектор настојала се повећати ефикасности и одговорности јавних службеника. Посљедице овог процеса биле су:⁷⁷ успостављање циклуса пројектног менаџмента, краћи уговори за запослене, учестала екстерна контрола, стратешко управљање повезано са јавним политикама и инструментализација.

Дерегулација претпоставља елиминисање непотребних и штетних правила, поједностављење процедура и усклађивање законског оквира и обредби. Проблем дерегулације у јавним политикама савремених западних демократија посматра се из перспективе заједничких активности. Наиме, 2006. године Кабинет премијера Њемачке донио је одлуку о редукцији бирократије и административних правила у циљу ефикаснијег регулисања и усклађивања правила за приватна и правна лица. Њихово усложњавање на нивоу Европске уније проузроковало је повећање трошкова и буџетских давања, које многе државе нису имале у виду када су пристале на неке од политика, због чега је Њемачка креирала план квалитетније регулативе који је координисао Одсјек за бољу регулацију у оквиру Владе. Једно од правила, координисано између свих министарстава, федералних и локалних влада било је *one in, one out* што је подразумевало да ако било која институција која има овлашћење увођења нове таксе или било које друге регулације жели да донесе такву одлуку мора истовремено да избаци неку регулацију. Федерални статистички биро био је задужен за мјерење успјеха овог пројекта и креирање индекса за праћење смањења бирократије.

Редефинисање улоге и права грађана кроз конкретне инструменте чини битан аспект доктрине новог јавног менаџмента. Увођење институције Омбудсмана, Заштитника грађана, Узбуњивача и сличних независних институција допринијело је повећању демократичности друштва. Ипак, потпуна независност ових институција је крхка јер зависи од скупштинске већине. У демократском систему, становници имају права потрошача (корисника јавних услуга) и права грађана (утицај на јавне политике и доношење одлука).

⁷⁵ Konisky, D., Teodoro, M., When Government Regulate Governments, American Journal of Political Science, Vol. 60, New Jersey, 2016. pp. 559-574.

⁷⁶ Andrews, M., The Limits of institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions, University Press, Cambridge, 2013. p. 291.

⁷⁷ Lindqvist, K., Effects of Public Sector Reforms on the Management of Cultural Organizations in Europe, International Studies of Management & Organization, Vol. 42, Oxford, 2012. pp. 12-17.

Подстицаји представљају финансијске и нефинансијске мјере којима јавна управа стимулише менаџере на ефикасно управљање, односно на успјех у оквиру задатих рокова и циљева. Ова мјера релативно је лако остварива употребом инструмента награде у различитим облицима. Сви претходно наведени реформски процеси не представљају немогуће захтјеве, али изискују значајну политичко-административну вољу да се проведу.

2.1.2. Повезаност принципа и основних елемената новог јавног менаџмента

Доктрина новог јавног менаџмента ослања се на три основна елемента: *input*, *output* и *outcome*. *Input* је јединица уноса, односно ресурс који улази како би се нешто произвело или креирало, а *output* је јединица резултата, материјалног или нематеријалног. Другим ријечима, *input-и* су оно што установе добијају да би извршиле услугу и испуниле своју мисију (инфраструктура, финансијска средства, људски ресурси), а *output-и* су јединице пруженог. *Outcome* је трећа категорија која представља разлику између менаџмента јавног и приватног сектора. Док менаџмент приватних компанија као циљ узима однос између јединица *input-а* и *output-а*, нови јавни менаџмент је усмјерен на мјерење и дефинисање *оутцома*-а као дугорочног резултата, вриједности и утицаја које јавне установе пружају и доприносе заинтересованим странама. Према томе, ову доктрину комплекснијом чине случајеви чији производ рада није материјалне природе, односно чији резултати се не могу квантификовати као што је нпр. дугорочни задатак здравственог сектора у виду побољшања здравља становника или образовног система који се односи на трансформацију тренутног друштва у друштво знања. На основу тога, можемо рећи да је *outcome* укупни ефекат који једна организација јавне управе има на друштво.

Осим наведених елемената, као значајан дио доктрине новог јавног менаџмента јављају се следећи термини:⁷⁸ ефикасност (*effectiveness*), ефикасност (*efficiency*) и економичност (*economy*) који описују односе између *инпута*, *оутпута* и *оутцома*-а. Ефикасност показује однос између *input-а* и *output-а*, а ефикасност означава утицај на друштво. У економској литератури ефикасност се дефинише као обављање правих активности, а ефикасност као обављање активности на прави начин. У том контексту, аутор Тејлор је сматрао да је могуће дефинисати универзалне принципе ефикасног дизајна процеса рада на основу анализе дневне рутине појединачног радника имајући у виду вријеме које му је потребно да произведе одређени производ. Упоредивши перформансе радника, покушао је доћи до стандарда којим би дефинисао границу ефикасности која захтијева тренинг и контролу. Иако су ова истраживања и анализе појма ефикасности били засновани на производним пословима у фабрикама, аутор Тејлор је сматрао да се овај принцип може примјенити и у државним пословима.

С друге стране, аутор Миленковић наводи да је нови јавни менаџмент стављајући у фокус ефикасност, ефикасност и економичност елиминисао друге вриједности попут социјалне правде, јавног интереса и поштовања права из појма јавне управе, иако су поједина истраживања сматрала да се ове вриједности налазе у крајњем резултату ефикасности.⁷⁹ Неолибералне реформске идеје, као носиоци конзервативних и неолибералних принципа, држале су вишедеценијско вођство у реформама јавне управе, док је левича, као носилац социјалдемократских идеја, заслужна за јачање концепта добре управе у савременој јавној управи.

⁷⁸ Миленковић, Д., Утицај либералне и социјалдемократске идеологије на савремене реформске процесе у јавној управи, Администрација и јавне политике, бр. 1, Институт за политичке студије, Београд, 2015. стр. 121.

⁷⁹ Стефановић, М., Принципи новог јавног менаџмента у култури: Инструмент развоја или стандардизације, Зборник радова, Факултет драмских уметности, Београд, 2017. стр. 123.

2.2. Анализа концепта новог јавног менаџмента

Менаџмент у јавној управи је процес планирања, организовања, руковођења, осигурања кадрова и контроле људских, материјалних, финансијских и других организационих ресурса јавне управе ради остварења утврђених циљева. Суштински, менаџмент јавне управе је одговоран за стање у јавноправним органима на свим нивоима. Постоји доста дефиниција управљања у јавном сектору које нису од пресудног значаја за његову суштину јер многи практичари који су добро упознати са функционисањем јавне управе у пракси не препознају управљање у облицима о којима говори стручна јавност. Док менаџмент као академска дисциплина проучава modele рада приватних предузећа, циљ менаџмента јавне управе је да у што већој мјери обухвати јавни сектор и све нивое власти, укључујући и независна регулаторна тијела и јавна привредна друштва. Дакле, менаџмент у јавном сектору примјењује менаџерске технике као у приватном сектору само у организацијама из домена јавне управе ради повећања вриједности пружених јавних услуга. У складу с тим, можемо закључити да се јавни менаџмент фокусира на постизање зацртаних циљева појединих јавноправних организација, док је јавно управљање усредсређено на креирање интеракције између организација у јавном сектору у циљу достизања вишег нивоа активности које су директно повезане са потребама становништва и привреде.

Према томе, срж јавног управљања није врста активности, него користи које грађани имају од њих, што није случај с менаџментом приватног сектора. Приватни менаџмент окренут је ка тржишту, јер је оно једино мјерило његовог успјеха, док код јавног менаџмента нема тржишта у економском смислу пошто услуге које држава пружа имају монополски карактер, па самим тим једино тржиште су избори на којима се одлучује ко ће и на који начин вршити услуге од општег интереса. Ово претпоставља да вриједност јавних услуга прати политичке преференције које се формирају током изборног процеса. Такав приступ креира проблем економски ефикасног коришћења државне својине који настаје некомпетентним управљањем том имовином од стране представника власти што најчешће долази до изражаја код државних предузећа која су слободно ловиште политичких партија и награда виђенијим члановима партија да њима управљају током периода вршења политичке власти.⁸⁰ Због оваквог приступа креирана је теорија да је државни сектор неефикасан, што не мора бити тачно.

Табела 2: Узроци неефикасности државних предузећа

Индикатор неефикасности	Извор неефикасности	Резултат неефикасности
Мала продуктивност	Прениско постављена стопа приноса, награде добављачима <i>input</i> -а превисоке	Прекомјерна употреба <i>input</i> -а
Прениске цијене	Управни надзор цијена, некоришћење монополске моћи	Прекомјерна потрошња и улагања
Структурна неефикасна цијена	Цијена не одражава гранични трошак	Вишак потражње
Вишак улагања	Ниска цијена капитала, мали ризик	Премијештање средстава на друге намјене
Мала профитабилност	Цијена испод просјечне цијене	Недовољно расположивих средстава за улагање, нема мотивације за већу ефикасност

Извор: Pevcin, P., Javni sektor in privatizacijsko-nacionalizacijski ciklusi, Znanost o javni upravi, Fakultet za upravu, Љубљана, 2021. стр. 441.

⁸⁰ Драшковић, Б., Крај приватизације и посљедице на развој, Зборник радова, Крај приватизације и посљедице по економски развој и незапосленост у Србији, Економски факултет, Београд, 2010. стр. 19.

Док су власницима предузећа у приватном власништву призната сва својинска права, вршиоци власти у јавној управи немају никаквих својинских права јер управљају државом у интересу грађана. Поред тога, аутор Лејн препознаје двије кључне карактеристике:⁸¹ финансирање порезом и примјена јавног права. Економска предност државе у односу на приватну организацију је у чињеници што своје издатке финансира из пореза, односно принудно прикупљених средстава док приватно предузеће робу или услуге мора да продаје некоме ко је спреман да их купи. Иако су накнаде за пружање јавних услуга уобичајне за јавно управљање, порези чине највећи извор прихода. Пружање јавних услуга најчешће је регулисано одредбама јавног права тако да свака услуга има свој правни оквир којим се дефинишу циљеви, финансирање и сл. Усмјереност на законе којима се уређује управни поступак карактеристично је за јавну управу и представља разлог потпуног ослањања на формално организовање и бирократију. Владавина права представља битну и незаобилазну компоненту рада јавне управе која се мора поштовати у сваком сегменту, мада представља одређено ограничење за ефикасније функционисање јавне управе.

Поједини аутори сматрају да није могуће имати владавину права у држави на високом нивоу која има ефикасну јавну управу, јер владавина права није усклађена са ефикасношћу због чињенице да за постизање владавине права морају постојати одређена правила понашања у управи. У складу с тим, држава треба да испуни неколико захтјева:⁸²

- 1) Праћење процедура – одлуке се морају доносити према установљеним процедурама,
- 2) Законитост – одлуке морају бити засноване на законима државе који дозвољавају или обавезују државну администрацију да ради,
- 3) Жалбе и обештећења – грађани имају право да уложе жалбу и опишу начин на који су оштећени, као и да траже надокнаду по свим питањима која се тичу права грађана,
- 4) Истрага и одговорност – службеници који пружају јавне услуге морају бити предмет испитивања, при чему су одговорни за своја дјела односно недјела.

У јавном сектору лакше је жртвовати ефективност него ефикасност. У ситуацији када јавна управа жели постићи одређени ниво ефикасности неопходно је извршити реорганизацију што претпоставља помијерања или отпуштања службеника која је доста тешко реализовати, због чега се као рјешење јавља жртвовање ефективности које најчешће резултира падом задовољства становништва. С обзиром да менаџмент у јавном сектору обухвата рад са великим ресурсима, од финансијских (национални, регионални и локални буџети), људских до физичких (значајна имовина и опрема којом располажу јавноправни органи), логично је да питање ефикасности буде једно од најважнијих. Зато доктрина новог јавног менаџмента има другачији поглед на управљање јавним сектором понудивши динамично схватање активности које јавне институције обављају како би се њихова пракса могла мијењати према постизању нових политичких циљева. На овај начин је концепција јавне управе промијењена и доминантно проширена у нови скуп области јавне политике код којих је кључно питање формирање политичких процеса који ће побољшати друштво у цјелини.

Државни и приватни сектор није лако директно поредити јер не креирају иста добра. У случају када то чине, као код нпр. образовања, тешко је измјерити *input-e* (квалитет ученика) и *output-e* (тестови исправно показују само одређене димензије достигнућа ученика, док су креативност и грађанске вриједности обично занемарене). Постоји неколико разлога због којих су државна привредна друштва системски мање ефикасна од приватних што се доводи у везу са подстицајима и ограничењима, како на индивидуалном

⁸¹ Lane, J., *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, Sage Publications Ltd, Thousand Oaks, 2012. pp. 18-19.

⁸² Ibid, p. 20.

тако и на организационом нивоу. С обзиром да мотив који их покреће није профит, државне организације немају подстицај за максимизирање продуктивности, а често их покрећу и политички разлози који штете продуктивности. Једна од кључних карика за ефикасно функционисање јавне управе су квалификовани, обучени и мотивисани запослени на свим нивоима власти. Равноправан положај државних службеника највише зависи од законских норми, за разлику од приватног сектора гдје је положај запослених суштински стандардизованији, и то не само законима него и бројним подзаконским актима и колективним уговорима.

Табела 3: Разлике између приватне и јавне организације

Аспект посматрања	Приватна организација	Јавна организација
Функција	Учешће на тржишту	Балансирање тржишног неуспјеха
Циљеви	Максимизација профита	Пружање јавних услуга
Одговорност	Власник	Бирач
Кључни актери	Организација и други учесници на тржишту (клијенти, конкуренти)	Више заинтересованих страна
Критеријуми за оцјену	Економски	Политички

Извор: Khan, M., Masood, S., Productivity Measurement and Analysis of a Public Sector Automobile Rebuild Organization, Journal of Engineering and Applied Science, Vol. 37, Cairo, 2018. p. 6.

Опасност да државни службеници злоупотребе своју моћ и положај на штету пореских обвезника који би тиме били приморани да плаћају више за јавне услуге довела је до увођења бројних ограничења. Приватно предузеће може да запосли кога год жели и да му плату колико год хоће, а ако некога плати више него што вриједи штету трпе власници. Међутим, ако организација у државном власништву плати некога више него што вриједи штету трпе порески обвезници. Због тога, држава мора имати строга правила приликом запошљавања што најчешће није случај у пракси. Дакле, из наведеног можемо закључити да није могуће управљати државом као са приватним предузећем, због чега у пуном капацитету није могла заживјети теорија новог јавног менаџмента.

2.2.1. Методе и технике новог јавног менаџмента

Методе и мјере новог јавног менаџмента могу се груписати у четири основне категорије: структурне, функционалне, личне и остале методе.⁸³ Структурне методе су усмјерене на смањење јавног сектора и приватизацију свих комерцијалних дјеловања јавних служби и јавних предузећа. Овим мјерама се настоји повећати улога непрофитног сектора, односно институција цивилног друштва и редефинисати односи у осталим дијеловима јавног сектора. Редифинисање односа у јавном сектору се врши одвајањем одјељења за припрему, дефинисање и контролу јавне политике од имплементационих одјељења насталих територијалном и функционалном децентрализацијом. Функционалне методе и мјере се првенствено односе на увођење тржишта као алокативног механизма у јавном сектору чиме се: долази до реалне наплате цијене јавне услуге и производа, обављање јавних послова повјерава приватним субјектима који се бирају на јавном позиву, уводи интерна наплата и тржиште између самосталних и одвојених организација јавног сектора, добија већи број учесника на јавним позивима и сл. Условни управни програми замјењују се сврсисходнима који наглашавају резултате и учинке, док се организацијама даје већа финансијска аутономија у прибављању и трошењу средстава. С друге стране, негативне

⁸³ Муса, А., Копрић, И., Гиљевић, Т., Грађани, јавна управа и локална самоуправа, Институт за јавну управу, Загреб, 2017. стр. 243-244.

посљедице ових мјера су:⁸⁴ нови трошкови (трошкови функционисања тржишта), нови проблеми за менаџере (управљање радним односима и уговорима, преговарање на јавном тржишту, управљање финансијским токовима), поновна регулација (индиректнија и сложенија) и др.

Мјере у односу на запослене у управи могу бити спољашње, механичке и усмјерене на развој људских ресурса у управи што обухвата: смањење броја управних службеника, бржа размјена кадрова са приватним сектором, ограничење трајања службе уговором и увођење уговора о дјелу, смањење трошкова повезаних са службеницима у управи и сл. Повећана слобода јавних менаџера у погледу статусних питања, смањење значаја колективног преговарања и утврђивање плате према резултатима и оцјенама руководиоца доводе до општег смањења плата (сем високо позиционираних службеника и управних менаџера) и одласка квалитетних запослених у приватни сектор што узрокује несигурност, неизвијесност и смањење радног морала. Ове рестрикције довеле су до неопходности развоја људских ресурса кроз усавршавање, едукацију и додатно образовање. У суштини, процес новог јавног менаџмента се састоји од: побољшања ефикасности и ефективности јавног сектора, јачања одговорности јавних службеника према корисницима услуга и програма, повећања користи уз смањење јавних трошкова и јачања менаџмента државних јединица уз повећање одговорности.

У технике новог јавног менаџмента убрајају се: рашчлањивање великих бирократских јединица, увођење такмичарског духа и подстицање продуктивности. Циљ рашчлањивања великих бирократских јединица је стварање мањих и флексибилних цјелина којима је једноставније управљати. Како би се то остварило неопходно је снажно организационо вођство које аналитички прати извршење свих активности рашчлањивања. Увођење такмичарског духа обухвата технике којима се повећава конкуренција и смањује монопол. У оквиру ове технике стимулишу се и награђују запослени како би остварили што боље резултате. Такмичарски дух код запослених подстиче се расписивањем јавних позива и мјерењем њихове успјешности узимајући у обзир број потрошача. Техникама подстицања продуктивности настоји се повећати мотивација и ефективност у сфери предузетништва уз смањење трошкова. Да би се смањили трошкови пословања приватизују се основна средства, врши се вредновање и предузетничко управљање цјелокупном имовином јавног сектора и улаже се у развој обрачунских техника.

2.2.2. Јавно-приватно партнерство као механизам повећања ефикасности

Европска комисија дефинише јавно-приватно партнерство као појам који се односи на све облике сарадње јавног и приватног сектора с циљем осигурања средстава, одржавања инфраструктуре или пружања јавних услуга. Историјски посматрано, јавно-приватно партнерство је најчешће коришћено за инфраструктурне пројекте од посебног значаја за локалну самоуправу, а у посљедње вријеме се примјењује и у другим областима попут науке и образовања. Иако је у једном периоду био доста оспораван, концепт јавно-приватног партнерства се данас може пронаћи у многим државама широм свијета, при чему се њихов број континуирано повећава. Примјена адекватног облика јавно-приватног партнерства погодног за извршење одређеног задатка уз рационално управљање повећава опште благостање. Анализирајући карактер јавно-приватног партнерства у области јавне управе, аутори Лангфорд и Харисон указују на проблем у вези способности владе да управља новим сложеним односима који трају неколико година и подразумевају више партнера, а укључују подјелу власти, одговорности, финансијских средстава, информација и ризика.⁸⁵

⁸⁴ Ibid, стр. 234.

⁸⁵ Langford, J., Harrison, Y., Partnering for E-government: Challenges for Public Administrators, Canadian Public Administration, Vol. 44, Toronto, 2001. p. 394.

Изазови управљања испољавају се кроз реализацију основних функција, тј. у домену стварања оквира за управљање партнерством, проналажења добрих партнера и израде адекватног партнерског аранжмана, управљања односима са партнерима у оквиру мреже и мјерења остварених резултата партнерства управе.

У суштини, јавно-приватно партнерство представља начин улагања и финансирања који треба да усклади постојеће, законом прописане супротности јавног и приватног сектора, а да се при томе не одступи од дефинисаних принципа права. У економској и правној теорији преовладава мишљење да је јавно-приватно партнерство један од потенцијално најбољих модела који савремене државе могу да користе за изградњу јавне инфраструктуре и пружање услуга у јавном сектору. Ипак, овај модел не треба узимати као једини пожељан начин рјешавања инфраструктурних проблема или пружања јавних услуга. Планирање и реализација оваквих пројеката најчешће подразумијева испуњење низа захтјева, као што су побољшање конкуренције, елиминисање корупције, транспарентност, флексибилност уговора и сл. Такође, мора постојати спремност владајућих структура на значајну флексибилност у процесу проналажења најбољих институционалних рјешења за сваки конкретан проблем. У том контексту, формулисање и регулисање основних принципа треба да остане у надлежности државног врха, без могућности да појединачни дијелови процеса који зависе од специфичних услова буду дерегулисани и тиме потпадну под надлежност нижих нивоа одлучивања.

Сем процеса дерегулације, реформа јавног сектора се ослањала и на друге инструменте попут пореских олакшица, субвенција, концесија, слободних трговинских зона и др. Као веома успјешан корак у реформи јавне управе и побољшању ефикасности цјелокупне привреде показала се примјена концепта јавно-приватног партнерства, односно сарадња државног и приватног сектора у областима у којима појединачно и самостално не би били ни приближно учинковити, први због нефлексибилности и гломазности, а други због недостатка средстава и институционалне подршке.⁸⁶ Основна карактеристика јавно-правног партнерства је чињеница да јавни и правни носиоци пројеката на основу уговора о сарадњи узајамно дијеле ризик истог пројекта ради остваривања заједничког интереса. Према томе, ово партнерство обухвата двије димензије стратешку и оперативну. Стратешка димензија се односи на координисање политичких циљева и одређивање адекватне улоге сваког партнера, док се оперативна бави реализацијом и провођењем утврђених пројеката. Савремени концепт јавно-приватног партнерства подразумијева да приватни сектор учествује у доношењу одлука, а не само у реализацији пројеката. Циљ такве сарадње је да се средства и знања приватног сектора ставе на располагање јавном чиме се пружа значајан допринос приватног сектора инфраструктурној и услужној понуди јавног сектора.

