

Časopis „Poslovne studije”, 2015, 13–14:

Rad primljen: 03.04.2015.

Rad odobren: 15.04.2015.

UDK 35.07:32.019.5

DOI: 10.7251/POS1514301K

Originalan naučni rad

Klincov Vujaković, Tatjana, dipl. ek.<sup>1</sup>

Ristić, dr Kristijan<sup>2</sup>

## JAVNI MENADŽMENT, JAVNA UPRAVA I JAVNI SEKTOR

**Rezime:** Fokus na loše strane državnog monopola kombinovan sa birokratskim pritiscima označio je početak tranzicije od javne uprave ka javnom menadžmentu. „Za razliku od javne uprave, ova nova paradigma se pre odnosi na ekonomiju nego na javnu politiku pružanja usluga, naglašavajući neuspeh države pre nego neuspeh tržišta i skeptična je kad su u pitanju kapaciteti birokratije da efikasno i efektivno pruža usluge.”

Verovanje da je menadžment – menadžment i da je praksa privatnog sektora superiornija u odnosu na javni sektor nije u potpunosti novo. Od naučnog menadžmenta do menadžmenta totalnog kvaliteta, mnoga unapređenja u performansama i slične reforme imale su izvor u privatnom sektoru. Ipak, novi javni menadžment i pokret „reosmišljavanja” učinio je još jedan korak dalje smatrajući da bi vlade ne samo trebalo da usvoje tehnike poslovnog menadžmenta, već i sam sistem vrednosti biznisa. Dovedena do svog logičkog zaključka, teorija javnog izbora je težila da se prepreči konceptu „javne službe”. Implikacije su dalekosežne jer su dovele do velikih reformi na Novom Zelandu, Velikoj Britaniji, SAD. Verovalo se da će ove reforme odvojiti ulogu razvoja javne politike od uloge sprovođenja javne politike. Time se ponovo pokrenulo staro pitanje dihotomije javne uprave. Fundamentalno, ove mere su označile ne samo ponovno određivanje okvira, već i promenu svrhe profesije državnog službenika. Može biti ispravno zapitati se da li koncept „činovničke profesije” ima smisla za zastupnike i sledbenike teorije javnog izbora. „Efikasna”, „menadžerska” država, koja zagovara odrazila bi

<sup>1</sup> Direktor – menadžer Univerziteta za poslovne studije Banja Luka, tatjana.klincov@gmail.com

<sup>2</sup> Docent Univerziteta Union Beograd, kristijanristic.fpim@yahoo.com

*se na efikasnost jer proceduralne i strukturne reforme doprinose da uprava radi bolje i da država košta manje. Ovaj pristup pretpostavlja državu kao predmet „reosmišljavanja”, koji podrazumeva reinžinjering struktura javne uprave. Danas preovladava mišljenje da ona ne može biti osnovni princip državne aktivnosti i uvek mora biti u ravnoteži sa javnim interesima. Efikasnost se mora smatrati načinom da se unaprede aktivnosti države.*

**Ključne reči:** *novi javni menadžment, javni sektor, reosmišljavanje vlade, javna uprava, javni budžet.*

**JEL klasifikacija:** *H, H2, H6.*

## UVOD

Reforme usmerene ka novom javnom menadžmentu snažno su uticale na ponovno promišljanje i redefinisanje etičkih dimenzija u profesiji državnog službenika. Državna služba se našla u situaciji u kojoj je gubila svoju prethodnu kohezivnost, pa čak i lični identitet. Program reforme je označio promenu karaktera javnog činovništva. “Ljudi na prvom mestu” i radikalne transformacije stila javnog upravljanja. Ovi programi su bili bazirani na sledećem:

- razvoj javne politike: unapred ćemo razvijati politike za ostvarivanje rezultata koji su bitni, a ne jednostavno reagovati na kratkoročne pritiske;
- javna služba zasnovana na potrebama: pružaćemo javne usluge koje zadovoljavaju potrebe građana, a ne one za koje službenici smatraju da su potrebne;
- kvalitetna javna služba: obezbedićemo efikasne, visokokvalitetne javne usluge i nećemo tolerisati osrednjost;
- vlada u informacionom dobu: koristićemo nove tehnologije kako bi zadovoljili potrebe građana i biznisa, ne zaostajući za tehnološkim razvojem;
- javna služba: cenićemo javnu službu, a nećemo je diskreditovati.

## 1. CILJEVI MENADŽERIZMA: DEREGULACIJA, PRIVATIZACIJA I LIBERALIZACIJA TRŽIŠTA

Četiri uobičajena cilja menadžerizma bila su: privatizacija i deregulacija, tržišni mehanizmi, decentralizacija i debirokratizacija.

**A.** Prema šemi koja je kopirana u mnogim državama, značajno su smanjena socijalna i druga davanja, preduzeti su koraci u privatizaciji nekih javnih usluga poput prosvete i zdravstva i eksperimenti sa privatnim sudovima i zatvorima i privatnim policijskim snagama. Na Novom Zelandu i drugim zemljama, sužavanje socijalnih programa bilo je samo deo mnogo širih aktivnosti na ograničavanju države kroz decentralizaciju, prenos vlasti i transfer nadležnosti. Privatizacija i različite forme „spoljnog snabdevanja“ su sprovedene u pokušaju da se smanji zapošljavanje u javnom sektoru, kao i fiskalni teret. Privatizacija je uključivala kako industriju, koja je prethodno smatrana „strateškom“, kao što su industrija čelika, uglja ili avio-kompanije, tako i javnih dobara, gde je ranije postojao prirodni monopol, poput gasa, el. energije i telefonije. U Velikoj Britaniji je privatizacija preduzeća za snabdevanje vodom i železnice dobila visoke ocene.

Svrha reformskih predloga pod oznakom „zakoni i privreda“, po svemu sudeći dugoročnog karaktera, bila je da se promoviše efikasnost i maksimizira stvaranje bogatstva propraćeno eliminisanjem zakona koji ograničavaju poslove i smanjivanja kazni koje korporacije plaćaju za neodgovarajuće ponašanje. Cilj ovih predloga bio je da se zaokruži uloga države, ograniče vladini troškovi, zameni progresivna jedinstvenom poreskom stopom i na druge načine zaustavi ili preokrene trend koji, prema mišljenju neoliberalnih ekonomista, potiče od velike depresije, nju dila i teorija nastalih posle dva svetska rata.

**B.** Tamo gde javne funkcije (funkcije u oblasti socijalne politike) nisu privatizovane, uveden je niz tržišnih mehanizama kako bi se oponašali efekti tržišta. Ovo je uključivalo periodično tržišno testiranje usluga u odnosu na potencijalne ponude spoljnih ponuđača. Osim toga, pokušalo se sa formiranjem internih tržišnih mehanizama u okviru zdravstvene zaštite socijalne zaštite, prosvete, pa čak i u okviru organizacije univerziteta. Primena takozvanih tržišnih mehanizama u javnom sektoru privukla je priličnu pažnju.

Ali, to ne znači uniformnost jer ovaj koncept obuhvata sve aranžmane gde je prisutna bar jedna važna odlika tržišta (konkurencija, određivanje cena, zajedničko donošenje odluka, monetarni podsticaji itd.). Postaje jasno da ova definicija isključuje dve krajnosti – tradicionalno javno snabdevanje i kompletnu privatizaciju.