Јавна власт дефинише циљеве заједничких пројеката водећи рачуна о јавном интересу и квалитету услуга, а приватни сектор обезбјеђује финансијска средства, пројектовање и извршење инвестиције. У том поступку, приватни сектор свој интерес осигурава наплатом услуга од корисника објекта кроз концесију или неки други облик договорене наплате. Супротно од појма јавно-приватног партнерства је процес приватизације који подразумијева комплетан пренос јавне услуге или друштва у власништво приватног сектора који наставља пословање водећи рачуна само о свом интересу. Јавно-приватно партнерство карактеришу сљедећа обиљежја:⁸⁷

1. У питању је пројектни однос дугорочне природе који обухвата различите облике сарадње између јавних и приватних партнера. Приватни партнер креира пројектну документацију, а уколико је већ сачињена гради, финансира, одржава и управља

⁸⁶ Добарцић, А., Јавно-приватно партнерство: Модел унапређења ефикасности јавног сектора у Републици Србији, Друштвене и хуманистичке науке, бр. 2, Нови Пазар, 2019. стр. 97.

⁸⁷ Мијатовић, Н., Јавно-приватно партнерство, Хрватска правна ревија, бр. 7, Ријека, 2007. стр. 35.

грађевинским објектом за одређену накнаду коју наплаћује директно од корисника услуге или јавног партнера.

2. Заједнички пројекат највећим дијелом финансира приватни предузетник, а остатак износа обезбјеђује влада из буџета. Оваква финансијска конструкција најчешће је уређена сложеним уговорним односима који трају и до 30 година прије поврата уложених средстава предузетника. Дугорочни односи захтијевају отворену и транспаренту сарадњу јавног и приватног сектора на основу договореног механизма.
3. Приватни партнер који учествује у различитим фазама пројекта (пројектовање, грађење, реконструкција, извршење и финансирање) има важну улогу. Јавни партнер се фокусира на утврђивање циља који обезбјеђује поштовање јавног интереса, квалитет понуђених услуга и политику цијена чиме преузима одговорност за њихово остварење.
4. Подјела ризика између приватног и јавног сектора зависи од способности учесника пројекта да процијене ризик, контролишу га и управљају њиме.

Иако је на обим јавног сектора тешко утицати, нарочито у кратком и средњем року, брже промјене су могуће у сегменту повећања ефикасности пословања јавног сектора. У том смислу, неопходно је извршити институционално редефинисање и увести промјене у домену организације и управљања овим сектором што се постиже процесом удруживања који представља прелазни облик између државног и приватног власништва. Добре стране овог модела са становишта организације су повећање прихода од продаје производа и пружања услуга, смањење ограничења, добијање повлашћења која имају јавна предузећа и награђивање директора и управника по учинку иако су још увијек у саставу јавног сектора. Осим удруживања и стварања организације засноване на учинку, у сврху повећања ефикасности могуће је користити модел јавно-приватног партнерства који пружа сљедеће предности:⁸⁸

- квалитетнија инфраструктурна рјешења у односу на алтернативе које појединачно могу понудити јавни и приватни сектор,
- бржа реализација пројекта и смањење кашњења радова што утиче на повећање добити,
- поврат улагања најчешће је већи од пројекта са традиционалним облицима финансирања јер иновативни дизајн и шири приступ финансирању постају доступни када два ентитета раде заједно у партнерском односу,
- ризици пословања се обично процјењују у почетној фази како би се одредила изводљивост пројекта, при чему приватни партнер служи као корективни фактор нереалних очекивања,
- оперативни ризици извршења пројекта преносе се са јавне власти на приватног предузетника који има више искуства у обрачуна трошкова,
- бонуси за одговорна лица којима се додатно повећава ефикасност,
- висок ниво квалитета и лакше достизање међународних стандарда у свим фазама пројекта,
- могућност преусмјеравања јавних фондова у друге друштвено-економске области, и
- смањење трошкова и повећање ефикасности привређивања на дужи рок узрокује смањење пореског оптерећења.

Позитиван ефекат модела јавно-приватног партнерства остварује се груписањем пројектних задатака и омогућавањем приватном партнеру да интернализује трошкове и координише управљање пројектом кроз више фаза (пројектовање, финансирања, изградња и рад). С друге стране, постоје и негативни ефекти који се огледају у томе да: овај модел

⁸⁸ Добарцић, А., цит. дјело, 2019. стр. 98.

носи извијестан ризик за приватног учесника који очекује да за то добије адекватну компензацију што може повећати трошкове владе, постоји ограничен број приватних субјеката који посједују способност да заврше пројект што ограничава конкурентност неопходну за исплативно партнерство и стручност је на страни приватног сектора што владу ставља у неповољан положај. У литератури се најчешће наводе два битна разлога за коришћење концепта јавно-приватног партнерства. Први је да овај концепт даје простор за финансијску уштеду државе, а други је већа ефикасност у поређењу са самосталним активностима јавног сектора.

Међутим, поменуте уштеде није једноставно остварити због чега дугорочно посматрано ови аранжмани су у већини случајева скупљи за владу. Одређене уштеде могу бити остварене у кратком року услед приватног финансирања и мјера које омогућавају да почетне инвестиције не буду приказане у јавном билансу стања, али уопштено посматрано јавно-приватна партнерства се ипак на крају финансирају из јавне касе или корисничких накнада. У складу с тим, можемо закључити да се овај концепт више исплати владама у кратком року док имају потенцијал да креирају значајне дугорочне обавезе. С економског аспекта, основни разлог примјене јавно-приватног партнерства у односу на традиционалне јавне инвестиције је ефикасност, односно бољи квалитет услуга по истој или нижој цијени. Ипак, постоје бројни фактори који структурно повећавају трошкове овог партнерства у односу на традиционалне могућности финансирања. Дијелење послова и ризика са приватним сектором није увијек оптимално рјешење за јавне службе које су константно под лупом јавности. У већини случајева када приватни партнер није у стању да остане солвентан или се пројекат суочи са колапсом влада измирује све настале обавезе.

2.3. Нови јавни менаџмент као реформски модел јавних политика

Доктрина новог јавног менаџмента уско је повезана с концептом јавне политике који води поријекло из западних либералних држава, при чему се наука о јавним политикама фокусира више на исходе државних активности него на процесе. Према томе, јавна политика се може дефинисати као интеракција заинтересованих страна у виду стратешке игре различитих политика организационих учесника. Анализа јавне политике омогућава доношење одлука на којима заједно раде различите организације, укључујући и невладине.⁸⁹ Ова анализа обухвата идентификовање различитих алтернатива, евалуацију и интеракцију између лица која доносе одлуке и осталих у организационој структури. То значи да је јавна политика структурирана интеракција у којој свака организација има своје вриједности и тумачења. У том смислу, анализа јавних политика захтијева отворено и партиципативно доношење одлука које је неопходно за либерално демократске државе које су користиле модел новог јавног менаџмента. Овај нови приступ управљању подразумева да државе проводе одлуке мање се ослањајући на примјену силе, а више на преговоре с различитим организацијама и интересним групама на које се ефекти јавних политика односе. На тај начин, јавне политике постају мање интервенционистичке повлачећи се из различитих активности што отвара простор за тржиште и цивилно друштво.

Пошто је држава у мањој мјери власник или добављач производа и услуга за грађане потребно је спољашње уговарање у виду јавно-приватног партнерства које произилази директно из концепта новог јавног менаџмента. Поступак обликовања и координације јавних политика подразумева досљедан и кохерентан систем комуникације између различитих секторских дијелова у оквиру јавне управе. Дакле, хоризонталне смјернице подржавају организациону сарадњу приликом рјешавања проблема, док вертикалне спајају

⁸⁹ Colebatch, Н., Јавне политике и политику анализа: Модели, културе и праксе, Анали Хрватског политолошког друштва, бр. 1, Загреб, 2004. стр. 32-34.

циљеве, структуру и ресурсе. Структурни проблем недостатка хоризонталне координације, евалуације и процјене ризика кључни су изазови који се рјешавају у оквиру модела новог јавног менаџмента. Многи савремени модели за побољшање јавних политика суштински не разумију политичке процесе, због чега избацују „политику“ која обухвата много више од самих активности политичара. На први поглед, површно посматрано многи аутори закључују да нови јавни менаџмент проучава само економске проблеме, при чему ријеч менаџмент подржава овај закључак на основу популарних перцепција које воде до искључиве и идеолошке контрадикторности између економије и политике, односно јавног и приватног сектора. Због тога је неопходно позиционирати нови јавни менаџмент у складу са разумијевањем његове суштине.

Политичка наука бави се питањима институција, управљања, моћи и доношења одлука, као и њиховим спајањем с концептом јавног менаџмента. С обзиром да политичка наука анализира јавне политике као службене изборе политичких и институционалних доносилаца одлука, сваки резултат примјене новог јавног менаџмента је исход *input-a* који долазе из јавне политике. Поред тога, за анализирање конкурентности изузетно је битна повезаност политикологије и економије, гдје питања управљања и институција имају централну улогу што потврђује дефиниција конкурентности Свјетског економског форума као скупа јавних политика и институција које одређују продуктивности и просперитет. Надаље, аутори Ацеомглу и Робинсон истичу да политички процес одређује економске институције, при чему различите институције стварају различите подстицаје.⁹⁰ Међутим, и поред снажне повезаности политиколога (специјализованих за јавне политике, јавни менаџмент и међународне односе) и економиста не треба затворити научни круг у оквиру новог јавног менаџмента. На овај начин, мултидисциплинарним приступом узимају се у обзир све релевантне области експертизе, укључујући правне стручњаке (знања о традицији владавине права), социологе (управљање зависи од социјалног аспекта, тј. културе, друштвеног менталитета и прихваћених вриједности) и информатичке техничаре (креирање и одржавање е-управе).

Мултидисциплинарни оквир пружа слободу критичког размишљања и независну експертизу што је неопходно за сваку институцију која рјешава одређени проблем. Примјер овог приступа је Управа за обавјештајну дјелатност Централне обавјештајне агенције (CIA) током 80-их година прошлог вијека. Мултидисциплинарни приступ CIA-е показује да је питања повезана са сигурносном или економском области потребно посматрати са више научних стајалишта како би се повећао обавјештајни потенцијал. Штавише, узимајући у обзир различитост људи и њихове карактеристике, политички аналитичари требају бити способни да процијене циљеве и мотивацију учесника, културу и вриједности друштва, укључујући и процес доношења одлука. Због тога је улога аналитичара кључна на хоризонталном нивоу сваке јавне организације при координисању мултидисциплинарних тимова. Непрецизни закључци најчешће воде идеолошким крајностима које занемарују институционалне и културолошке сложености. Двије идеолошке крајности у погледу економске слободе стварају поједностављене црно-бијеле закључке, при чему први види тржиште без регулације и интервенције с обзиром да се било која улога државе сматра социјалистичком, док други свако смањивање потрошње или регулације види као дезинтеграцију државе благостања што омогућава корупцијско дјеловање приватног сектора супротно јавним интересима.

За разлику од наведених крајности, методологија мјерења економске слободе указује на конкретне институционалне реформе у оквиру новог јавног менаџмента. Према томе, смањивање и ограничавање прекомјерне државне моћи јавних институција ствар је

⁹⁰ Acemoglu, D., Robinson, J., *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown, New York, 2013. p. 101.

мјерења, док одговарајући институционални оквир омогућава слободно тржиште.⁹¹ С друге стране, слабе институције нарушавају конкурентност и негативно утичу на продуктивност. Друштвени капитал показује ниво квалитета личних и друштвених односа, социјалних норми и грађанског учешћа. Другим ријечима, овај капитал креира друштвену кохезију и повјерење међу људима који утичу на смањење трошкова. У складу с тим, проблеми се јављају у партикуларистичким државама гдје је ниво повјерења низак с обзиром да могућност напредовања више зависи од личних веза, а мање од заслуга и једнакости пред законом. Зато ниско друштвено повјерење смањује сарадњу и повећава корупцију што утиче на перцепцију институционалне пристрасности. Судбина новог јавног менаџмента директно зависи од интересних група које су дио демократског система и њихових ставова према слободном тржишту. Нетачне информације стварају отпоре који служе као улазни елемент за спречавање институционалних реформи.

Нови јавни менаџмент подржава иновативне организационе културе институција које рјешавају проблеме тежећи ограниченој улози државе, што је неопходно за заштиту индивидуалних слобода грађана. Индивидуална слобода и добра управа као битне вриједности у државама које користе нови јавни менаџмент зависе од самопобољшања људских ресурса и њихове жеље за усвајањем грађанских врлина што значи да активности јавних политика требају садржавати снажан механизам самоконтроле за спречавање лошег понашања. С обзиром да нови јавни менаџмент подржава управљање државом оријентисано на резултате, важно је развити технике мјерења у свим областима јавне политике, а нарочито код процјене ефеката прописа.

⁹¹ Хиншт, Д., Методологија мјерења економске слободе и оквир јавних политика, Ацта Економица Ет Туристица, бр. 7, Загреб, 2021. стр. 41-60.

3. МОДЕЛИ НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА

Крајем XX вијека процеси глобализације и информатичке револуције подстакли су настојања да се системи јавне управе модернизују како би постали ефикаснији и ефективнији. Ова настојања садржана су у доктрини новог јавног менаџмента као облику управне реформе насталом на критици традиционалних бирократских управних организација. Доктрина новог јавног менаџмента проводи се у државама у развоју и транзицијским државама које се темељно разликују према економским, социјалним, друштвеним, политичким, културним и институционалним обиљежјима, на основу којих су створени различити модели новог јавног менаџмента. Дакле нови јавни менаџмент не представља једнообразан облик управних реформи због чега се његова примјена разликује од државе до државе. У суштини, различитим моделима преиспитује се улога државе према јавној управи, као и сврсисходност постојећих правних норми. Најприје, треба имати у виду чињеницу да је држава данас више економски него политички фактор што узрокује противријечне посљедице, односно с једне стране могућност за развој метода и концепта новог јавног менаџмента, а с друге кризу легитимитета која утиче на управну структуру која је заснована на владавини права.

3.1. Нови јавни менаџмент у Великој Британији

Када је ријеч о реформама јавне управе посебно мјесто припада Великој Британији, држави с дугом традицијом високо вредноване и цијењене државне службе. Први покушаји да се менаџерски приступ уведе у јавну управу започели су 20-их година прошлог вијека када је премијер Харолд Вилсон настојао реформисати државну службу, али неуспјешно. Залагао се за радикалне промјене у смислу делегирања финансијске и управне одговорности на више нивое јавне управе. Поред тога, критиковао је службенике који су заузимали највиша мјеста у јавној служби на основу општег знања називајући их аматерима и предлажући оснивање посебног факултета за државне службенике који ће осигурати континуирано образовање запослених током њихове службе. Нови јавни менаџмент као доктрина у Великој Британији интензивно се почео уводити доласком на власт конзервативне странке Маргарет Тачер. Разлози који су условили радикалан приступ реформама могу се тражити у њеној снажној политичкој вољи за промјенама. Неповјерење у јавни сектор које се граничило с презиром, с једне стране и некритичко идеализовање до глорификовања приватног сектора, с друге стране било је покретач свих реформи.

Конзервативна влада се у периоду од 1979. до 1997. године фокусира на тржишну дисциплину као рјешење проблема јавног сектора. Према овом моделу, тржишни маркетинг је коришћен да промовише ефикасно и ефективно обезбјеђивање јавних услуга путем задовољавања индивидуалних потреба и могућности избора начина пружања услуга. Међутим, нису сви критичари били задовољни овом верзијом плуралистичке државе јер су сматрали да се више бави економијом и смањивањем трошкова, него ефикасним обезбјеђивањем јавних услуга што претпоставља супериорност приватног сектора и његових техника руковођења у односу на исте у јавном сектору. У суштини, овај приступ се заснивао на: оштрим критикама бирократије као организационог принципа у оквиру јавне управе, забринутости да ли је јавна управа способна да осигура економично, а ефикасно обезбјеђивање јавних услуга и забринутости због вишка професионалних кадрова у јавним службама што може довести до опадања квалитета услуга и мањег учешћа

корисника.⁹² Мада је било доста дискусија око новог јавног менаџмента, његова класична формулација подразумијева седам доктрина:⁹³ усмјереност на предузетничко управљање насупрот традиционалном и бирократском у јавној управи, експлицитни стандарди и мјерење перформанси, нагласак на контроли излазних резултата, важност децентрализације и рационализације јавних служби, преоријентисање на промовисање конкуренције у пружању јавних услуга, стављање нагласка на стилове и технике управљања у приватном сектору и њихове предности и промовисање дисциплине и штедљивости у распоређивању ресурса.

Наведеној формулацији може се додати и осма доктрина која говори о одвајању политичког процеса доношења одлука од директног управљања јавним службама.⁹⁴ Од 1997. године нова лабуристичка влада је кренула у сљедећу фазу изградње и развоја плуралистичке државе удаљавајући се од фокусирања на маркетиншки приступ јавним службама и стављајући тежиште на управу у локалним заједницама. Према том приступу, јавни сектор се више не дефинише искључиво у односу на постојеће стање или будуће планирање у оквиру владе као даваоца услуга, него се усредсређује на преговоре између више учесника укључујући владу, локалне заједнице и приватни сектор. Дакле, кључни задатак владе је да управља комплексном мрежом служби које пружају услуге. Тиме су се расправе око новог јавног менаџмента прошириле од раније сужених маркетиншки заснованих питања на она која се фокусирају на управљање као најважнији задатак јавне управе. Успјешности реформи нарочито је допринијело напуштање традиционалне комисије за државну службу (*Civil Service Commission*) која је до тада била одговорна за 95% именовања и преузимање одговорности департмана и агенција уз помоћ централне службе за регрутовање и оцјене (*Recruitment and Assessment Service*) према потреби. Циљ смањења јавних трошкова је смањење њиховог удјела у БДП-у.

Смањење трошкова замишљено је као значајно помијерање граница у контексту минималистичке државе која првенствено претпоставља смањење броја службеника у јавном сектору. Крајем прошлог вијека забиљежен је пораст јавног сектора Велике Британије, иако је у двадесетогодишњем периоду био смањен за 198.650 запослених, са 732.000 у 1979. на 533.350 јавних службеника у 1994. години, због чега није остварено смањење учешћа потрошње јавног сектора у БДП-у. Влада премијера Блера је остала привржена смањењу јавних трошкова што је резултирало редуковањем броја државних службеника за 28,6%, у чему је помогла и приватизација јер је преко 200.000 запослених прешло из јавног у приватни сектор. Служба за ефикасност је крајем деведесетих креирала извјештај под називом *Improving Management in Government: The Next Steps* који је дефинисао препоруке преобликовања државне службе оснивањем агенција. Извјештај полази од констатације да 95% државних службеника учествује у пружању јавних услуга, при чему службеницима на вишим нивоима недостају вјештине за пружање услуга, док менаџери посједују компетенције за обликовање политика. Због тога је препоручено да се сваки департмент организује на начин да је усмјерен на посао који треба обавити.

Креирање политике треба да буде одвојено од пружања услуга и у надлежности агенција. У складу са програмом који је креиран да успостави нови начин обављања послова у владиној администрацији, извршна функција је издвојена и предата оперативном аутономним јединицама или извршним агенцијама у оквиру служби. Према утврђеном циљу владе да се принципи менаџмента приватног сектора прихвате у руковођењу јавних

⁹² Wegrich, K., Public management reform in the United Kingdom: Great leaps, small steps and policies as their own cause, International handbook of public management reform, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2009. pp. 137-138.

⁹³ Osborne, S., McLaughlin, K., New Public Management: Current Trends and Future Prospects, Routledge, New York, 2002. p. 8-9.

⁹⁴ Stančetić, V., Nova javna uprava i modeli reformi, Administracija i javne politike, br. 2, Institut za političke studije, Beograd, 2015. str. 94.

служби до 1998. године основано је 138 таквих агенција које су запошљавале 377.500 службеника.⁹⁵ Ове агенције функционисале су у оквиру дефинисаних смјерница и циљева перформанси са јасно утврђеним ресурсима које одређује министар, а који су публиковани у посебним документима који садрже и обавезе и одговорности руководиоца за управљање извршним агенцијама који уживају значајну слободу јер нису под надзором министарства, али имају битну улогу у постизању ефикасности пружања услуга. Уз државне агенције појављују се и организације под називом *quangos* које представљају квази аутономне недржавне организације. Ове организације заузимају простор између јавног и приватног сектора уз различита овлашћења, одговорности и односе са централном владом због чега имају важну улогу у готово свим областима јавне политике.

Иако *quangosi* у Великој Британији имају дугу историју нису искључиво британски феномен, мада је конзервативна влада 80-их година прошлог вијека дала велики допринос њиховом порасту јер су били прикладан начин за заобилажење непријатељских локалних власти. Међутим, у Великој Британији није постојао консензус између политичара, медија и академика о томе шта све садржи појам *quangos*. С обзиром на политички императив да се број *quangosa* сведе на минимум, влада их дефинише као недепартманска јавна тијела што подразумева организације на националном и регионалном нивоу које дјелују самостално у односу на министра, али за које је министар у крајњој инстанци одговоран. Постоје четири врсте недепартманских јавних тијела:⁹⁶ извршна (са регулативним, административним и комерцијалним функцијама које обављају за владу), савјетодавни одбори (за пружање самосталних експертских савјета министрима), судови надлежни за посебне области и затворски одбори посјетилаца (самостални посматрачи и контролори затворског система). Приватизација је била основни инструмент реформе јавног сектора у Великој Британији из два разлога, први јер су на власти били конзервативци и други јер је својим различитим облицима понудила рјешења за низ различитих проблема. Јавне корпорације посматране су као неучинковите и некомпетентне организације због чега је приватизација требала да побољша њихову ефикасност.

3.2. Приступ новом јавном менаџменту у државама Сјеверне Америке

За вријеме мандата председника Регана и Буша није се посебна пажња придавала учинку јавног сектора на федералном нивоу, јер су оба председника била усмјерена на спољну политику иако нису имали повјерење у јавни сектор и повремено су се упуштали у реторичке критике бирократског понашања, али без адекватног програма за реформу државног сектора. Питање реформи су покренули Клинтон и Арнолд на изборима 1992. године. До тада главне реформе јавног сектора и извори нових идеја о управљању овим сектором били су ограничени на локални ниво управе. Иновативне праксе постале су признате и шириле су се кроз мреже професионалних удружења или праксу награђивања иновација на државном и локалном нивоу који је Фордова фондација иницирала 1986. године. Један од циљева оснивања овог програма био је да се супростави критикама владе јавним награђивањем иновативних и ефикасних програма. Бил Клинтон је изградио репутацију иновативног и прогресивног гувернера креирајући од свог слогана кључну тему председничке кампање 1992. године. У кампањи је обећао да ће на федералном нивоу имплементирати реформе које су Озборн и Геблер документовали као примјере добре праксе на државном и локалном нивоу.

⁹⁵ Lee, J., Jones, G., Burnham, J., At the Centre of Whitehall: Advising the Prime Minister and Cabinet, Palgrave Macmillan, London, 1998. p. 22.

⁹⁶ Перко Шепаровић, И., Нови јавни менаџмент - британски модел, Политичка мисао, бр. 39, Загреб, 2003. стр. 39.

Убрзо након што је ушао у Бијелу кућу, Клинтон је задужио Арнолда да направи план административних реформи на федералном нивоу. Сакупивши тим савјетника у септембру 1993. године Алберт је завршио извјештај под називом Креирање владе која ће боље радити, а мање коштати који је претпостављао да се значајне уштеде и побољшање квалитета пружених услуга могу постићи смањењем бирократских процедура, реконструкцијом администрације и увођењем информационе технологије. Укључивање потпредседника Алберта показало је посвећеност високих функционера провођењу реформи, али не свесрдну како се чинило на први поглед. Наиме, да би се имплементирао Албертов извјештај било је неопходно промијенити законе и добити извршне одлуке председника Клинтона, који је приликом њиховог доношења предност дао ипак здравственим реформама. Приједлози за измјене закона о јавној управи достављани су Конгресу дио по дио, при чему је Конгрес одређене прихватио, а одређене одбацио. Интелектуални контекст административних реформи укључивао је широк дијапазон идеја и модела, од којих је свакако најзначајнији модел поновног откривања владе. Поред тога, многи инвеститори су патентирали идеје које су се односиле на квалитет услуга, опште управљање квалитетом и реорганизацију пословних процеса.

За разлику од модела које су носиоци реформи у Великој Британији и на Новом Зеланду црпили из економских теорија, идеја америчког модела испирисана је пословним праксама које се нису заснивале на неповјерењу у јавни сектор. Потпредседник Алберт пажљиво је бирао реторику када је говорио о јавним службама, увијек наглашавајући да у федералној влади ради велики број посвећених, интелигентних и иновативних службеника. Дакле, рјешење је било у промјени система која ће омогућити да до изражаја дође креативност јавних службеника. Као трећи покретач промјена јавио се економски притисак. У тренутку преузимања мандата председника Клинтона федерална влада је имала дефицит од 300 милијарди долара због чега је администрација била посвећена процесу смањивања трошкова и реформи јавног сектора. Идеје о реформи јавног сектора Канаде сличне су онима у САД-у. Наиме, канадски јавни службеници покушали су да примијене идеје из пословног свијета у складу са садржајем модела поновног откривања владе. Институт за јавну управу Канаде је 1990. године иницирао награду за иновације из области јавне управе. Конкурс је био отворен за све нивое управе и годишње је на њега стизало око 100 пријава, при чему су кандидати предлагали:⁹⁷ интеграцију услуга, употребу информационе технологије, организационо реструктурирање и давање више овлашћења запосленима.

Економски притисак за провођење реформи растао је у тренутку Малроунијевог преузимања власти 1984. године са великим дефицитом који је био наслијеђе рецесије с почетка осамдесетих година. Мада је канадска економија брзо расла средином и до краја осамдесетих година, федерални дефицит није елиминисан. Резултат низа претходно дефицитарних година почетком 1995. био је акумулирани дуг федералне и провинцијских влада једнак бруто националном производу Канаде. У почетку глобална тржишта капитала су хтјела да сервисирају канадски дуг, да би средином деведесетих смањила финансијску помоћ, јер су Канаду видјела као државу неспремну да уреди своју фискалну политику и тиме смањи државни и провинцијски дуг. Мандат премијера Малроунија од 1984. до 1993. године подударао се са периодом великих административних реформи у Великој Британији и на Новом Зеланду, међутим он није имао лидерске одлучности да се упусти у сличне процесе. Мандат је почео са неповјерењем у бирократију због чега је креирао тим на челу са замјеником Нилсеном да преиспита све федералне програме. Овај тим изашао је са приједлозима приватизације и децентрализације уз проширење надлежности и смањење буџета за многе програме. Ипак, ове реформе нису проведене јер премијер није био спреман да буде вођа реформи из доста разлога.

⁹⁷ Clark, D., *Neoliberalism and Public Service Reform: Canada in Comparative Perspective*, Canadian Journal of Political Science, Vol. 35, Cambridge, 2002. pp. 772-774.

Премијер је предложио друге иницијативе попут споразума о слободној трговини, већих такси на производе и услуге и уставних преговора, које су имале приоритет у односу на административне реформе. Иако је био спреман да разговара о овим питањима са различитим интересним групама, није био спреман да их се одрекне ради јавних реформи и елиминисања јавног дефицита. Либерална партија Жана Кретијана поразила је Конзервативце на изборима 1993. године добивши већину да формира владу. Напори његове владе у погледу реформи јавног сектора разликовали су се од Малроунијевих, али су имали и одређених сличности. Основна разлика била је у чињеници да је суочена с притисцима глобалног тржишта капитала и јавног мнијења за елиминисање дефицита Кретијанова влада била спремна на доношење тешких политичких одлука за постизање тог циља. Главни учесник у провођењу ове одлуке био је министар финансија Пол Мартин који је имао премијерову пуну подршку. С друге стране, сличност са Малроунијем се огледала у личној незаинтересованости његовог насљедника за реформу јавне управе. Одговорност за провођење административних реформи пала је на председника Одбора за финансије, док су министри на релевантним позицијама имали мањи утицај на ове реформе. Уколико се узме у обзир усаглашеност вишеструко јаким покретачких фактора, није изненађујуће што су Велика Британија и Нови Зеланд иницирали свеобухватне реформске програме јавног сектора за разлику од САД-а и Канаде.

Најинтересантнија организациона иницијатива америчке федералне владе била је формирање тзв. лабораторија за поновно откривање владе. Потпредседник Алберт тражио је од министарстава да оснују ове лабораторије као пилот пројекте за нове начине обезбјеђивања услуга. Пројекти који су били успјешни примјењивани су широм тог министарства, а понекад чак и у другим агенцијама. Идеје за многе овакве лабораторије дошле су од линијских радника и менаџера средњег нивоа. Најважнији фактори успјеха ових лабораторија били су: посвећеност реформи високих руководилаца, јасна визија, пакет добрих идеја и акциони план, осјећај да је реформа приоритетне природе, упорност да се елиминишу препреке провођења, мјерење перформанси и спремност да се учи на грешкама, награђивање успјешних напора и институционализација континуираних побољшања.⁹⁸ Дакле, поновно откривање владе није укључивало корјените организационе промјене свих нивоа власти, него се више фокусирало на подизање квалитета пружања услуга, смањивање бирократских процедура и трошкова и увођење информационе технологије. Председник Клинтон је 1993. године наредио свим министарствима да усвоје стандарде пружања услуга клијентима и мјере перформансе њиховог испуњавања, што је у ствари представљало копирање британске Грађанске повеље.

Иако менаџерска аутономија није повећана као посљедица свеобухватних организационих реформи, ипак је дошло до одређених ограничених реформи које су креиране с циљем побољшања ове области. Усвојен је Закон о реформи јавних набавки који је помогао да се смањи набавна цијена за велике набавке и скрати вријеме испоручивања, нарочито рачунарске опреме. Поред тога, дошло је до значајног смањења броја менаџера средњег нивоа и редукције броја правила које су проводили. Уколико се узме у обзир чињеница да је САД једна од водећих држава у области производње и распрострањености употребе информационе технологије, није изненађујуће да је примјена савремене технологије постала главни дио програма поновног откривања владе. Влада и њени органи све више комуницирају с грађанима путем Интернета уз континуирано повећање трансакција јавног сектора које се обављају електронски. Како су се повећавале могућности Интернета у погледу електронских трансакција, расла је и њихова употреба у јавном сектору. С друге стране, иницијативе за реформу јавног сектора у Канади биле су

⁹⁸ Thompson, J., *The Reinvention Laboratories: Strategic Change by Indirection*, *American Review of Public Administration*, Vol. 30, Thousand Oaks, 2000. p. 48-51.

компликованије природе за анализирање, јер иако су предузете многе остварени су мјешовити резултати.

Приватизацију је започела Малроунијева влада, а наставила Кретијанова при чему су биле укључене велике компаније попут *Air Canada*, *Canadian National* и *Petro Canada*. У периоду од 1994. до 1996. године проведен је Програм ревизије федералне владе подстакнут потребом да се поврати фискална равнотежа. Овај програм поставио је питање потребе и корисности административних службеника и питање да ли они треба да буду у надлежности федералне владе, провинција или приватног сектора. Ревизиони програм довео је до укидања одређених субвенција и приватизације неких услуга као што су аеродромске и услуге контроле летења. У другим случајевима утврђено је да министарства могу да испуне своје мисије са већом уштедом трошкова имплементирањем информационих технологија. Канадске службе јавног сектора имплементирале су информационе технологије кроз употребу Интернета, електронских трансакција и електронских киоска. Споразум о слободној трговини омогућио је слободан проток информационих технологија између САД-а и Канаде, што је као последицу имало њено веће коришћење у јавном сектору. Међутим, Канада није била пионир у другим областима реформе јавног сектора. Тако нпр. Малроунијева влада је иницирала 1989. године реформски програм под називом Јавни сектор 2000 формирајући десет тимова за његово провођење које су чинили помоћници министара и искусни државни службеници. Након двије године рада, тимови су саставили препоруке за побољшање квалитета услуга у јавном сектору и смањење централне контроле, али су оне наишле на знатан отпор кабинета премијера, чланова парламента, главног ревизора, синдиката запослених у јавном сектору и медија који није могао бити сломљен јер није постојала политичка подршка.

Кретијанова влада се током 1994. године посветила дефинисању и публикавању стандарда за повећање квалитета пружања најважнијих услуга, да би током 1995. године објавила извјештаје о побољшању перформанси. Посебна организациона иновација карактеристична за канадски јавни сектор била је у области алтернативног обезбјеђивања услуга које је дефинисано као процес реструктурирања јавног сектора с циљем побољшања услуга клијентима делегирањем функција владе појединцима, локалним заједницама и другим лицима.⁹⁹ Примјери ове иновације укључују компаније као *Canadian Business Service Centres* која обухвата федералну и локалну владу и *Navigation Canada* непрофитну организацију у власништву корисника и запослених која врши ваздухопловну навигацију. Оваква партнерства смањују скупо дуплирање и преклапање послова и надлежности приликом обезбјеђивања активности које је централна влада децентрализовала као резултат програма ревизије. На овај начин, препозната је комплексност канадског федералног система јер су партнерства обухватала интересне групе и из сфере менаџмента и из политике. И у САД-у и у Канади један од кључних фактора новог јавног менаџмента, економски притисак буџетског дефицита, замијењен је великим приливом средстава (профитом). Као резултат тога, једно од главних питања у федералној изборној кампањи у обје државе било је питање фискалне политике, односно пореза и потрошње.

3.3. Дански модел новог јавног менаџмента

Реформа данске јавне управе инспирисана новим јавним менаџментом, започета раних 80-их година прошлог вијека, дијели се на три периода који се поклапају с различитим странкама које су у то вријеме биле на власти. Први период почео је 1983. године доласком на власт конзервативно-либералне владе која је донијела план

⁹⁹ Ford, R., Zussman, D., *Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada*, Institute of Public Administration of Canada, Toronto, 1997. p. 6.

модернизације данске јавне управе првенствено с циљем превазилажења кризе која је у то вријеме била присутна. Доласком на власт социјалдемократске владе 1992. године почиње други период у коме економски опорављена Данска ефективно примјењује већину мјера карактеристичних за нови јавни менаџмент. Трећи период почео је 2001. повратком на власт странака десног центра и трајао је до 2008. године када је донесен нови план реформе јавне управе који се окренуо ка идејама и карактеристикама доктрине добре управе. Све реформе у овим периодима проведене су уз изузетну дозу стабилности и континуитета. Мјере једне владе наставила је и допунила друга, при чему ни једна реформа није претпостављала искључивање прошлих активности, већ нове начине унапређења cjелокупног јавног сектора.

Први талас промјена почео је доласком на власт странака десног центра 1983. године када се Данска налазила у дубокој финансијској кризи због неконтролисаног увоза и свјетске нафтне кризе. Од 1973. године стопа економског раста у Данској почела је падати, да би 1979. постала негативна, а 1983. достигла рекордно ниску вриједност од - 9,6% услед убрзаног раста незапослености и спољног дуга. Задатак проналаска рјешења за кризу додијелен је Министарству финансија које постаје надлежно тијело за координацију и надзор провођења свих реформи. Нова влада донијела је план реформе под називом Модернизација јавног сектора који се проводио од 1983. до 1992. године усмјеривши реорганизационе напоре према:¹⁰⁰ реформи буџета, отварању јавног сектора тржишту и тржишним механизмима, развоју менаџерских способности руководећих кадрова и унапређењу управљања људским ресурсима, дерегулацији и побољшању односа према корисницима услуга и увођењу нових технологија у рад управе. Иако је влада уложила значајне напоре за извршење дерегулације и приватизације донијевши акционе планове за њихово остварење, мало је учињено по том питању у овом периоду. Главни успјеси ове владе били су реформа буџета, која је проведена ради рационализације јавне потрошње, и почетак шире употребе нових технологија. Према томе, можемо рећи да је реформа остварила жељене резултате у погледу смањења јавних трошкова што је омогућило економски опоравак земље.

Доласком на власт, социјалдемократска влада је усвојила свој програм реформи, назван Нови поглед на јавни сектор, при чему су области реформе остале исте као и у претходном периоду, али су се приоритети промијенили. За разлику од претходне владе, ова је успјешно провела обиман програм приватизације. Многе државне институције прерасле су прво у трговачка друштва у власништву државе, да би касније биле приватизоване. Сва министарства подстицала су јавно-приватна партнерства као начин обављања јавних послова. Ипак, у овом периоду нагласак је стављен више на управљање резултатима, односно усмјереност на учинке и квалитет услуга које јавна управа пружа. Од 1993. године почели су се примјењивати уговори о учинку које министарства склапају с појединим агенцијама договарајући резултате које оне морају постићи у одређеном периоду. Такође, постало је обавезно подношење годишњих извјештаја о раду ових агенција. Посебна пажња усмјерена је на запослене у јавној управи, првенствено руководиоце органа од којих се захтијева развој менаџерских способности и вјештина. Како би се постигао висок квалитет рада у државној управи 1997. године се уводи плаћање по учинку према којем један дио плате службеника зависи од оцјене његовог рада коју даје руководиоца одјељења вреднујући испуњење унапријед дефинисаних квалитативних и квантитативних циљева.¹⁰¹ Једина област коју влада није обухватила својим мјерама реформе је дерегулација.

¹⁰⁰ Манојловић, Р., Дански модел новог јавног менаџмента - Може ли послужити као узор Хрватској?, Хрватска јавна управа, бр. 4, Загреб, 2010. стр. 966.

¹⁰¹ Плата данских службеника састојала се из три дијела: основног дијела који одређује Министарство финансија за све запослене, дијела који зависи од службеникових квалификација и дужности које обавља и

Либерално-конзервативна влада поновним доласком на власт 2001. године донијела је нови програм реформе и модернизације јавне управе назван Грађани за управљачем који поставља три битна циља: стварање могућности избора грађанима приликом селекције пружаоца одређене јавне услуге (здравство, школство, нега старијих лица и др.), креирање једноставног, опрезног и отвореног јавног сектора и побољшање квалитета јавних услуга за исту цијену. Како би се наведени циљеви испунили влада је предузела низ мјера, укључујући делегирање обавеза сваком министарству да подстиче јавно-приватно партнерство и објављује резултате стратегије за повећање ефикасности којом се објашњавају мјере предузете у сваком сектору и учинци рада агенција с којима су закључени уговори. У оквиру Министарства финансија основана је посебна Канцеларија за дерегулацију с циљем поједностављења и уклањања непотребних правила. Значајни напори уложени у усавршавање јавних менаџера резултирали су доношењем Кодекса за добро управљање јавном управом у коме су прецизно дефинисане њихове дужности и одговорности. Сем тога, 2007. године проведена је значајна реформа буџета условљена примјеном рачуноводственог метода реализације приликом његовог утврђивања. У истом периоду почела је имплементација пројекта е-управе који су заједно проводили Министарство финансија, Удружење локалних јединица и Удружење данских регија.

Министарство финансија објавило је 2008. године нову стратегију реформе јавног сектора названу Реформа квалитета која за разлику од претходних није успостављена на концепту новог јавног менаџмента, већ на принципима доктрине доброг управљања. Ова реформа првенствено је била усмјерена на повећање квалитета услуга јавне управе. Да би се то постигло, влада је донијела 180 мјера и иницијатива међу којима је најважнија склапање уговора између јавних институција и грађана на основу кога се институције обавезују испоручивати одређене услуге по одређеној цијени. Поред тога, планирано је и провођење анкета којима се јавној управи омогућава да сазна потребе и жеље грађана. Влада је предвидјела даље ширење данске државе благостања улагањем значајних средстава у изградњу болница, школа и старачких домова уз креирање посебних програма за едукацију јавних службеника. Како би се наставио тренд смањивања административних трошкова влада је основала два заједничка сервисна центра који су обављали послове за сва министарства.

3.3.1. Појединачне мјере новог јавног менаџера на примјеру Данске

Свако министарство у Данској се састојало од одјељења и агенција, при чему је на њиховом челу био министар који је политички и правно одговоран за рад свих сегмената. Министарско одјељење функционише као комисија министра који координише рад агенција. Агенције су функционално организоване одвојене цјелине са сопственом управљачком структуром, запосленима и буџетом које се баве провођењем политика у склопу одређене области. Да би повећало учинковитост рада агенција, Министарство финансија је 1992. године почело с експерименталним програмом уговора о учинку. Ови уговори обавезују агенције да у временски дефинисаном року (2-4 године) испуне договорене циљеве добијајући заузврат већу слободу за распоређивање добијених финансијских средстава и организацију радних процеса. Првим агенцијама које су склопиле уговоре Министарство је осигурало буџетске гаранције које су подразумевале да за вријеме трајања уговора нису допуштена смањења њихових буџета. Од укупно педесет

дијела који зависи од оцјене радног учинка. Овом подјелом настојало се постићи да око 20% плате сваког службеника зависи од оцјене његовог радног учинка. Увођење оваквог начина плаћања изазвало је бројне дебате у јавности, при чему су његови заговорници сматрали да подстиче веће залагање запослених креирајући боље резултате. Међутим, истраживање проведено 2001. године показало је да свега 39% јавних менаџера и 23% синдикалних представника сматра да плаћање по учинку доприноси оријентацији на резултат организације.

агенција колико је постојало 1995. године, само девет је имало закључен уговор о учинку. Канцеларија главног ревизора, испитујући продуктивност и економичност агенција 1998. године, је утврдила да је раст продуктивности код агенција које су закључиле уговор просјечно износио 9,3%, док је раст осталих агенција био свега 3,3%. Након овог истраживања, број агенција које су склопиле уговор почео се повећавати, па је 2000. њихов број износио 35 од 56 агенција, односно 63%, а 2005. године чак 54 од 59 агенција је имало закључен уговор, односно 92%.¹⁰²

Пошто се број агенција које имају закључен уговор о учинку почео драстично повећавати, Министарство више није давало буџетске гаранције, па су буџетски износи који припадају свакој агенцији, тј. њихово повећање или смањење постали искључиво ствар уговора који оне склапају с Министарством. Развој и промјене уговора о учинку могу се утврдити упоређивањем броја и врста захтјева које су прве агенције потписнице уговора о учинку морале испунити с бројем и врстом захтјева које су 2005. године морале испунити агенције. Тако је 1995. године свака агенција у просјеку требала испунити 19,9 захтјева, 2000. се број захтјева повећао на просјечно 31,5, а 2005. године свака агенција је била дужна испунити 37 захтјева. Први захтјеви су се односили на повећање продуктивности рада и боље коришћење средстава агенције, док се 2005. године само 20% захтјева односило на унутрашња питања, а 40% на питања политике и повећање квалитета услуга које агенција пружа корисницима. Ова промјена у захтјевима и циљевима које агенције морају испунити показује да је Данска прве уговоре о учинку закључивала под снажним утицајем идеја новог јавног менаџмента, али је њихов каснији развој прагматично прилагођен приликама данског друштва због чега нови уговори о учинку, осим менаџерских захтјева повећања продуктивности и мањих трошкова рада, од агенција почињу тражити већи квалитет услуга и задовољство корисника.

Приватизација, односно смањење улоге државе и препуштање многих њених функција тржишту, сматра се једном од основних мјера новог јавног менаџмента. С обзиром да је Данска држава благостања у којој постоји општи консензус да јавна управа мора осигурати грађанима социјалну сигурност, нови јавни менаџмент је другачије имплементиран у односу на друге западноевропске државе. Продаја јавних предузећа приватним субјектима у почетку је наишла на идеолошку опозицију, која је успјешним провођењем процеса без негативних посљедица нестала. Услјед ниског нивоа државног власништва, приватизација није донијела велике приходе, али је смањила државне расходе. Почетком 80-их година прошлог вијека конзервативно-либерална влада је предложила провођење приватизације као једну од мјера за излазак из економске кризе. Социјалдемократе су овај покушај реформе окарактерисали као напад на концепт државе благостања, односно напуштање обављања низа јавних услуга које може довести до социјалне несигурности и неједнакости грађана. Због тога су сви приватизациони напори заустављени до доласка нове владе 1990. године.

Почетком 1990. године Данска улази у фазу приватизације названу корпоратизација чиме већи дио јавних предузећа претвара у трговачка друштва у јавном власништву. Основни разлог овог преобликовања била је жеља за повећањем ефикасности и ефективности новоформираних трговачких друштава. Поред тога, вјеровало се да ће ова друштва бити ослобођена политичког утицаја јер њихова руководства имају већу слободу у одлучивању. Међутим, стварни прикривени разлог може се наћи у жељи владе да стварањем ових друштава отвори већи буџетски маневарски простор. До 1996. године креирано је 48 трговачких друштава у власништву државе, од чега највише у области игара на срећу, снабдијевања гасом, поштанских услуга, телекомуникација и превоза. У слjedeћој фази приватизације јавни удјели у трговачким друштвима су продати приватним

¹⁰² Binderkrantz, A., Christensen, J., *Governing Danish Agencies by Contracts: From Negotiated Freedom to the Shadow of Hierarchy*, Journal of Public Policy, Vol. 29, Cambridge, 2009. p. 69.

субјектима. Иако је продаја удјела у различитим трговачким друштвима почела већ крајем 1990. године, сматра се да је највећа и најзначајнија приватизација извршена 1997. продајом националног телекомуникацијског друштва *Tele Danmark* америчкој компанији *Ameritech*. На продају удјела у трговачким друштвима значајно је утицала политика Европске уније која је средином 90-их година почела либерализацију, приватизацију и дерегулацију јавних служби.

Конзервативно-либерална влада полагала је велике наде у провођење програма дерегулације и дебиروقратизације којим се настојао смањити број прописа и поједноставити њихов садржај, односно елиминисати сви непотребни захтјеви које ти прописи постављају. Да би се овај програм провео, 1991. године донесено је 2.269 конкретних приједлога за смањење регулације од којих је само 40% имплементирано због чега су остварени ограничени успјеси у прве двије године примјене укидањем око 2.000 закона и подзаконских аката, при чему није постигнута стварна дерегулација. Доласком на власт социјалдемократа ова идеја је напуштена што је било очекивано имајући у виду интензивну приватизацију која је морала довести до повећања регулације. Наиме, приватизацијом појединачних државних трговачких друштава јавила се потреба регулисања њиховог положаја на тржишту, односно дефинисања њихових обавеза према корисницима с обзиром да пружају услуге од јавног интереса. На тај начин, створене су прве регулационе агенције задужене за контролу појединих дјелатности, као нпр. Национална агенција за телекомуникације чији је задатак био регулисање телекомуникационих услуга, првенствено квалитета и цијене.¹⁰³ Схватајући да је вријеме дерегулације прошло и да настале промјене нужно доводе до интензивирања регулативе, влада се усмјерила на програм боље регулације, односно доношење мјера које осигуравају квалитетније, једноставније и разумљивије законодавство чиме се олакшава пословање приватног сектора, док се јавни приближава грађанима.

Ради побољшања регулације предузет је низ мјера, укључујући обавезу владе да почетком сваке године објављује листу закона које током године намјерава предложити парламенту уз назначене подзаконске акте чије ће доношење бити неопходно за провођење закона. Тиме се обезбјеђује процјена ефеката које ће нови закони узроковати што омогућава изношење приједлога и мишљења заинтересованих страна како би ти закони били квалитетнији и захтијевали мање промјена касније. Осим тога, Данска је предузела одређене мјере за смањење управног оптерећења које закони и прописи постављају економским субјектима. Уз Норвешку и Холандију, Данска је међу првима почела користити модел стандардних трошкова (*Standard Cost Model*) који представља посебну квантитативну технику мјерења трошкова које управна оптерећења изазивају економским субјектима. Ова метода узима у обзир све радње које економски субјекти морају предузети како би испунили захтјеве које законодавство ставља пред њих, потребно вријеме и трошкове које процес изазива. Од 2001. године активна је Канцеларија за дерегулацију чији је задатак предлагање прописа који се могу укинути или поједноставити.

Основу сваке управне доктрине чине вриједности на којима се она темељи, а које се уопштено могу подијелити на:¹⁰⁴ политичке вриједности (одговорност управе, легитимност, отвореност, децентрализација, транспарентност), правне вриједности (владавина права, законитост, заштита права грађана, једнакост, правна одговорност), социјалне вриједности (солидарност, милосрђе, социјална осјетљивост, поштовање мањина), економске вриједности (економичност, ефективност, ефикасност, оријентација према тржишним механизмима, усмјереност на приватни сектор) и еколошке вриједности (заштита животне

¹⁰³ Greve, C., *Public Sector Reform in Denmark: Organizational Transformation and Evaluation*, Public Organization Review, Vol. 3, Dordrecht, 2003. p. 274.

¹⁰⁴ Копрић, И., *Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves, Global Discontent: Dilemmas of Change*, XXI World Congress of Political Science, Santiago, 2009. p. 5.

средине, пажљиво коришћење природних ресурса, заштита разноликости). Доктрина новог јавног менаџмента заснива се на економским вриједности и њиховом наглашавању на штету других вриједности. Истраживање проведено 2001. године међу руководећим слојем данске управе показало је да су у јавној управи најважније сљедеће вриједности:¹⁰⁵ иновативност и способност за промјене, независност професионалних службеника, одговорност управе према друштву, отвореност и транспарентност и правне вриједности. Осим иновативности и способности за промјене које су плод доктрине новог јавног менаџмента, остале вриједности су класичне традиционалне које карактеришу сваку правну државу, тј. непристрасну и професионалну јавну управу. Према наведеном истраживању јавне службенике мотивише преданост професији, учење и могућност усвајања нових знања, награде и признања од руководиоца, добри односи и задовољство корисника.

3.3.2. Карактеристике данског модела новог јавног менаџмента

Посматрајући начин на који су проведене реформе данске јавне управе од 1983. до 2008. године и технике имплементације мјера новог јавног менаџмента могуће је одредити основне карактеристике данског модела, које ћемо ради једноставнијег утврђивања разлика упоредити са британским моделом на начин:¹⁰⁶

- 1) Све имплементирани реформске мјере имале су за циљ заштиту државе – за разлику од Велике Британије која је реформама жељела створити минималну државу, Данска је морала сачувати државу благостања уз повећање квалитета и ефикасности јавне управе пружајући веће вриједности за уложени новац.
- 2) Реформске мјере предузимане су прагматично, без идеолошког набоја – неповјерење према јавном сектору уз истовремено величање приватног били су покретачи реформи у Великој Британији, док у Данској реформе јавне управе нису биле идеолошки мотивисане. Штавише, мјере које по обичају проводе конзервативне владе (нпр. приватизација) провела је социјалдемократска влада. Пошто ни једна странка у посљедњих сто година у Данској није имала већину у парламенту, него се радило о коалиционим владама онемогућене су једностране и идеолошки мотивисане реформе јер је за сваку мјеру било неопходно постићи политички консензус.
- 3) Британска реформа била је свеобухватна и најбржа у Европи, док је данска била спора, али континуирана и детаљна – мјере су предузимане споро и прагматично, након претходно извршених тестирања и постизања општег консензуса око потребе њиховог провођења. Тако је приватизација, иако се о њој почело говорити почетком 80-их година, проведена тек 1997. године, као и уговори о учинку с агенцијама који су уведени након детаљних тестирања. Међутим, реформа је била континуирана јер је мјере једне владе наставила примјењивати сљедећа додајући одређене елементе, али без наглих промјена и оштрих резова што је у коначници довело до темељне реформе. Тако је током година Данска постепено, али сигурно либерализовала тржиште многих услуга, извршила приватизацију неких државних предузећа, оснажила локалне и регионалне јединице, оријентисала се на резултате, увела значајне промјене о статусу државних службеника и почела примјену е-управе.
- 4) За разлику од Велике Британије гдје су реформске мјере биле првенствено усмјерене на промјену структуре јавне управе (смањивање обавеза државе приватизацијом, стварање квазиаутономних тијела тзв. *quangos* и фрагментација државе агентификацијом), реформе јавне управе Данске већином нису биле

¹⁰⁵ Vrangbaek, K., Public Sector Values in Denmark: A Survey Analysis, International Journal of Public Administration, Philadelphia, 2009. p. 513.

¹⁰⁶ Прилагођено према Манојловић, Р., цит. дјело, 2010. стр. 981-982.

структурне природе – предложене мјере имале су за циљ увођење менаџерске технике у функционисање јавне управе и повећање њене одговорности према потребама грађана без мијењања структуре јавне управе. Наравно треба имати на уму да су различите структурне иновације које предлаже нови јавни менаџмент, попут подјеле политичких и извршних послова између министарстава и разних агенција, у Данској постојале и прије доктрине новог јавног менаџмента.

- 5) Данску карактерише висок степен децентрализације – због чега локалне заједнице имају изузетно широка овлашћења. Док је под утицајем новог јавног менаџмента локална самоуправа у Великој Британији слабила јер се сматрала скупом и неефикасном, у Данској је додатно ојачала. У складу с тим, а захваљујући високом степену децентрализације било је једноставније провести реформе централне државне управе.

Ако се узме у обзир да се Данска почетком 1980. године налазила у дубокој економској кризи, а да је данас једна од најразвијенијих држава Европе можемо закључити да су реформе дале жељене резултате. Дакле, примјена техника новог јавног менаџмента у комбинацији са заштитом социјалне и правне државе била је за Данску прави рецепт за повратак у категорију најразвијенијих држава свијета због чега су њени грађани међу најзадовољнијима јавном управом. Данас се Данска, као и остале западне демократске државе, оријентисала на доктрину добре управе, не толико због негативних посљедица новог јавног менаџмента, колико због чињенице да је ова доктрина првенствено усмјерена на економске приједности.

3.4. Нови јавни менаџмент у Њемачкој

Њемачка јавна управа традиционално се заснивала на организационом моделу, који је већински задржан након Другог свјетског рата. Касних 60-их и почетком 70-их година долази до проширења улоге државе благостања што узрокује значајне промјене јавне управе на савезном, покрајинском и локалном нивоу. Проведене иницијативе биле су усмјерене на увођење планирања, информисаност и процјене капацитета. Након првог нафтног шока, иницијативе су изгубиле почетну снагу појавом притисака за смањење пореза и порастом неолибералне критике социјалне државе и њене бирократије. У том периоду, основна структура Њемачке управе и даље је била усмјерена на општеприхваћени бирократски модел, с тим што је до изражаја дошао значајан степен инструменталне, процедуралне и институционалне прилагодљивости. Нагли заокрет у реформским дискусијама десио се промјеном става непрофитне савјетодавне организације *Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGST)* коју су основале општине ради ефикаснијег управљања. Услјед финансијских потешкоћа и притисака цивилног друштва, *KGST* је почетком 1990. године напустио веверијански управни модел прихватавши доктрину новог јавног менаџмента.

Према томе, пошто се управна традиција европских држава разликовала од англосаксонских, изградња реформског модела заснованог на новом јавном менаџменту у Њемачкој је обухватала четири основна принципа:¹⁰⁷

- Оријентисаност на грађане – за квалитетно функционисање јавне управе није битно само слијепо поштовање прописа, него и усмјереност на потребе и захтјева становништва. Дакле, циљ је створити организациону културу у којој је најважнији квалитет услуге.

¹⁰⁷ Бакота, Б., Ромић, Д., Организација и методе рада у управи, Велеучилиште Лавослав Ружичка, Вуковар, 2013. стр. 53-54.

- Косултације и непосредно укључивање грађана – принцип који допуњује представничку демократију и пружа широке могућности активног укључивања становништва у рад управе.
- Усмјереност на резултате – подразумијева да се управа мора усредсредити на постизање резултата којима ће остварити зацртане циљеве. Адекватно управљање ресурсима постиже се модернизацијом постојећих прописа како би се обезбиједила већа оријентисаност ка резултатима умјесто стриктног праћења процедура.
- Професионализација управе – јавни службеници морају, уз неопходно познавање прописа који се односе на њихову област рада, посједовати знања и вјештине којима ће моћи предвидјети и пружити грађанима услуге које одговарају потребама.

За процес реформе јавног управљања у Њемачкој била су кључна два догађаја, први који се односио на институционалну трансформацију Демократске Републике Њемачке и други који је обухватио неолибералне реформе. Неолибералне реформе почеле су постепено и опрезно доласком на власт конзервативно-либералне владе канцелара Кола 1982. године, док је институционална транзиција проведена прихватањем законодавних модела претходне савезне Републике у процесу названом пренос институција. Након тога, дошло је до обимне приватизације државне имовине, укључујући жељезницу и поштански систем. Основни задатак Колове владе била је модернизација јавног сектора због чега је основана Комисија за витку државу са задатком планирања и испитивања будућег тока унапређења јавне управе. Основни циљеви ове Комисије били су: приватизација, дебиروقратизација и управљање. Црвено-зелена коалиција предвођена канцеларом Шредером наставила је провођење реформи јавног сектора од којих је најзначајнија увођење електронске владе у савезној управи. Због умјерене величине јавног сектора, високе децентрализације и потребе обезбјеђивања социјалних услуга путем непрофитних невладиних организација, реформе јавног сектора инспирисане доктрином новог јавног менаџмента почеле су се проводити 90-их година прошлог вијека, при чему је нови модел управљања назван *Neues Steuerungsmodel*.

Нови модел управљања карактеришу пројектни буџет, децентрализовано управљање, контрола резултата и трошковно рачуноводство. Политичке странке, синдикати и стручна јавност прихватили су овај модел јер је био пожељнији од приватизације. Међутим, приликом његове примјене појавили су се одређени проблеми, од којих је највећи био недостатак стручних људи за провођење реформи због чега је већина локалних заједница прихватила само неке елементе реформе. Основне покретачке снаге иновација јавног управљања у Њемачкој, коју карактерише супсидијарност, су локалне заједнице које процесе модернизације покрећу одоздо (*bottom-up*).

3.5. Француски модел новог јавног менаџмента

Још од прве половине XX вијека у Француској постоји подјела комуналних дјелатности на тзв. јавне економско-комерцијалне услуге у које се убрајају снабдијевање електричном енергијом, гасом и водом, заједничко гријање, одвоз смећа, јавни превоз и паркиралишта које врше приватни субјекти на основу уговора и јавноправне услуге које обухватају образовање, спорт, културу, здравствену његу и одређене комуналне услуге. Разлика између ове двије групе дјелатности је избрисана одлуком на државном нивоу 1986. године којом је утврђено да правни карактер јавне услуге не забрањује и не искључује да је обављају приватни субјекти, осим уколико због њене природе или законских прописа услугу може обављати само јавна управа. Француска данас има широк и развијен систем посредног обављања комуналних дјелатности путем субјеката изван система јавне управе,

тј. различитих облика приватних и мјешовитих предузећа. Ови аранжмани подразумијевају давање концесија на период од 12 до 24 године и одобравање закупа од 3 до 6 година. Упркос одређеним сумњама у оправданост повјеравања комуналних дјелатности приватним субјектима, преовладао је став да треба допустити обављање дјелатности овим субјектима све док систем исправно функционише и корисници се не жале.

Француска је, као и Њемачка, посвећена историјским вриједностима због чега се реформе врше унутар концепције постојања јединствене и недјелјиве државе која има једну администрацију. Међутим, у стварности администрација је подијељена и затворена, па се често сматра да је диктатура елите, алергична на реформе, одсјечена од стварности и неспособна за доношење одлука. На далекосежне промјене у свијету француска стручна јавност одговорила је афирмисањем државе као традиционалне вриједности. Према томе, држава треба да штити слабије, дијели правду, заговара слободу и једнакост. Такође, сматра се да одређени подухвати који су по природи привредни требају бити под контролом државе (нуклеарна енергија, ваздухопловна индустрија, жељезница). Други аспект француског размишљања о реформи чини право, јер се сматра да држава ствара право без кога нема друштва. Ипак, због континуираног прилагођавања свијету право губи институционалну стабилност чиме у Француској долази до кризе права. Како би се из ове кризе изашло било је неопходно право посматрати као инструмент за остваривање друштвених циљева. Треће становиште француског схватања управе је престиж управног особља, при чему се посебан значај даје њиховом образовању.

Француски управни систем није одређен менаџерским приступом, него овај модел одликује посебан нормативни систем управног права настао под утицајем Француске револуције гдје је важно балансирање поретка и слобода. Право гарантује основна људска права слободе у оквиру поретка који је и сам дефинисан правом. У том контексту, власт је правом додијељена, али и ограничена. Доминантно правну оријентацију показује и троугао најважнијих институција у оквиру управног система: Државни савјет, Рачунски суд и Финансијска инспекција. Државни савјет представља врх троугла и има савјетодавну (расправља о приједлозима закона) и судску функцију (пресуђује у споровима произашлих из дјелатности државне управе). Овај савјет даје коначну одлуку код питања овлашћења и функционисања државних тијела. Рачунски суд испитује тачност и законитост јавних финансија, стање рачуна свих јавних тијела и подноси извјештај о резултатима рада, односно утврђује троше ли се средства исправно и ефикасно, а уколико то није случај предлаже промјене. На овај начин, допуњавањем судске улоге савјетодавном назире се менаџерски приступ. Финансијска инспекција као дио Министарства финансија има функцију верификације финансијских трансакција. У питању је надзорна мрежа високог угледа која утврђује и поставља јединствена мјерила и начине финансијског пословања цијеле управе.

Упркос традиционалној тенденцији према централизованој држави, 1982. године учињен је компромис између државне и локалне политичке власти доношењем закона о децентрализацији с циљем ефикаснијег обављања јавних послова. Локална управа с припадајућим надлежностима организована је на нивоу општина, департмана и регија. Демократски изабрана представничка тијела на локалном нивоу имају искључиву надлежност у области здравства, социјалне заштите, образовања, спорта, културе и урбанизма. Децентрализација је почела с ентузијазмом, али је убрзо дошло до злоупотребе јавних финансија јер се контрола законитости проводила накнадно, а не претходно. Додатна потешкоћа јавила се приликом управљања људским ресурсима, у складу с новим потребама на локалном нивоу, због недостатка квалитетних кадрова услед малих плата и нејасне перспективе у каријери. На тај начин, децентрализација је у Француској постигла извијестан успјех на политичком нивоу, али доктрина новог јавног менаџмента није заживила у правом смислу. Традиционална политичка култура у Француској пружа супериорност јавном сектору и одупире се укључивању приватне сфере у јавну. Међутим,

партнерства јавног и приватног сектора у виду концесија постоје одавно, нпр. концесија за снабдијевање Париза водом почетком XX вијека. Након тога, 90-их година се склапају партнерства у областима инфраструктуре и јавног превоза, као и социјалних политика у домену непрофитно оријентисаних невладиних организација.

У суштини, Француска је 70-их година прошлог вијека почела нову управну реформу, 1982. је провела велику децентрализацију успоставивши регије, а 1989. године је кренула у деконцентрацију с циљем да се централна државна управа, тј. министарства специјализују за планирање, истраживање и надзор над управљањем, а ослободе што више послова конкретног управљања. Истраживања јавног мнијења у европским државама показала су да су француски грађани једни од најзадовољнијих својом јавном управом и њеним услугама.¹⁰⁸ Локална самоуправа је до 80-их година била двостепено организована, а онда је склопу реформи креирана тростепена локална самоуправа. Први степен чиниле су комуне, други департмани, а на трећем степену су успостављене регије. Велики број изузетно малих комуна с мање од 1.000 становника због слабих капацитета било је присиљено још крајем XIX вијека успоставити одређене облике међуопштинске сарадње са синдикатима. Данас, у Француској постоје три врсте синдиката: они који обављају само једну службу, они који врше више служби и мјешовити синдикати. Мале комуне често су успостављале сарадњу и с већим градовима из окружења закључујући уговоре о пружању локалних услуга. Француске регије немају хијерархијска овлашћења према нижим локалним нивоима, па се неријетко преклапају надлежности између појединих нивоа што узрокује удвостручење послова. Фрагментација француског територијалног система изазива многе потешкоће, али и предности попут значајног нивоа демократичности и учешћа грађана.

Модернизација јавне управе у Француској замишљена је у оквиру усмјерености на државу, побољшања правног система и квалитета јавних службеника. Ипак и у тим оквирима, истиче се потреба за креирање државе новог типа у којој је наглашена економска и техничка рационалност, односно неопходност смањивања јавних издатака и давања уз напуштање ауторитативне, хијерархијске и централизоване организације. У том контексту, не треба занемарити мишљење савремене француске теорије и праксе да јавне услуге потребне свим грађанима (здравство, пошта, телекомуникације, образовање, жељезнице) морају бити доступне на сваком дијелу територије по истој цијени која треба бити разумна и прихватљива. Основни правци модернизације управе усмјерени су на: креирање независних организација, успостављање политичке одговорности за рад, смањење броја запослених на централном нивоу и периодично вредновање резултата рада. Осим тога, настојали су се успоставити квалитетни интерни односи у јавној управи уз развој планирања начина пружања услуга, побољшање услова рада и система образовања.

3.6. Имплементација новог јавног менаџмента у Шведској

Доктрину новог јавног менаџмента Шведска је прилагодила својим карактеристикама, због чега је управљање према резултатима (извођењем) као један од примарних инструмената за повећање ефикасности и ефективности јавног сектора преузето из логике функционисања приватног сектора. Овај модел не садржи идеје неолиберализма јер је настао на основу социјалдемократских вриједности, па се из тог разлога не препоручује на глобалном нивоу, нити га намећу међународне финансијске институције приликом одобравања зајмова. Зато је остао релативно непознат и често га називају моделом у настајању. Карактеристичан је по приступу који истиче исходе јавних политика

¹⁰⁸ Марчетић, Г., Гиљевић, Т., Локална самоуправа у Њемачкој и Француској, Хрватска и компаративна јавна управа, бр. 10, Институт за јавну управу, Загреб, 2010. стр. 67.

и повезује их са буџетским процесом. Одлуке о додјеливању средстава зависиле су од захтјева за резултатом који је описан квантитетом и квалитетом испоручене услуге. Руковођење ка резултатима и сродно управљање према циљевима почиње процесом планирања, затим се предузимају конкретне активности управљања и на крају се прати остварење циљева, односно врши евалуација резултата. У управљању према циљевима тежи се остварењу стања које је планирано, док је управљање ка резултатима усмјерено на остварене вриједности. Тежња за примјеном овог модела јавила се 70-их година прошлог вијека у скандинавским државама, а од 1988. се примјењује се у Шведској.

Управљачки приступ путем резултата заснива се на одређивању стратешког усмјерења, препознавању циљева и утврђивању задатака којима ће се ти циљеви остварити уз одговарајућу распојелу буџетских средстава. На тај начин, могуће је извршити квалитетније планирање, мјерење и извјештавање креирајући адекватан систем комуникације и мотивације службеника. Оријентисаност на постизање резултата је краткорочног карактера због чега занемарује дугорочно одржавање организације, што је једна од слабости овог модела. С друге стране, традиционални модел управљања путем правила и прописа фокусиран је на одржавање организације. Зато се у Финској и Норвешкој примјењује компромисни облик између традиционалног модела и управљања ка резултатима, што може бити ризично због недовољне равнотеже два модела. Такође, шведски модел је критикован са становишта укупног управљања квалитетом пошто управљање према резултатима фаворизује резултат у односу на процес чиме је важна краткорочна, а не дугорочна усмјереност организације, односно битни су резултати изражени бројчано или у коефицијентима, а занемарује се побољшање квалитета услуге (производа). Ове критике прихваћене су у научној заједници и међу савјетницима због чега је више пажње посвећено процесној димензији управљања путем резултата.

У складу с тим, у Шведској је настављена успјешна примјена и даљи развој управљања према резултатима уз помоћ обавезног управљања квалитетом. Развој модела огледа се у проналажењу баланса између постављених захтјева корисника уз ограничене ресурсе и постизања резултата за задовољење потреба. Усмјереност према контроли квалитета у јавним службама укључивањем грађана и других корисника уз повратну везу представља савремени тренд пословања јавног сектора. Из оваквог приступа произилазе предности овог модела пошто је уз стратешко руковођење и планирање као оквир за управљање према резултатима ради смањења краткорочне оријентације нагласак стављен на особље, организациону културу и корпоративно учење. Неопходан инструмент за успјешну примјену управљања према резултатима представља децентрализација јавног сектора којом се учешће у власти шири на ниже нивое управљања, односно регионалне и локалне заједнице. Према томе, циљ је ограничити концентрацију власти на централном нивоу и укључити грађане и јавност у њено провођење.

Реформа локалне самоуправе у Шведској проведена је 1974. године укрупњавањем локалних јединица чиме је њихов број смањен на 277. Локална управа је самостална у финансијском и функционалном смислу од централне власти због чега се сматра главним мјестом партиципативне демократије. Законом о локалној управи из 1991. године локалне и регионалне јединице овлашћене су за преузимање функција које се на том нивоу могу најбоље обављати у складу са принципом супсидијарности. Другим ријечима, овај закон омогућава локалним заједницама да управљају својим функционисањем, тј. да самостално дефинишу циљеве и контролишу резултате уз одржавање буџетске равнотеже између планирања и извршења како би се ограниченим средствима побољшала ефикасност. Шведски модел новог јавног менаџмента заснован је на битној карактеристици шведског друштва, а то је узајамно повјерење грађана и институција власти које претпоставља висок степен отворености и одговорности, већу самосталност јавних службеника и децентрализацију власти на регионе и локалне заједнице. Значајна отвореност и

одговорност управе огледа се у слободном приступу службеним документима и институцији Омбудсмана што је регулисано још почетком *XIX* вијека.

Омбудсман контролише да ли је рад управних агенција и јавних службеника у складу са законима и стандардима добре управе. Шведска је позната као држава с највећим социјалним правима на свијету при чему све социјалне услуге осигурава држава. Због изузетно високог нивоа и обима социјалних услуга неопходно је обезбиједити значајна финансијска средства усљед чега социјалне државе постају земље са високим порезима. Наведено представља један од разлога због чега су се реформе у Шведској обављале постепено кроз промјену пореске структуре јер се на тај начин обезбјеђује континуитет економске подршке социјално осјетљивим групама.

4. ПРИМЈЕНА ДОКТРИНЕ НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА У ЈАВНОЈ УПРАВИ

Реформа јавне управе представља тренд који прати глобализацију, економски раст и општу плурализацију захтјева грађана у свим државама, а посебно у државама у развоју гдје је императив потпуна промјена правне и политичке структуре јавне управе. У складу с тим, можемо рећи да реформски правац у транзиционим државама обухвата скуп неопходних нормативних премиса, модела организационог реструктурирања, иновативних пракси и метода управног поступања које статичну и архаичну јавну управу постепено претварају у покретача економског и друштвеног развоја. Према томе, реформа јавне управе је основа за функционисање политичких, економских и друштвених процеса у оквиру једне државе. Савремена јавна управа заснива се на менаџерском концепту који подразумева нови и другачији приступ уређењу статусних питања запослених и односу према корисницима. Менаџерски концепт јавне управе претпоставља примјену тржишних принципа приватног сектора у функционисању организација и тијела од општег и јавног интереса који омогућавају динамичнији и флексибилнији модел управљања људским ресурсима и квалитетом услуга. Значајан стуб новог јавног менаџмента чини концепција управљања људским ресурсима.

4.1. Реформа јавне управе у Босни и Херцеговини

Реформа јавне управе јавља се као посљедица брзог и динамичног друштвеног развоја који захтијева одређена прилагођавања у оквиру управног система. Као процес који је посебно битан за државе у транзицији, реформа јавне управе представља основни предуслов европских интеграција. Наиме, јавна управа има кључну улогу у процесу европских интеграција пошто је задужена за провођење потребних реформи за улазак у Европску унију које се првенствено односе на изградњу управних капацитета способних за усвајање и имплементацију основних прописа Уније. Систем јавне управе у Босни и Херцеговини одликује сложеност, преклапање надлежности и њихова нејасна подјела на различитим нивоима власти. Због тога је реформа јавне управе у Босни и Херцеговини неопходна, не само у контексту европских интеграција, него и ради повећања ефикасности и одговорности јавне управе. Међутим, овај процес у Босни и Херцеговини прати низ ограничавајућих фактора од којих се истичу: сложена државна организација, низак ниво привредног раста, различит напредак појединих нивоа власти, недостатак политичке воље за хармонизацију државног система, изостанак правног оквира за утврђивање одговорности по питању преузетих обавеза како на нивоу руковођења институцијама, тако и на нивоу сваког радног мјеста у управи и отежана координација у процесу дефинисања политика и израде прописа на хоризонталном и вертикалном нивоу.

Упркос наведеним недостацима, управне реформе су почеле усвајањем низа закона о јавним службеницима. Закон о државној служби донесен је на свим нивоима власти, а 2004. године је основана и Канцеларија координатора за реформу јавне управе с циљем усклађивања реформских активности између Савјета министара, ентитетских и владе Брчко дистрикта БиХ. Двије године касније, усвојена је Стратегија реформе јавне управе која је заједно са Акционим планом требала донијети корјените промјене у начину рада свих државних и ентитетских институција. Стратегију и Акциони план 1 прихватили су Савјет министара, Влада Републике Српске, Влада Федерације Босне и Херцеговине и Влада Брчко дистрикта БиХ. Овим документима планирано је да реформа јавне управе буде проведена у три временске фазе с циљем да до краја 2014. године БиХ достигне ниво квалитета европског управног простора. У првој фази требали су бити испуњени краткорочни циљеви

који се односе на реформу хоризонталних система описаних у оквиру шест реформских области Акционог плана 1: израда политика и координациони капацитети, јавне финансије, управљање људским ресурсима, управни поступак, институционална комуникација и информационе технологије. Друга фаза предвиђала је даље испуњавање средњорочних циљева у хоризонталним реформским областима и почетак реформи сектора у оквиру другог акционог плана унапријеђењем вертикалне функције уз повећање способности сектора за прилагођавање и провођење правних вриједности Уније на јединствен начин у цијелој држави. У трећој фази је требало провести нове реформске активности у областима гдје није било напретка. Ове реформе нису у потпуности реализоване у планираним оквирима због неколико фактора: одлагање почетка реформе, дуге процедуре усаглашавања пројектних докумената и регулативе јавних набавки, неукључивање реформских мјера у годишње планове свих институција и различити индикатори за мјерење напретка.

Пратећи напредак развијених држава Европе, увиђамо да процеси одређени стратегијама трају понекад дуже од десет година, а у одређеним државама (Румунија и Бугарска) трају и данас пратећи етапе које је држава утврдила у виду циљева који подразумевају демократски развој јавне управе, смањење администрације, јачање приватног сектора, развој цивилних друштава и сл. С друге стране, напредак у Босни и Херцеговини је подразумевао реформу бројних области у доста кратком временском року истовремено због чега није био функционално успјешан. Остваривање амбиције БиХ о придруживању Европској унији највише зависи од дјеловања кооперативних механизма управљања, нарочито када су у питању високи европски стандарди који се морају провести у цијелој држави што претпоставља свеобухватну сарадњу свих нивоа власти која се у одређеним секторима мора институционализовати како би добила карактер обавезности. Да би се овај процес олакшао, уведен је интегришући фактор у облику Меморандума о разумијевању за успостављање Фонда за реформу јавне управе који дефинише услове и процедуре финансијске подршке реформи јавне управе и представља оквир за консултације између донатора, Канцеларије координатора за реформу јавне управе, Министарства финансија и трезора и координатора реформе јавне управе у ентитетима и Брчко дистрикту БиХ. Меморандум су у име бх. власти у јулу 2007. године потписали предсједавајући Савјета министара, ентитетски премијери и градоначелник Брчко дистрикта БиХ, а у име донатора амбасадори Холандије, Велике Британије и Шведске, као и шеф Делегације Европске комисије у БиХ.

4.1.1. Имплементација Стратегије реформе јавне управе и Акционих планова

Политички и правни оквир као основа за сарадњу органа управе на свим нивоима власти обухвата заједничку платформу која делегира овлашћења и активности представника у заједничким институцијама за надзор и провођење Стратегије реформе јавне управе и Акционих планова. На тај начин је дефинисано да све заједничке мјере из Акционих планова оперативним радом проводе међувладина радна тијела путем координације, усклађивања и евалуације. Супротно, све појединачне мјере се проводе у оквиру појединачних органа јавне управе различитих нивоа власти уз редовно информисање Канцеларије координатора за реформу јавне управе ради контроле, вредновања и извјештавања осталих нивоа власти. Путем Фонда за реформу јавне управе обезбјеђују се средства за техничку и стручну помоћ у провођењу Акционог плана који усклађује активности органа управе различитих нивоа власти приликом провођења неопходних реформских мјера. Иницијатива за мониторинг европских интеграција БиХ у тексту о реформи јавне управе наводи да су задаци Координационог одбора за економски развој и европске интеграције: увођење мјера из Акционог плана у годишње програме рада органа управе свих нивоа, координација, усаглашавање, политичка и оперативна подршка органа управе у провођењу потребних мјера, разматрање и заузимање ставова о мишљењу

и препорукама надзорног тима гдје није постигнута сагласност, квартална анализа планова, програма и извјештаја о провођењу мјера из Акционог плана уз предлагање корективних поступака и усклађивање реформских активности са процесима европских интеграција.

Усаглашавање провођења мјера из Акционих планова обавља Канцеларија координатора за реформу јавне управе БиХ која је уједно одговорна и за: оперативну сарадњу са координаторима за реформу, организовање и усмјеравање рада надзорних тимова у шест реформских области, осигурање система надгледања и евалуације приликом провођења мјера из Акционог плана уз извјештавање о оствареном напретку, успостављање сарадње са свим органима управе у БиХ који су укључени у процес предузимања реформских мјера, директну сарадњу са представницима донатора Фонда за реформу јавне управе и другим донаторима у овој области, припрему и организовање рада Заједничког управног одбора Фонда и учествовање у доношењу одлука овог одбора, годишње ажурирање Акционих планова и осигурање оперативно-техничких услова за рад Координационог одбора. У сарадњи са Канцеларијом координатора, координатор за јавну управу Брчко дистрикта БиХ и ентитетски координатори врше синхронизацију активности у оквиру сваког појединачног управног нивоа чиме су одговорни за непосредно провођење реформи. Функцију надзора над оперативним провођењем мјера из Акционог плана врши Надзорни тим за одређену реформску област. Чланове и њихове замјенике у овим тимовима именују Савјет министара, Влада Републике Српске, Влада Федерације Босне и Херцеговине и Влада Брчко дистрикта БиХ из реда виших званичника или државних службеника чији је задатак да извјештавају о активностима свог нивоа власти у погледу провођења мјера Акционих планова.

Надзорни тим је надлежан и одговоран за:¹⁰⁹ утврђивање приоритетне реформске области у сарадњи са координаторима, усаглашавање индикатора напретка у оквиру матрице вредновања и надзора, иницирање и предлагање пројеката из реформских области, обезбјеђивање подршке приликом израде приједлога и њихово разматрање, одобравање пројектних приједлога за провођење мјера из Акционог плана, одлучивање о расподјели домаћих и страних људских и материјалних ресурса (техничка подршка) и сходно томе организовање рада имплементационих тимова, надзор над њиховим радом и усаглашавање приступа у посматраној реформској области с активностима у другим областима, анализирање и одлучивање о мјерама и резултатима које понуде имплементациони тимови и осигурање ефикасног и благовременог провођења мјера из Акционих планова у оквиру реформске области кроз сарадњу, праћење напретка и извјештавање одговорних органа управе. Практична и оперативна примјена мјера из Акционог плана обавља се помоћу тимова за имплементацију у конкретној реформској области, при чему њихова величина зависи од пројектног задатка. Поред тога, састав и обим дјеловања ових тимова одређује се на основу структуре пројектних активности, њиховог карактера и органа управе који су одговорни за њихово провођење. Дакле, у складу с наведеним тим за имплементацију има задатак да мјесечно и квартално извјештава надзорни тим о напретку, док је за свој рад одговоран надзорном тиму и органу управе који га је именовао.

Значајан реформски корак направљен је у јануару 2005. године када је Парламентарна скупштина БиХ усвојила Јединствена правила за израду правних прописа у институцијама Босне и Херцеговине којима се од владиних тијела тражи да врше процјену утицаја нових правила и документују однос координације и консултација које се проводе у припремној фази. Стратегија реформе јавне управе у БиХ донесена је у јуну 2006. године у облику цјеловитог, конзистентног и свеобухватног документа чија је главна ставка била јачање општих управних капацитета помоћу реформи основних система управљања. Иницијатива за мониторинг европских интеграција Босне и Херцеговине наводи шест

¹⁰⁹ Шехрић, Е., Организација јавне управе у БиХ с посебним освртом на систем јавних служби, Зборник радова, Правни факултет, Тузла, 2017. стр. 154-155.

кључних реформских области: планирање, координација и израда политика, јавне финансије, управљање људским ресурсима, управни поступак и управно одлучивање, институционална комуникација и е-управа. Планирање, координација и израда политика као област реформе има за циљ да унаприједи структуру, методологију и капацитете за развој и доношење политика уз стратешко планирање и координисање у владиним секретаријатима и одређеним министарствима. Реализацијом овог циља владини секретаријати би постали примарна координишућа тијела с основним задатком осигурања ефикасног рада одређених министарстава. Наведена министарства морају бити усклађена с радом осталих управних тијела развијајући своје капацитете како би могли управљати владиним приоритетима који су везани за усклађивање са легислативом Европске уније.

Стратегија реформе јавне управе у области јавних финансија има за циљ консолидацију резултата који су постигнути како би се наставила даља улагања у сектор јавних финансија и успоставио ефикасан систем финансијског управљања. Према томе, фокус реформи у овој области био је усмјерен на осам узајамно повезаних поглавља која се односе на: димензије политике система јавних финансија, повећање ефикасности и ефективности буџетског управљања, унапријеђење рачуноводственог оквира и система трезора, увођење система јавне интерне финансијске контроле (*PIFC*) у складу с релевантним стандардима Европске уније, побољшање организационе структуре и инвестирање у изградњу капацитета, развој јавно-приватног партнерства, систем јавних набавки и повећање ефикасности управљања дугом. На тај начин, дјелимично су оснажени капацитети Савјета министара и влада на свим нивоима кроз организационо јачање и обуке. Примарни циљ управљања људским ресурсима је развој професионалне, политички непристрасне, национално избалансиране, етичне, стабилне и активне јавне службе која је у стању пружати учинковите услуге владама и грађанима. Један од главних циљева у сегменту управног поступка и управног одлучивања је креирање функционалног, поузданог, ефикасног и одговорног система управног одлучивања као кључне повезнице између јавне управе и грађана. Главни фокус у овој области усмјерен је на неколико узајамно повезаних поглавља: поједностављење управног поступка, побољшање квалитета услуга, контролу, извршење и јачање капацитета.

Основни циљ институционалне комуникације као реформског корака је јачање капацитета односа с јавношћу у државним институцијама, оснаживање повјерења грађана у органе власти и активно учешће јавности у процесима доношења одлука. У овој области реформе су биле усмјерене на сљедећа поглавља: комуникационо планирање, питања организације, координације и постављања стандарда, људске потенцијале, активности у вези с медијима, директну комуникацију с јавношћу, *web* странице, јавне кампање, мјерење резултата и сарадња са цивилним сектором. Највећи и најзначајнији искорак у овој области било је успостављање система планирања владиних комуникација на свим нивоима власти чиме је креирана пракса усвајања годишњих планова комуникација. Ипак, бројни циљеви у овој области још увијек нису у потпуности и адекватно остварени. Е-управу као поступак реформе карактерише повезаност са свим претходним сегментима реформе јавне управе. Наиме, информационе и телекомуникационе технологије потребно је схватити као одређени вид алата који уз процесне и организационе промјене може значајно побољшати реформу јавне управе. Према томе, фокус у овом сегменту реформе јавне управе је на:¹¹⁰

- општој политици, прописима и стандардима с циљем успостављања адекватног правног и институционалног оквира за развој електронског пословања предузећа и становништва с управом,
- јачању капацитета ради оснаживања институционалних и људских ресурса у овој области,

¹¹⁰ Иницијатива за мониторинг европских интеграција БиХ, Реформа јавне управе Босне и Херцеговине, Сарајево, 2015. стр. 16-17.

- информационим системима, порталима и е-услугама с циљем конкретних побољшања унутрашњег функционисања јавне управе и пружања постојећих услуга грађанима и пословној заједници употребом модерних технологија.

У оквиру регулаторног дијела реформе јавне управе усвојен је низ прописа од којих су најзначајнији закони о електронском потпису, електронском документу и електронском платном промету. Примјер доброг резултата у овој области је пуштање у рад новог информационог система *eNabavke* путем којег државни органи објављују обавјештења и достављају извјештаје у поступцима јавних набавки, затим штампање биометријских пасоша и издавање електронских личних карти. На основу свега наведеног, можемо закључити да се Босна и Херцеговина налази у раној фази реформе јавне управе и да је постигла ограничен напредак. Учињени су позитивни кораци у области управљања јавним финансијама усвајањем свеобухватне стратегије коју треба провести сваки ниво власти. Ипак, провођење Акционог плана заостаје, нарочито у изградњи професионалне државне службе способне да ефикасно пружи услуге грађанима и пословним субјектима.

4.1.2. Организација и функције управљања људским ресурсима у јавној управи

Посебно значајан сегмент реформе јавне управе је реформа у области управљања људским ресурсима јер најзначајнији ресурс сваке организације, укључујући и јавну су њени запослени. Иако се начелно заснива на истим принципима као у приватном сектору, функција управљања људским ресурсима у јавној управи одликује се бројним специфичностима које првенствено произлазе из посебне правне регулације статуса запослених у јавној управи, а обухватају: сложеније правне поступке и веће ангажовање јединице за управљање људским ресурсима, организовање централних органа за управљање људским ресурсима (агенција за државну службу) и периферних јединица у појединим институцијама уз одређивање степена децентрализације и односа између органа (умрежавање јединица и начин сарадње), правно захтјевне поступке селекције на основу јавног или интерног конкурса, већи степен правне захтјевности одређених елемената управљања људским ресурсима (напредовање, оцјењивање) и посебну наглашеност неких од елемената управљања људским ресурсима који су у приватном сектору мање изражени (управљање интегритетом).

Развијеност функције управљања људским ресурсима у јавној управи БиХ углавном се посматра у традиционалном смислу као дио кадровског управљања што потврђују бројне одредбе закона који регулишу службеничке односе. У законима свих нивоа власти о јавним службеницима као најважнији принцип у њиховом раду наводи се принцип законитости.¹¹¹ Поред тога, овим законима се детаљно прописују поступци попуњавања упражњених радних мјеста, пробног рада, оцјењивања, унапређења и др. Дакле, нагласак је на правним и техничким правилима која чине основу концепта персоналне администрације. С друге

¹¹¹ Члан 14. Закона о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине (Службени гласник Босне и Херцеговине бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 и 40/12) изричито наводи да државни службеник извршава задатке предвиђене описом радног мјеста и примјењује и осигурава поштовање уставно-правног поретка и закона у Босни и Херцеговини, а уколико прими наредбу за коју се претпоставља да је незаконита поступа на следећи начин: скреће пажњу издаваоцу наредбе на њену незаконитост, ако издавалац понови наредбу државни службеник тражи писмену потврду у којој се наводи идентитет издаваоца наредбе и њен прецизан садржај и ако је наредба потврђена државни службеник обавјештава о наредби непосредно надређеног издаваоца наредбе и принуђен је да је изврши, осим ако наредба не представља кривично дјело. Слични прописи постоје и на нивоу ентитета, и то члан 6. Закона о државним службеницима Републике Српске (Службени гласник Републике Српске бр. 118/08, 117/11, 37/12, 57/16) и члан 17. Закона о државној служби Федерације Босне и Херцеговине (Службене новине Федерације Босне и Херцеговине бр. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 04/12, 99/15, 9/17), као и у Брчко дистрикту БиХ члан 2. Закона о државној служби у органима јавне управе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (Службени гласник Брчко дистрикта БиХ бр. 17/22, 6/23, 22/23).

стране, савремена функција управљања људским ресурсима у јавној управи интегрисана је у стратешко управљање организацијом што претпоставља чврсту повезаност планирања циљева организација с планирањем људских ресурса, и обрнуто. У БиХ услед комплексности управног простора, али и неизграђених демократских вриједности управног система не постоји основа за увођење савремених елемената управљања људским ресурсима. Наиме, Босна и Херцеговина као и друге државе у транзицији Југоисточне Европе још увијек није достигла задовољавајући степен поштовања основних принципа на којима се заснива савремена јавна управа, односно мерит систем који подразумијева професионалну, одговорну и политички непристрасну јавну управу која вреднује знања, способности и стручности.

Стратегија за развој јавне управе у Босни и Херцеговини дефинисала је и основне правце дјеловања у сегменту управљања људским ресурсима у јавној управи који су усмјерени на десет узајамно повезаних поглавља: општи приступ управљању људским ресурсима, организационо уређење управљања људским ресурсима, управљање информацијама, планирање људских ресурса, регрутовање и избор кадрова, управљање радном успјешношћу, обука и развој државне службе, анализа послова и класификација радних мјеста у државној служби, плате и управљање укупним квалитетом. Одређени напредак у овом сегменту остварен је у оцјењивању јавних службеника и побољшању координације припреме и имплементације планова обуке, а успостављен је и систем редовног средњорочног планирања обука. Међутим, политике развоја управљања људским ресурсима засноване на заједничким принципима још увијек нису усвојене на свим нивоима власти. У суштини, управљање људским ресурсима у јавној управи Босне и Херцеговине је фрагментисано и неефикасно. Како би јавна управа у области управљања људским ресурсима функционисала као јединствен и интегрисан систем, Стратегија за реформу јавне управе подразумијева успостављање централних јединица за управљање људским ресурсима које постоје у државама региона као самосталне организације непосредно одговорне влади.

У Босни и Херцеговини на свим нивоима власти успостављене су централне институције одговорне за државну службу, на нивоу институција Босне и Херцеговине и Федерације Босне и Херцеговине организоване су агенције за државну службу, у Републици Српској Агенција за државну управу, а у Брчко дистрикту БиХ пододјелење при Одјелењу за стручне и административне послове. Оснивање ових агенција представља значајан допринос у увођењу новог приступа управљању људским ресурсима у јавној управи. Специфичност постојеће организације система је дуализам органа одговорних за политику и органа одговорних за провођење закона што значи да на свим нивоима власти Босне и Херцеговине постоји подјела између надлежних министарстава и централних агенција, при чему су министарства одговорна за предлагање закона, а агенције за припрему и имплементацију прописа. У циљу даљег развоја ове области неопходно је прецизније дефинисати однос између наведених субјеката успостављањем јасне политичке одговорности чиме би министар надлежан за област управе морао преузети одговорност за стање и развој државне службе и људских ресурса у управи. На тај начин би се осигурала политичка подршка пројекту развоја управљања људским ресурсима.

Анализом службеничког законодавства утврђујемо да агенције као стратешки центри управљања људским ресурсима на свим нивоима власти врше хоризонталне послове у оквиру функције управљања људским ресурсима. Усмјерене су на селекционе процедуре (провођење поступака интерних и јавних конкурса), а значајну улогу имају и у развоју система стручног усавршавања. Недостатак оваквог начина управљања људским ресурсима је у чињеници да се односи само на одређени дио запослених у јавној управи пошто су надлежности агенција ограничене само на државне службенике, док друге категорије запослених нису обухваћене овом функцијом. Поред централних институција за управљање људским ресурсима сваки орган јавне управе би требао организовати ову функцију у облику

посебне јединице или у случају мањих органа једног или више специјалиста за управљање тим потенцијалима. Ове јединице вршиле би послове планирања људских ресурса, анализе радних мјеста и радних процеса, регрутовања и селекције кадрова, развоја каријере и координације активности и сарадње са централним јединицама за управљање људским ресурсима. Питање креирања ових јединица регулисано је Законом о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине којим је утврђено да свака институција оснива јединицу задужену за имплементацију одредби закона.¹¹²

4.2. Реформа јавне управе у Србији

Стратегијом реформе државне управе из 2004. године почео је преображај овог сегмента јавне управе, а дјелимично и локалне самоуправе. Ова стратегија обухватила је, поред затеченог стања, основне циљеве и принципе реформе, кључне области реформе и управљање њима. Ради лакшег провођења Стратегије реформе државне управе Републике Србије донесена су три акциона плана, а остварени резултати, нарочито у процесу успостављања законодавног оквира, обезбиједили су потребне правне претпоставке за даљи подстицај и усмјеравање развоја и унапређења система јавне управе. Према истраживањима које је провела Агенција за унапређење јавне управе основне карактеристике јавне управе у Србији су: изражена централизација органа који доносе одлуке, административна култура заснована на поштовању правила и минималном излагању ризицима, слаби механизми за координацију између министарстава, недостатак капацитета за развој стратегије и политике, широко распрострањен проблем мотивације и свеприсутна политизација. Због тога, како би трансформација јавног сектора дала позитивне резултате мора да буде пажљиво осмишљења и опште прихваћена, тј. ни у једном тренутку не смије бити доведена у питање тренутним односом политичких снага у држави.

Реформа јавне управе не подразумеје само усвајање бројних закона, других прописа и јавних политика, него и њихово провођење, односно на шта су реформске активности првенствено усмјерене уз даљу хармонизацију постојећег законодавства са прописима Европске уније. Према усвојеној Стратегији управна реформа треба се заснивати на сљедећим принципима: децентрализацији, деполитизацији, професионализацији, рационализацији и модернизацији. Циљеви прокламовани у Стратегији потврђени су усвајањем Националног програма за интеграцију у Европску унију. Овај документ повезује неопходност управне реформе са процесом приступања Србије Европској унији који захтијева континуирано јачање административних капацитета како би управа могла преузети обавезе које проистичу из процеса европских интеграција. У сврху постизања циљева Стратегије реформе јавне управе, Влада Србије је 2009. године образовала Савјет за реформу државне управе као централно стратешко тијело којим председава председник Владе и које утврђује мјере којима се подстиче и прати провођење Стратегије. Реформа јавне управе може се посматрати са два основа аспекта: општег (хоризонталног или системског) који се односи на реформу цјелокупног система државне управе и секторског (вертикалног) приступа који се односи на реформу појединих дијелова управе).

Реформске мјере усмјерене ка децентрализацији провођене су у појединим областима и по одређеним питањима која је Влада оцијенила као приоритетне (јавне финансије) уз остављање простора за унапређење и системско провођење свеобухватнијег

¹¹² Чланом 60. предвиђено је да јединица у институцији осигурава управљање особљем институције, води досије за сваког државног службеника и обезбјеђује да сваки државни службеник који обавља дужности у институцији има несметан приступ свом административном досијеу. Јединица институције усклађује активности и сарађује с Агенцијом.

процеса децентрализације. У циљу успостављања ефикасног механизма за координацију децентрализације, основан је Национални савјет за децентрализацију Републике Србије којем је повјерена израда Стратегије децентрализације. Октобра 2013. године Савјет је реконструисан и редефинисан је његова улога у процесу израде и примјене Стратегије. Предвиђене измјене законских рјешења у овој области углавном су извршене према плану што представља добру нормативну основу за даљи напредак. Законом о локалној самоуправи значајне надлежности делегиране су локалним јединицама уз прављење разлика између општина, градова и града Београда. Међутим, у појединим јединицама локалне самоуправе услед недовољног броја запослених, неадекватног знања и вјештина, недостатка опреме или финансијских средстава поједини послови нису у потпуности реализовани или нису вршени у складу са жељеним квалитетом. Како би се успоставио праведнији начин расподеле финансијских средстава усвојене су измјене и допуне Закона о финансирању локалне самоуправе које мијењају начин расподеле пореза и трансфера између локалних заједница.

Битан подстицај процесу децентрализације представљало је усвајање Закона о јавној својини који је омогућио да локалне јединице стекну и упишу право својине на непокретности чији су актуелни корисници што им осигурава аутономно располагање стеченом својином у циљу унапређења локалног социо-економског амбијента кроз нпр. јавно-приватно партнерство. Ипак, квалитетно управљање стеченом својином и даље представља изазов у административном и финансијском смислу нарочито у мањим општинама. У одређеним јединицама локалне самоуправе проведене су функционалне анализе на основу којих су креирани стандардизовани модели организације за градске и општинске управе у зависности од њиховог статуса и величине, као и смјернице за управљање људским ресурсима и процесом рада у управи.

У области професионализације и деполитизације остварена су блага унапређења службеничког система на централном и локалном нивоу системским и стручним усавршавањем запослених. Још 2006. године усвојен је Закон о државним службеницима који је увео службенички систем заснован на принципима деполитизације, професионализације и моделу напредовања и награђивања у складу са заслугама. У суштини овај закон уређује равноправни режим државних службеника и намјештеника. Према овом закону, државни службеници су лица чије се радно мјесто састоји од послова из области органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, предсједника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. С друге стране, намјештеници су лица чије се радно мјесто састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу и на њих се по правилу примјењују општи прописи о раду. Изван уређења Закона о државним службеницима остали су народни посланици, предсједник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера.

Закон о државним службеницима је више пута иновиран, а нарочито битна измјена се односила на увођење посебног тромјесечног оцјењивања резултата рада и испуњења постављених циљева, док се интегрална оцјена изрицала на годишњем нивоу. Такође, значајне измјене извршене су код начина провођења конкурса у органима државне управе. У 2014. години усвојен је Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе којим се њихов положај усклађује са рјешењима Закона о државним службеницима на принципима службеничког права уз истовремено уважавање специфичности положаја аутономних покрајинама у јединицама локалне самоуправе. Нова законска рјешења унијела су значајне промјене у области каријерног развоја, напредовања у служби и стручног усавршавања запослених у аутономним покрајинама. У области

стручног усавршавања основана је Централна национална институција која обавља послове везане за провођење програма општег стручног усавршавања државних службеника, док се министарство које је раније извршавало ове послове задужује за припрему, утврђивање и надзор над провођењем програма стручног усавршавања.

У области рационализације поједине активности нису у потпуности проведене с њеном суштином која подразумева укидање непотребних послова, поједностављење процедура, смањивање броја запослених за којима не постоји потреба и друге уштеде трошкова које не умањују дјелотворност и ефикасност обављања управних послова. У претходним годинама, Србија је извршила линеарно смањивање броја службеника најприје у судовима и јавним тужилаштвима, а потом и у свим органима државне управе за одређени проценат, али без претходне анализе потребе за вршењем одређених послова и њиховог обима, постојања преклапања или дуплирања послова, анализе начина обављања послова и могућности за њиховом модернизацијом. На овакав начин, задржани су непотребни органи или превелики број запослених у појединим органима, док је у другим без оправданог разлога смањен број запослених, иако је према новим надлежностима и обиму посла њихов број требао бити повећан. Такође, у појединим случајевима рјешење није требало тражити у механичком смањивању или повећању броја запослених него у њиховој преоријентацији и стицању нових знања и вјештина. Посљедице овакве рационализације често су подразумевале пријем нових службеника, некада и у већем броју у односу на обим претходног смањења. У коначници ово је довело до запошљавања партијских кадрова без реалних потреба за тим бројем запослених.

Координација јавних политика обухватила је провођење низа активности које су само полазна тачка за даљи развој и унапређење процеса обликовања, провођења и праћења ефеката јавних политика Владе. У претходном периоду припремљене су у виду препорука Смјернице за израду стратешких докумената и извршена је њихова анализа са приједлогом мјера за унапређење стратешког оквира, уведен је једнообразни Информациони систем за прикупљање података за израду програма и извјештаја о раду Владе којем се приступа преко *web* портала Генералног секретаријата и измијењен је Пословник рада Владе којим се прати увођење информационог система. Област планирања још увијек није правно уређена на одговарајући начин због чега је у оквиру *IPA* пројекта подршке реформи јавне управе припремљена анализа и приједлог правног уређења ове области. Правни и институционални оквир за управљање јавним финансијама у великој мјери усклађен је са европским и међународним стандардима, при чему Влада сваке године усваја фискалну стратегију за наредне три буџетске године којом дефинише макроекономски и фискални оквир, стратегију управљања јавним дугом и структурне реформе привреде и јавног сектора, приоритетне области финансирања и средњорочни оквир расхода, укључујући јасна фискална правила.

Бројне активности реализоване су и у области контролних механизма чиме су остварени значајни резултати на плану његових унапређења. Усвојен је Закон о управној инспекцији који уређује надлежност, положај и овлашћења управне инспекције, груписање послова према њиховој садржини и предмету надзора и врши њихово прецизирање. Сагласно овом закону, образован је орган у саставу министарства надлежног за послове државне управе под називом Управни инспекторат. Поред тога, основан је Управни суд чије су унутрашње уређење и рад обликовани Законом о уређењу судова, Законом о судијама и Судским пословником. Оснивањем овог суда и усвајањем наведених закона битно је промијењен модел управног спора увођењем принципа правичности суђења и усмене расправе као правила. Независна регулаторна тијела успостављена су и функционишу као дио сталног административног окружења за контролу законитог и правилног рада управе. У претходне двије године значајно је унапријеђен правни оквир у области планирања, евидентирања и провођења транспарентнијих јавних набавки у државним органима као и јавно-приватним партнерствима. Пружање савјетодавне помоћи наручиоцима и

припремање модела одлука и других аката које наручилац доноси у поступцима јавних набавки спадају у област рада Управе за јавне набавке. Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, као другостепено тијело у поступку контроле, значајно је појачала своје административне и извршне капацитете чиме јој је додијељена додатна одговорност одлучивања о жалбама у вези са додјелом јавно-приватног партнерства и концесија.

У претходном периоду донесено је неколико кључних системских закона који регулишу модернизацију јавне управе укључујући Закон о електронском потпису, Закон о електронском документу, Закон о електронским комуникацијама и Закон о потврђивању Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података. Поред тога, донесен је низ посебних закона који су допринијели увођењу информационих технологија у рад државних органа на централном и локалном нивоу, као и изградњи и доступности привреди и грађанима различитих сервиса електронским путем. Такође, формирана је радна група за успостављање правног оквира за развој е-управе, при чему су њени најзначајнији резултати били доношење Уредбе и Упутства о електронском канцеларијском пословању органа државне управе. У складу са Законом о јединственом бирачком списку успостављен је универзални бирачки списак као јавна исправа у којој се води јединствена евиденција држављана Србије који имају бирачко право. Овај списак води се као електронска база података и ажурира се по јединственој методологији министарства надлежног за послове управе. Кључна активност у развоју е-управе била је усвајање Националног оквира интероперабилности који је имао задатак успостављања стандарда и добре праксе у погледу размјене података између органа управе уз повећање ефикасности јавног сектора кроз унапређење квалитета на локалном и националном нивоу.

На основу претходне анализе јавног сектора у Србији и његове реформе током посљедњих година можемо закључити да се одређени елементи новог јавног менаџмента налазе у државном систему Србије, али је будућа реформа искључиво усмјерена на концепте добре и отворене управе.

4.3. Примјена концепта новог јавног менаџмента у Хрватској

Поред уласка у Европску унију, Хрватска је и даље држава у транзицији која се налази пред сложеним задатком реструктурирања јавне управе. Према томе, њен систем јавне управе захтијева континуирано праћење реформи, вредновање и иновирање. Како би се помало застарјела управа у Хрватској суочила са јавним проблемима и измијењеним околностима неопходна је њена модернизација која подразумева усвајање европских стандарда и искустава јавне управе, као и прилагођавање доктрини новог јавног менаџмента. Побољшања јавне управе подразумевају непрекидне реформске напоре носилаца политичке моћи у друштву који треба да буду свјесни ове чињенице. Потребама савременог друштва све више одговарају динамични облици реформи које заговара концепт новог јавног менаџмента. На основу тога, постављена су кључна питања и идентификовани проблеми повезани с новим јавним менаџметном, и то:

- Зашто се у Хрватској не би провеле сличне реформе повећања ефикасности и квалитета јавне управе?
- Како ове реформе могу економски ојачати државу уз обезбјеђивање постојећег нивоа социјалне сигурности?
- Да ли је реформом јавне управе лакше могуће пребродити макроекономске кризе?

Приликом одговарања на ова питања потребно је имати на уму да између Хрватске и осталих држава које примјењују концепт новог јавног менаџмента постоји више разлика него сличности због чега коришћење пракси и готових рјешења других држава може

довести до нежељених резултата. Сем тога, основни услов успјеха реформи је широка подршка њиховом провођењу, па у складу с тим само постојање реформског процеса не гарантује да ће се започете реформске мјере наставити у случају нпр. промјене власти. Зато је донесена Стратегија реформе јавне управе као механизам за усмјеравање реформског процеса хрватске управе. Други реформски проблем односио се на сарадњу с јавношћу која претпоставља двосмјеран процес. Наиме, грађани требају бити обавијештени о раду управе, а управа о ставу грађана.

Почетком овог вијека интензивирало се оснивање агенција као најзначајнијег инструмента реформе јавне управе широм свијета, при чему у Хрватској агенцијски модел није имплементиран у виду системског концептуалног или правног оквира, него су агенције додане на постојећу структуру јавног сектора у слободне јединице институционалног дизајна што им је омогућило већи степен аутономије. Процес агентификације у Хрватској се поклопио с интензивним институционалним промјенама неопходним за чланство у Европској унији. У периоду од 2005. до 2009. године дошло је до оснивања бројних агенција у различитим функционалним областима како би се обезбиједило учинковито провођење европских политика и регулисање унутрашњег тржишта. Значајна предност креирања агенција је напредовање према чланству у Унији, тј. површне и формалне промјене узроковане спољашњим утицајем. Као и у многим европским државама, економска криза 2009. године створила је велики притисак на буџет узрокујућу потребу преиспитивања постојећих модела уштеда у Хрватској. Ради повећања учинковитости и рационализације система управе, програмски документи Владе из 2010. године предвидјели су укидање петине активних агенција.

Без адекватно образованих, професионалних, мотивисаних и проактивних запослених нема ни развоја јавне управе због чега је Хрватска реформу у области управног особља усмјерила према: успостављању поуздане евиденције државних службеника, стручном усавршавању, управном образовању, антикорупционим мјерама, праћењу и напредовању службеника према резултатима и квалитету рада и развоју предузетничке културе. Евиденција државних службеника подразумијева списак запослених који примају плату из државног буџета или буџета јединице локалне или регионалне самоуправе структурисан према неком од следећих обиљежја: степен стручне спреме, врста образовања, стручно усавршавање, радно искуство, дужина рада у управи и сл. За ажурно вођење ове евиденције неопходна је адекватна програмска подршка, погодан систем уношења података и учинковите мјере за прикупљање података. Мјере отпуштања и замјене управних кадрова у пракси су се показале као штетне. Умјесто тога, продуктивнија је промјена професије службеника који по степену стручне спреме или занимању не одговарају захтјевима савремене управе. Стручно усавршавање потребно је бодовати, при чему сваки службеник годишње мора стећи одређени број бодова. Ако се тај број бодова не стекне постоје могућности смањења плате, суспендовања запосленог или његовог отпуштања.

Основни правци реформе у Хрватској почели су разграничењем управних и политичких функција унутар државе. У том контексту, било је важно подстицати стручност и професионализам службеника као предуслов учинковите јавне управе. Међутим, за квалитетне кадрове неопходна је реформа образовног система и фокусирање на управни садржај који обухвата комплексне практичне проблеме јавне управе. Такође, потребно је креирати нови платни систем и систем напредовања у оквиру јавне управе. Иако су у Хрватској проведене значајне антикорупционе мјере у различитим областима (спречавање сукоба интереса, финансирање политичких странака, јачање транспарентности, заштита узбуњивача, јавне набавке) корупција је још увијек у одређеној мјери присутна у јавној управи. Сви облици коруптивног понашања тешко се идентификују и доказују због чега је у неопходно предузети низ мјера. Прва група мјера мора смањити простор за корупцију, односно могућност да одлуку у неком дијелу обликује државни службеник према личној

вољи. У том смислу предлаже се широка, свеобухватна и квалитетна информисаност управе, омогућавање електронске комуникације грађана с управом и стицање права на доступност јавних информација. Другу групу чине мјере које се односе на контролу и спречавање коруптивног понашања.

ЗАКЉУЧАК

Доктрина новог јавног менаџмента садржи елементе јавних политика које подржавају тржишно усмјерене институционалне реформе. У складу с тим, можемо рећи да нови јавни менаџмент представља настојање да се већина вриједности и техника приватног сектора уведе у јавни како би постао дјелотворнији и конкурентнији, односно оријентисан на резултате. Дакле, концепт новог јавног менаџмента залаже се за реформе које се првенствено могу примијенити у државама у кризи, а којима се настоје смањити буџетски расходи и обим социјалних давања путем приватизације великог броја предузећа која су у власништву државе. Како би се суштински извршиле институционалне реформе и примијенио модел новог јавног менаџмента, потребно је створити слободан амбијент за критичко размишљање мултидисциплинарне експертизе уз снажну хоризонталну координацију стручњака за јавне политике и јавни менаџмент. Овај приступ доприноси развоју иновативних и инклузивних организација које рјешавају проблеме уз прихватљив ниво учешћа грађана и постојање друштвеног повјерења.

У овом раду упоређене су реформске мјере и резултати модела новог јавног менаџмента у седам великих управних система, и то: Велике Британије, Канаде, Сједињених Америчких Држава, Данске, Њемачке, Француске и Шведске. Британски модел обиљежиле су брзе и свеобухватне структурне реформе јавне управе, док се идеја америчког модела није заснивала на неповјерењу у јавни сектор. Реформе у Данској биле су споре, континуиране и темељне с циљем увођења менаџерских техника, а у Њемачкој су покретане одоздо (*bottom-up*). У Француској реформе је вршила централна влада (*top-down*), док су у Шведској реформе обављане постепено кроз промјену пореске структуре како би се осигурао континуитет социјалне подршке. Према томе, поређењем наведених система утврђене су значајне разлике у примјени новог јавног менаџмента. Због тога, свака држава појединачно на основу својих карактеристика треба креирати начин имплементације доктрине новог јавног менаџмента, а не преузимати праксе и готова рјешења других држава која могу довести до нежељених резултата. Посматрајући Босну и Херцеговину, Србију и Хрватску закључили смо да би примјена доктрине новог јавног менаџмента једино била ефикасна у БиХ која се налази у почетној фази реформи с често израженим кризама. С друге стране, системи јавне управе у Србији и Хрватској већ имају одређене елементе новог јавног менаџмента, а будуће реформе искључиво су усмјерене на концепте добре и отворене управе, односно кориснике услуга.

Реформски процес у Босни и Херцеговини прати низ ограничавајућих фактора попут: сложене државне организације, ниског нивоа привредног раста, различитог напретка појединих нивоа власти, недостатка политичке воље за хармонизацију државног система, изостанка правног оквира за утврђивање одговорности по питању преузетих обавеза како на нивоу руковођења институцијама, тако и на нивоу сваког радног мјеста у управи и отежане координације у процесу дефинисања политика и израде прописа на хоризонталном и вертикалном нивоу.

На основу генералних закључака из теоријског дијела рада, поткријепљених практичним истраживањем могу се потврдити постављене хипотезе, извући главни закључци и сагледати научни допринос. Потврђене су сљедеће хипотезе:

1. Примјена новог јавног менаџмента побољшава ефикасност и контролу јавног сектора - тржишна оријентација у јавном сектору омогућава већу трошковну ефикасност владе без негативних посљедица на друге циљеве уз увођење обавезне и континуиране контроле резултата (оутпута).
2. Технике новог јавног менаџмента утичу на мотивисаност службеника чиме се повећава продуктивност - примјеном менаџерских техника као у приватном

сектору, јавна управа уводи различите финансијске и нефинансијске подстицаје у виду награда и различитих бенефита којима се побољшава продуктивност.

3. Јавно-приватним партнерством обезбјеђује се задовољавајући ниво јавних услуга уз ниже трошкове - основна предност јавно-приватног партнерства је висок ниво квалитета и лакше достизање међународних стандарда у свим фазама заједничких пројеката уз смањење трошкова владе чиме се омогућава преусмјеравање јавних фондова у друге друштвено-економске области.
4. Сложена уставна структура Босне и Херцеговине ограничава могућност примјене новог јавног менаџмента - сложена државна организација често узрокује преклапања и дуплирање послова и надлежности приликом обављања различитих активности, укључујући и реформске које се односе на увођење доктрине новог јавног менаџмента.

Главни закључци до којих се дошло у истраживању су:

1. Увођење система стратегијског и предузетничког управљања у јавни сектор омогућило је побољшање квалитета и повећање ефикасности пружања административних услуга што је надаље утицало на економски развој и привлачење капитала.
2. Нови јавни менаџмент је усмјерен на успостављање радних мјеста на којима су службеници заправо предузетници свјесни циљева и намјера управе с којом су повезани краткорочним уговорима о раду или уговорима о дјелу.
3. Примјена техника новог јавног менаџмента у комбинацији са заштитом социјалне и правне државе омогућила је Данској повратак у категорију најразвијенијих држава свијета креирајући систем јавне управе којим су њени грађани задовољни.

Резултати и научни допринос огледају се у свеобухватном приступу новом јавном менаџменту као доктрини која наглашава економске вриједности јавне управе излажући је тржишним принципима у сврху повећања ефикасности и ефективности рада јавних службеника. Добијени резултати истраживања могу се користити као квалитетна информациона основа за даље праћење примјене новог јавног менаџмента у државама у развоју.

ЛИТЕРАТУРА

1. Acemoglu, D., Robinson, J., *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown, New York, 2013.
2. Ahrens, J., *Governance and Economic Development*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2002.
3. Ahrens, J., *Governance, Conditionality and Transformation in Post-socialist Countries*, Edward Elgar Publishing, Camberley, 2001.
4. Ahrens, J., Meurers, M., *Institutions, Governance, and Economic Performance in Post-Socialist Countries: A Conceptual and Empirical Approach*, Fourth International Conference, Portorož, 2000.
5. Andrews, M., *The Limits of institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*, University Press, Cambridge, 2013.
6. Andrews, R., Van de Walle, S., *New Public Management and Citizens Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness*, *Public Management Review*, Vol. 15, Oxford, 2013.
7. Атанасијевић, Ј., Алексић, Д., Штимац, В., *Улога економског планирања у јавном сектору*, *Економика предузећа*, Вол. 63, Београд, 2015.
8. Бађун, М., *Квалитета јавног управљања и економски раст*, *Економски факултет*, Загреб, 2005.
9. Бакота, Б., Ромић, Д., *Организација и методе рада у управи*, *Велеучилиште Лавослав Ружичка*, Вуковар, 2013.
10. Bertrand, A., Long, M., *L'enseignement superieur des sciences administratives en France*, *Revue internationale des sciences administratives*, Paris, 1960.
11. Binderkrantz, A., Christensen, J., *Governing Danish Agencies by Contracts: From Negotiated Freedom to the Shadow of Hierarchy*, *Journal of Public Policy*, Vol. 29, Cambridge, 2009.
12. Bratton, M., Van de Walle, N., *Toward Governance in Africa: Popular Demands and State Responses*, Lynne Rienner Publisher, Boulder, 1992.
13. Brunetti, A., Kisunko, G., Weder, B., *Institutions in Transition – Reliability of Rules and Economic Performance in Former Socialist Countries*, Working Paper, No. 1772, World Bank, Washington, 1997.
14. Caiden, G., *Administrative Reform Comes of Age*, De Gruyter, Berlin, 1991.
15. Campos, N., *Context is Everything: Measuring Institutional Change in Transition Economies*, Working Paper, No. 2269, World Bank, Washington, 2000.
16. Campos, N., Nugent, J., *Development Performance and the Institutions of Governance: Evidence from East Asia and Latin America*, *World Development*, Vol. 27, Amsterdam, 1999.
17. Christensen, T., Laegreid, P., *Complexity and Hybrid Public Administration - Theoretical and Empirical Challenges*, *Public Organization Review*, Vol 11, Berlin, 2011.
18. Clark, D., *Neoliberalism and Public Service Reform: Canada in Comparative Perspective*, *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 35, Cambridge, 2002.
19. Colebatch, H., *Јавне политике и policy анализа: Модели, културе и праксе*, *Анали Хрватског политолошког друштва*, бр. 1, Загреб, 2004.
20. Colebatch, H., *Policy*, *Факултет политичких знаности*, Загреб, 2004.
21. Colebatch, H., Hoppe, R., *Policy, Process and Governing*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018.
22. Dessler, G., *Основи менаџмента људских ресурса*, *Data Status*, Београд, 2007.
23. Dethier, J., *Governance and Economic Performance: A Survey*, Discussion Paper on Development Policy, No. 5, Center for Development Research, Bonn, 1999.
24. Digi, L., *Преображаји јавног права*, *Правни факултет*, Београд, 2003.
25. Димитријевић, П., *Менаџмент јавне управе*, *Правни факултет*, Бања Лука, 2015.
26. Димитријевић, П., *Организација и методи рада јавне управе*, *Савремена администрација*, Београд, 1959.

27. Добарџић, А., Јавно-приватно партнерство: Модел унапређења ефикасности јавног сектора у Републици Србији, Друштвене и хуманистичке науке, бр. 2, Нови Пазар, 2019.
28. Драшковић, Б., Крај приватизације и последице на развој, Зборник радова, Крај приватизације и последице по економски развој и незапосленост у Србији, Економски факултет, Београд, 2010.
29. Falke, M., Community Interests: An Insolvency Objectives in Transition Economies?, Institut fur Transformation a studien, Frankfurt, 2002.
30. Fischer, S., Gelb, A., The Process of Socialist Economic Transformation, Journal of Economics Perspectives, Vol. 5, Nashville, 1991.
31. Ford, R., Zussman, D., Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada, Institute of Public Administration of Canada, Toronto, 1997.
32. Gray, C., Instrumental policies: Causes, Consequenses, Museums and Galleries, Cultural trends, Vol. 17, Abingdon, 2008.
33. Greve, C., Public Sector Reform in Denmark: Organizational Transformation and Evaluation, Public Organization Review, Vol. 3, Dordrecht, 2003.
34. Hall, R., Jones, C., Why do some countries produce so much output per worker than others?, Quarterly Journal of Economics, No. 114, Oxford, 1998.
35. Хиншт, Д., Методологија мјерења економске слободе и оквир јавних политика, Acta Economica Et Turistica, бр. 7, Загреб, 2021.
36. Hood, C., A Public Management for all Seasons, Public Administration, Vol. 69, John Wiley & Sons, New Jersey, 1991.
37. Huther, J., Shah, A., Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization, Working Paper, No. 1894, World Bank, Washington, 1998.
38. Иницијатива за мониторинг европских интеграција БиХ, Реформа јавне управе Босне и Херцеговине, Сарајево, 2015.
39. Jones, E., Економски раст у свјетској повијести, Политичка култура, Загреб, 2003.
40. Јовановић, П., Менџмент - Теорија и пракса, Факултет организационих наука, Београд, 2005.
41. Кавран, Д., Јавна управа - Реформа, тренинг и ефикасност, Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2003.
42. Кавран, Д., Наука о управљању: Организација, кадрови и руковођење, Научна књига, Београд, 1991.
43. Kaufmann, D., Kraay, A., Growth Without Governance, Working Paper, No. 2928, World Bank, Washington, 2002.
44. Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido Lobaton, P., Aggregating Governance Indicators, Working Paper, No. 2195, World Bank, Washington, 1999.
45. Khan, M., Masood, S., Productivity Measurement and Analysis of a Public Sector Automobile Rebuild Organization, Journal of Engineering and Applied Science, Vol. 37, Cairo, 2018.
46. Kinder, T., Learning, Innovating and Performance in Post-New Public Management of Locally Delivered Public Services, Public Management Review, Vol. 14, Oxford, 2012.
47. Konisky, D., Teodoro, M., When Government Regulate Governments, American Journal of Political Science, Vol. 60, New Jersey, 2016.
48. Koprić, I., Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves, Global Discontent: Dilemmas of Change, XXI World Congress of Political Science, Santiago, 2009.
49. Копрић, И., Прилагодбе хрватске јавне управе еуропским стандардима, Годишњак, бр. 5, Академија правних знаности Хрватске, Загреб, 2014.
50. Копрић, И., Марчетић, Г., Муса, А., Ђулабић, В., Лалић Новак, Г., Управна знаност - јавна управа у савременом еуропском контексту, Хрватска и компаративна јавна управа, бр. 1, Институт за јавну управу, Загреб, 2015.
51. Lane, J., The Public Sector: Concepts, Models and Approaches, Sage Publications Ltd, Thousand Oaks, 2012.
52. Langford, J., Harrison, Y., Partnering for E-government: Challenges for Public Administrators, Canadian Public Administration, Vol. 44, Toronto, 2001.

53. Lee, J., Jones, G., Burnham, J., At the Centre of Whitehall: Advising the Prime Minister and Cabinet, Palgrave Macmillan, London, 1998.
54. Лилић, С., Управно право - Управно процесно право, Правни факултет, Београд, 2014.
55. Lindqvist, K., Effects of Public Sector Reforms on the Management of Cultural Organizations in Europe, International Studies of Management & Organization, Vol. 42, Oxford, 2012.
56. Манојловић, Р., Дански модел новог јавног менаџмента - Може ли послужити као узор Хрватској?, Хрватска јавна управа, бр. 4, Загреб, 2010.
57. Марчетић, Г., Гиљевић, Т., Локална самоуправа у Њемачкој и Француској, Хрватска и компаративна јавна управа, бр. 10, Институт за јавну управу, Загреб, 2010.
58. Марковић, Р., Управно право - Општи део, Слово, Београд, 2002.
59. Матковић, Г., Држава благостања у земљама Западног Балкана - Изазови и опције, Центар за социјалну политику, Београд, 2017.
60. Мијатовић, Н., Јавно-приватно партнерство, Хрватска правна ревија, бр. 7, Ријека, 2007.
61. Миленковић, Д., Јавна управа - Одабране теме, Чигоја штампа, Београд, 2013.
62. Миленковић, Д., Савремене теорије и модерна управа, Чигоја штампа, Београд, 2019.
63. Миленковић, Д., Утицај либералне и социјалдемократске идеологије на савремене реформске процесе у јавној управи, Администрација и јавне политике, бр. 1, Институт за политичке студије, Београд, 2015.
64. Миљеновић, Д., Кутњак, Г., Јаковац, П., Детерминирање обиљежја дјелотворности јавног сектора и јавног менаџмента, Зборник радова Велеучилишта, Бр. 8, Ријека, 2020.
65. Муса, А., Копрић, И., Гиљевић, Т., Грађани, јавна управа и локална самоуправа, Институт за јавну управу, Загреб, 2017.
66. North, D., Economic Performance Through Time, The American Economic Review, No. 84, Pittsburgh, 1994.
67. Osborne, D., Budgeting for Outcomes: Better Results for the Price of Government, International Country Management Associations, Washington, 2013.
68. Osborne, S., McLaughlin, K., New Public Management: Current Trends and Future Prospects, Routledge, New York, 2002.
69. Остовић, М., Нови јавни менаџмент, Завршни рад, Велеучилиште Никола Тесла, Госпић, 2016.
70. Орлић, Р., Кадровски менаџмент, Зоран Дамјановић и синови, Београд, 2005.
71. Перко Шепаровић, И., Изазови јавног менаџмента - Дилеме јавне управе, Голден маркетинг - Техничка књига, Загреб, 2006.
72. Перко Шепаровић, И., Нови јавни менаџмент - британски модел, Политичка мисао, бр. 39, Загреб, 2003.
73. Peters, G., Concepts and Theories of Horizontal Policy Management, Conference of the International Federation of Classification, Santiago, 2005.
74. Pevcin, P., Javni sektor in privatizacijsko-nacionalizacijski ciklusi, Znanost o javni upravi, Fakultet za upravu, Љубљана, 2021.
75. Pfiffner, J., Public Administration, The Ronald Press Company, New York, 1946.
76. Porumbescu, G., Meijer, A., Grimmeliikhuijsen, S., Government Transparency: State of the Art and New Perspectives, University Press, Cambridge, 2022.
77. Пусић, Е., Држава и државна управа, Правни факултет, Загреб, 2007.
78. Пусић, Е., Локална заједница, Народне новине, Загреб, 1963.
79. Пусић, Е., Наука о управи, Графички завод Хрватске, Загреб, 2002.
80. Радосављевић, Д., Менаџмент јавне управе, Факултет за пословни инжењеринг и менаџмент, Бања Лука, 2006.
81. Ружић, О., Голубић, Х., Латин, М., Клопотан, И., Јавни менаџмент, Технички гласник, бр. 8, Свеучилиште Сјевер, Вараждин, 2014.
82. Салкић, И., Управљање квалитетом јавних услуга, BTC Šahinpašić, Сарајево, 2011.
83. Schmidt, E., Groeneveld, S., Van de Walle, S., A Change Management Perspective on Public Sector Cutback Management: Towards a Framework for Analysis, Public Management Review, Vol. 19, Abingdon, 2017.

84. Сикавица, П., Бахтијаревић Шибер, Ф., Полошки Вокић, Н., Темелји менаџмента, МАТЕ, Загреб, 2008.
85. Станчетић, В., Нова јавна управа и модели реформи, Администрација и јавне политике, бр. 2, Институт за политичке студије, Београд, 2015.
86. Стефановић, М., Принципи новог јавног менаџмента у култури: Инструмент развоја или стандардизације, Зборник радова, Факултет драмских уметности, Београд, 2017.
87. Шехрић, Е., Организација јавне управе у БиХ с посебним освртом на систем јавних служби, Зборник радова, Правни факултет, Тузла, 2017.
88. Thompson, J., The Reinvention Laboratories: Strategic Change by Indirection, American Review of Public Administration, Vol. 30, Thousand Oaks, 2000.
89. Torrington, D., Hall, L., Taylor, S., Menadžment ljudskih resursa, Data Status, Beograd, 2004.
90. Torres, L., Trajectories in public administration reforms in European Continental Countries, Australian Journal of Public Administration, Vol. 63, Sydney, 2004.
91. Vrangbaek, K., Public Sector Values in Denmark: A Survey Analysis, International Journal of Public Administration, Philadelphia, 2009.
92. Wegrich, K., Public management reform in the United Kingdom: Great leaps, small steps and policies as their own cause, International handbook of public management reform, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2009.
93. White, L., Public Administration, Encyclopadia of the Social Sciences, Vol. 1, New York, 1951.
94. Зрнић, М., Увод у менаџмент људских ресурса, Бања Лука Цоллеге, Бања Лука, 2007.

ПОДАЦИ О КАНДИДАТУ

Хелена Лулић (дјевојачки Перић) рођена 30.08.1998. године у Бијељини (Босна и Херцеговина), држављанин БиХ, Република Српска. Основно и средње образовање је завршила у Брчко дистрикту. Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, на одсјеку „Политикологија“ уписала је 2017. и дипломирала на истом 31.12.2021. године, са просјеком оцјена 9,46. Након завршетка основних студија, уписује 2022. године мастер студије на истом факултету и одсјеку, усмјерење „Јавна управа и јавне политике“, са просјечном оцјеном до одбране мастер рада 9,80. Тема завршног мастер рада је „Практични донети и перспективе развоја новог јавног менаџмента“. У вријеме одбране мастер рада, запослена је у предузећу „Поште Српске“ ад Бања Лука.

УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА	
ПРИМЉЕНО:	08. 08. 2024
	1005/24

**УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА**

Комисија за оцјену и одбрану завршног рада на другом циклусу студија

**НАУЧНО-НАСТАВНОМ ВИЈЕЋУ
ФАКУЛТЕТА ПОЛИТИЧКИХ НАУКА**

Предмет: Извјештај о оцјени мастер рада: „Практични домети и перспективе развоја новог јавног менаџмента“ кандидаткиње Хелене Лулић

Научно-наставно вијеће Факултета политичких наука Универзитета у Бањој Луци је на 166. сједници одржаној 20.02.2024. године одлуком, број:08/3.223-1/24, именовало Комисију за оцјену и одбрану мастер рада на другом циклусу студија Политиколошке студије – Јавна управа и јавне политике, под називом: „Практични домети и перспективе развоја новог јавног менаџмента“ кандидаткиње Хелене Лулић у саставу:

1. Проф. др Невенко Врањеш, ванредни професор, ужа научна област Политички систем, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци,предсједник Комисије,
2. Проф. др Матеј Савић, ванредни професор, ужа научна област Међународно право, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, члан,
3. Проф. др Мања Ђурић Џакић, ванредни професор, ужа научна област Политички систем, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, члан ментор;

Након што је прегледала и анализирала мастер рад кандидаткиње, Комисија подноси Научно-наставном вијећу Факултета политичких наука Универзитета у Бањој Луци сљедећи

ИЗВЈЕШТАЈ

о оцјени мастер рада на другом циклусу Студијског програма политикологије, Јавна управа и јавне политике, под називом „Практични домети и перспективе развоја новог јавног менаџмента“.

ОСНОВНИ ПОДАЦИ О КАНДИДАТУ

Хелена Лулић је рођена 30. августа 1998. године у Бијељини. Гимназију Васо Пелагић завршила је у Брчком 2017. године. Исте године је уписала Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, студијски програм политикологију који је успјешно завршила 2021. године са просјечном оцјеном 9,46. Мастер академске студије политикологије, смјер јавна управа и јавне политике на Факултету политичких наука Универзитета у Бањој Луци уписала је 2022. године. Положила је све испите предвиђене наставним планом и програмом са просјечном оцјеном 9,80. Током студија била је стипендиста Владе Републике Српске. Говори енглески и њемачки језик. Запослена је у предузећу „Поште Српске“ у Бањој Луци.

ПРИКАЗ СТРУКТУРЕ РАДА

Завршни рад кандидаткиње има 79 (седамдесет и девет) страна, прореда 2.0 фонт 12, Times New Roman. Структура рада је сљедећа:

УВОД

1. ПОЈАМ И СУШТИНА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

- 1.1. Улога јавне управе у политичком систему
 - 1.1.1. Теоријски приступ дефинисању јавне управе
 - 1.1.1.1. Организациони појам јавне управе
 - 1.1.1.2. Функционални појам јавне управе
 - 1.1.2. Савремене тенденције у развоју јавне управе
- 1.2. Основне карактеристике и развој управљања
 - 1.2.1. Структура и вредновање јавног управљања
 - 1.2.2. Појам и димензије јавне политике
- 1.3. Повезаност јавног управљања и економског раста
- 1.4. Значај менаџмента у јавној управи
 - 1.4.1. Појам менаџмента као процеса
 - 1.4.2. Утицај менаџмента на квалитет јавног управљања
 - 1.4.2.1. Менаџмент локалне самоуправе
 - 1.4.2.2. Менаџмент људских ресурса

2. НАСТАНАК И ЗНАЧАЈ НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА

- 2.1. Принципи новог јавног менаџмента
 - 2.1.1. Реформски процеси
 - 2.1.2. Повезаност принципа и основних елемената новог јавног менаџмента
- 2.2. Анализа концепта новог јавног менаџмента
 - 2.2.1. Методе и технике новог јавног менаџмента
 - 2.2.2. Јавно-приватно партнерство као механизам повећања ефикасности
- 2.3. Нови јавни менаџмент као реформски модел јавних политика

3. МОДЕЛИ НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА

- 3.1. Нови јавни менаџмент у Великој Британији
- 3.2. Приступ новом јавном менаџменту у државама Сјеверне Америке
- 3.3. Дански модел новог јавног менаџмента
 - 3.3.1. Појединачне мјере новог јавног менаџера на примјеру Данске
 - 3.3.2. Карактеристике данског модела новог јавног менаџмента
- 3.4. Нови јавни менаџмент у Њемачкој
- 3.5. Француски модел новог јавног менаџмента
- 3.6. Имплементација новог јавног менаџмента у Шведској

4. ПРИМЈЕНА ДОКТРИНЕ НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА У ЈАВНОЈ УПРАВИ

- 4.1. Реформа јавне управе у Босни и Херцеговини
 - 4.1.1. Имплементација Стратегије реформе јавне управе и Акционих планова
 - 4.1.2. Организација и функције управљања људским ресурсима у јавној управи
- 4.2. Реформа јавне управе у Србији
- 4.3. Примјена концепта новог јавног менаџмента у Хрватској

ЗАКЉУЧАК

ЛИТЕРАТУРА

ПОДАЦИ О КАНДИДАТУ

У уводном дијелу рада кандидаткиња нас упознаје са појмом јавног управљања који представља континуиран интерактиван процес повезивања више службеника ради обављања активности од општег интереса којима се утиче на однос између државе и друштвених актера. Економски посматрано, у питању је средство којим се постиже правичност у комуникацији гдје постоји опасност од конфликта који би онемогућио или смањио узајамне користи економских субјеката. Ради повећања ефикасности јавног управљања користи се менаџмент јавне управе који, као релативно нова област, има задатак праћења савремених трендова у менаџменту, истраживања проблема развоја и унапређења руковођења јавне управе на свим нивоима и у свим сегментима, проучавања и предлагања нових метода и техника унапређења управне праксе, припреме планова и програма образовања и успостављања сарадње са другим институцијама.

Предмет рада је нови јавни менаџмент, његови практични донети и перспективе развоја, с посебним нагласком на проблеме и последице имплементације. Савремени друштвени оквири функционисања захтијевају повећање ефикасности јавне управе која претпоставља усмјереност ка резултатима с једне и грађанима и привреди као кључним корисницима услуга с друге стране, уз што мање трошкове. Овај захтјев утицао је на креирање нових савремених теорија јавне управе, међу којима је и нови јавни менаџмент. Нови јавни менаџмент представља управну доктрину која наглашава економске вриједности јавне управе на начин да цјелокупну структуру државног сектора подређује тржишним начелима с циљем развоја предузетничког понашања службеника.

Циљ истраживања је да утврди могућности и посљедице имплементације новог јавног менаџмента у Босни и Херцеговини и државама региона. Као доктрина, нови јавни менаџмент претпоставља реформу јавне управе по моделу приватног сектора што подразумева преношење техника и метода рада приватног у јавни сектор како би он постао ефикаснији и економичнији. У складу с тим, као кључне карактеристике новог јавног менаџмента јавиле су се: мјерење и оцјењивање успјешности, руковођење, уговарање, конкуренција, савремене информационе и комуникационе технологије и тимски рад. Ипак, примјена новог јавног менаџмента у трансформисању структурно сложеног и бирократски оптерећеног традиционалног модела јавне управе у флексибилан и тржишно оријентисан облик показала се неуспјешном у већини земаља те је овај рад за циљ имао да истражи разлоге наведеног.

Ефикасно руковођење јавном управом представља јавно добро због чега грађани имају највише користи ако изаберу компетентне представнике који заступају њихове вриједности и интересе. Менаџмент јавне управе има задатак да прати савремене трендове управљања, истражује проблеме развоја и унапређења менаџмента јавне управе на свим нивоима и у свим сегментима, проучава и предлаже методе и технике развоја и унапређења управне праксе, припрема планове и програме образовања, креира пројекте, пружа стручне и савјетодавне услуге и успоставља сарадњу домаћих и међународних институција у области јавне управе. Дакле, суштина јавног управљања је обављање активности којима ће грађани имати највише користи у погледу јачања владавине права, економске стабилности и животног стандарда.

У првом дијелу рада, под називом *Појам и суштина јавног управљања*, истражује се улога јавне управе у политичком систему, с посебним акцентом на карактеристике и развој управљања, описују димензије јавних политика и утврђује повезаност јавног руковођења и економског раста, при чему су коришћене метода анализе, метода компилације, метода дескрипције и дедуктивна метода. Основу проучавања административног права чини јавна управа која представља битну компоненту ефикасног функционисања друштвених, економских и политичких процеса. Теоријски посматрано, с овим појмом уско је повезано јавно управљање које претпоставља начин на који држава руководи економским и друштвеним ресурсима за развој земље. Савремена привредна кретања доприносе неопходности реформе јавне управе ради повећања ефикасности и оријентисаности према грађанима и привреди уз редовно праћење и валидацију резултата рада што се постиже примјеном новог јавног менаџмента. Ова реформска доктрина настоји смањити разлику између јавног и приватног сектора сматрајући да је то једини начин да јавна управа постане ефикасна.

Други дио рада, *Настанак и значај новог јавног менаџмента*, детаљно истражује принципе новог јавног менаџмента, при чему је посебно обрађен његов концепт. У оквиру овог дијела утврђује се и значај новог јавног менаџмента као реформског модела јавне политике. Због комплексности наведених појмова за потребе истраживања користиле су се методе анализе, компилације, дескрипције и индуктивна метода. Промјене које су се од средине седамдесетих година прошлог вијека почеле дешавати у државним администрацијама демократски развијених земаља кулминирале су покретом названим Нови јавни менаџмент, који је накнадно прерастао у општу модернизацију државног система, односно цијелокупног јавног сектора. Основни принципи новог јавног менаџмента су: управљачке идеје примјењиве су у свим врстама организација, менаџери имају слободу одлучивања и сnose пуну одговорност за своје поступке, квалитетно осмишљен и имплементиран систем награђивања омогућава развој појединаца и организације и дефинисање и евалуација циљева основни је индикатор

успјеха.

У трећем дијелу, под називом *Модели новог јавног менаџмента*, кандидаткиња је истраживала моделе новог јавног менаџмента, конкретно британски, амерички, канадски, дански, њемачки, француски и шведски, при чему је користила методе синтезе, компилације и компаративну методу. Посљедице глобализације и информационе револуције крајем прошлог вијека охрабриле су бројне државе да модернизују системе јавне управе како би били првенствено ефикаснији, али и економичнији. Док је овај процес у већини земаља примјеном новог јавног менаџмента имао значајне нежељене посљедице, Данској је омогућио заштиту и унапређење широке социјалне подршке државе уз повећање ефикасности јавне управе. Захваљујући истовременој примјени мјера новог јавног менаџмента и препуштању великог броја дјелатности приватном сектору Данска је преживјела економску кризу уз очување државног благостања.

Посљедњи дио рада *Примјена доктрине новог јавног менаџмента у јавној управи* обухвата анализу примјене новог јавног менаџмента у Босни и Херцеговини, Србији и Хрватској. Истраживање доприноси остварењу циљева мастер рада који се огледају кроз постављене хипотезе. Добијени резултати на основу проведеног истраживања могу се користити као квалитетна информациона основа за утврђивање предности и недостатака новог јавног менаџмента, али и могућности његове примјене у Босни и Херцеговини и државама региона. Дефинисани закључци могу послужити у даљњим истраживањима у области новог јавног менаџмента и реформе јавне управе.

У *Закључку* су сумирани и интерпретирани резултати истраживања. Доктрина новог јавног менаџмента садржи елементе јавних политика које подржавају тржишно усмјерене институционалне реформе. У складу с тим, нови јавни менаџмент представља настојање да се већина вриједности и техника приватног сектора уведе у јавни како би постао ефикаснији и конкурентнији, односно оријентисан на резултате. Дакле, концепт новог јавног менаџмента залаже се за реформе које се првенствено могу примијенити у државама у кризи, а којима се настоје смањити буџетски расходи и обим социјалних давања путем приватизације великог броја предузећа која су у власништву државе. Како би се суштински извршиле институционалне реформе и примијенио модел новог јавног менаџмента, потребно је створити слободан амбијент за критичко размишљање мултидисциплинарне експертизе уз снажну хоризонталну координацију стручњака за јавне политике и јавни менаџмент. Овај приступ доприноси развоју иновативних и инклузивних организација које рјешавају проблеме уз прихватљив ниво учешћа грађања и постојање друштвеног повјерења.

Главни закључци до којих се дошло у истраживању су:

1. Увођење система стратегијског и предузетничког управљања у јавни сектор омогућило је побољшање квалитета и повећање ефикасности пружања административних услуга што је надаље утицало на економски развој и привлачење капитала.
2. Нови јавни менаџмент је усмјерен на успостављање радних мјеста на којима су службеници заправо предузетници свјесни циљева и намјера управе с којом су повезани краткорочним уговорима о раду или уговорима о дјелу.
3. Примјена техника новог јавног менаџмента у комбинацији са заштитом социјалне и правне државе омогућила је неким државама попут Данске повратак у

категорију најразвијенијих држава свијета креирајући систем јавне управе којим су њени грађани задовољни.

У попису *Литературе*, кандидаткиња Хелена Лулић је навела 94 (деведесет и четири) библиографске јединице (научне књиге и монографије, научне радове у часописима и зборницима радова). Већина извора који су кориштени у раду су актуелни и референтни у односу на тему рада.

ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

На основу предмета и циља истраживања постављена је **општа хипотеза** од које се полазило приликом истраживања:

Примјена новог јавног менаџмента побољшава ефикасност и контролу јавног сектора.

У конкретизацији опште хипотезе истраживања значајну улогу су имале и сљедеће помоћне хипотезе:

- Технике новог јавног менаџмента утичу на мотивисаност службеника чиме се повећава продуктивност.
- Јавно-приватним партнерством обезбјеђује се задовољавајући ниво јавних услуга уз ниже трошкове.
- Сложена уставна структура Босне и Херцеговине ограничава могућност примјене новог јавног менаџмента.

На основу генералних закључака из теоријског дијела рада, поткријепљених практичним истраживањем кандидаткиња је потврдила постављене хипотезе. Потврђене су сљедеће хипотезе:

1. Примјена новог јавног менаџмента побољшава ефикасност и контролу јавног сектора - тржишна оријентација у јавном сектору омогућава већу трошковну ефикасност владе без негативних посљедица на друге циљеве уз увођење обавезне и континуиране контроле резултата (аутпута).
2. Технике новог јавног менаџмента утичу на мотивисаност службеника чиме се повећава продуктивност - примјеном менаџерских техника као у приватном сектору, јавна управа уводи различите финансијске и нефинансијске подстицаје у виду награда и различитих бенефита којима се побољшава продуктивност.
3. Јавно-приватним партнерством обезбјеђује се задовољавајући ниво јавних услуга уз ниже трошкове - основна предност јавно-приватног партнерства је висок ниво квалитета и лакше достизање међународних стандарда у свим фазама заједничких пројеката уз смањење трошкова владе чиме се омогућава преусмјеравања јавних фондова у друге друштвено-економске области.
4. Сложена уставна структура Босне и Херцеговине ограничава могућност примјене новог јавног менаџмента - сложена државна организација често узрокује преклапања и дуплирање послова и надлежности приликом обављања различитих активности, укључујући и реформске које се односе на увођење доктрине новог јавног менаџмента.

РЕЗУЛТАТИ И НАУЧНА ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА

Резултати и научни допринос огледају се у свеобухватном приступу новом јавном менаџменту као доктрини која наглашава економске вриједности јавне управе излажући је тржишним принципима у сврху повећања ефикасности и ефективности рада јавних службеника. Добијени резултати истраживања могу се користити као

квалитетна информациона основа за даље праћење примјене новог јавног менаџмента у државама у развоју.

ЗАКЉУЧАК И ПРИЈЕДЛОГ

Комисија за оцјену и одбрану мастер рада „Практични домети и перспективе развоја новог јавног менаџмента“, сматра да је кандидаткиња Хелена Лулић спровела истраживање у складу са пријављеном темом и да њен рад задовољава све елементе квалитетног завршног рада на студијама другог циклуса.

У претходном поступку извршена је провјера мастер рада путем софтвера за откривање плагијата, а у складу са чланом 3 Правилника о поступку провјере завршних радова студената на II и III циклусу студија Универзитета у Бањој Луци о чему достављамо потврду у прилогу.

Комисија сматра да је тема логички досљедно и методолошки коректно обрађена, да су истраживања и налази доведени у везу са хипотетичким оквиром, те да сазнања и анализе у раду могу да користе будућим истраживањима из ове области.

Имајући у виду претходно наведено, Комисија сматра да кандидаткиња Хелена Лулић испуњава све законске услове за одбрану завршног рада на другом циклусу студија политикологије те предлаже Научно-наставном вијећу Факултета политичких наука Универзитета у Бањој Луци да кандидаткињи Хелени Лулић одобри јавну одбрану мастер рада на тему „Практични домети и перспективе развоја новог јавног менаџмента“.

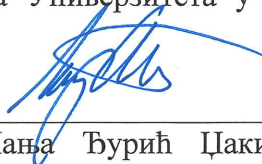
Бања Лука, 27. јуни 2024. године

Комисија:

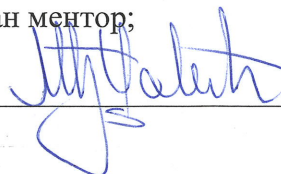
1. Проф. др Невенко Врањеш, ванредни професор, ужа научна област Политички систем, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, предсједник Комисије,



2. Проф. др Матеј Савић, ванредни професор, ужа научна област Међународно право, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, члан,



3. Проф. др Мања Ђурић Цакић, ванредни професор, ужа научна област Политички систем, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, члан ментор;





Број:08/1.850/24

Датум:25.06.2024.

На основу члана 3. Правилника о поступку провјере оригиналности завршних радова студената на II и III циклусу студија Универзитета у Бањој Луци број 02/04-3.121-3/23 од 26.01.2023. године издаје се

У В Ј Е Р Е Њ Е

Овим се потврђује да је мастер рад кандидаткиње **Хелене Лулић** под називом „**Практични донети и перспективе развоја новог јавног менаџмента**“ провјерен путем званичног софтвера за откривање плагијата дана 24.06.2024. године.

Шеф Библиотеке

Нина Лујат

Продекан за научноистраживачки рад



ДОСТАВЉЕНО:

- Ментору
- А/А

УНИВЕРЗИТЕТУ У БАЊОЈ ЛУЦИ
ПОДАЦИ О АУТОРУ ОДБРАЊЕНОГ МАСТЕР/МАГИСТАРСКОГ РАДА

Име и презиме аутора мастер/магистарског рада: Хелена Лулић (рођ. Перић);

Датум, мјесто и држава рођења аутора: 30.08.1998. године, Бијељина, Босна и Херцеговина;

Назив завршеног факултета/Академије аутора и година дипломирања: Факултет политичких наука, Универзитет у Бањој Луци, дана 14.10.2021. године;

Датум одбране завршног/дипломског рада аутора: -

Наслов завршног/дипломског рада аутора: -

Академско звање коју је аутор стекао одбраном завршног/дипломског рада: Дипломирани политиколог - 240 ECTS

Академско звање које је аутор стекао одбраном мастер/магистарског рада: Мастер политикологије - 300 ECTS – јавне службе и администрација;

Назив факултета/Академије на коме је мастер/магистарски рад одбрањен: Факултет политичких наука, Универзитет у Бањој Луци;

Наслов мастер/магистарског рада и датум одбране: „Практични домети и перспективе развоја новог јавног менаџмента“, датум одбране: 04.10.2024. године;

Научна област мастер/магистарског рада према CERIF шифрарнику: Политичке и управне науке (S 170);

Имена ментора и чланова комисије за одбрану мастер/магистарског рада:

1. Проф. др Невенко Врањеш, председник Комисије;
2. Проф. др Мања Ђурић Џакић, члан-ментор;
3. Проф. др Матеј Савић, члан;

У Бањој Луци, дана 10.10.2024. године;



Декан

Проф. др Ранка Перић Ромић

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Изјављујем да је
мастер/магистарски рад

Наслов рада Практични домети и перспективе развоја новог јавног управљања

Наслов рада на енглеском језику Practical scope and perspectives of the development of the new public management.

- ☒ резултат сопственог истраживачког рада,
- ☒ да мастер/магистарски рад, у цјелини или у дијеловима, није био предложен за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- ☒ да су резултати коректно наведени и
- ☒ да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

У Бањој Луци 05.12.2024.

Потпис кандидата

Хелена Лукић

Изјава којом се овлашћује Факултет политичких наука факултет/ Академија умјетности
Универзитета у Бањој Луци да мастер/магистарски рад учини јавно доступним

Овлашћујем Факултет политичких наука факултет/ Академију умјетности Универзитета у Бањој
Луци да мој мастер/магистарски рад, под насловом

Практични домети и перцепције развоја подје јавног менаџмента.

који је моје ауторско дјело, учини јавно доступним.

Мастер/магистарски рад са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату,
погодном за трајно архивирање.

Мој мастер/магистарски рад, похрањен у дигитални репозиторијум Универзитета
у Бањој Луци, могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце
Креативне заједнице (*Creative Commons*), за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
- ☒ 3. Ауторство - некомерцијално - без прераде
4. Ауторство - некомерцијално - дијелити под истим условима
5. Ауторство - без прераде
6. Ауторство - дијелити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је
на полеђини листа).

У Бањој Луци 05.12.2024.

Потпис кандидата

Катерина Рудић

Изјава 3

Изјава о идентичности штампане и електронске верзије
мастер/магистарског рада

Име и презиме аутора Хелена Лукић

Наслов рада Практични домети и карактеристике развоја новог јавног менаџмента.

Ментор Марија Ђурић Царић

Изјављујем да је штампана верзија мог мастер/магистарског рада идентична електронској верзији коју сам предао/ла за дигитални репозиторијум Универзитета у Бањој Луци.

У Бањој Луци 05.12.2024.

Потпис кандидата

Хелена Лукић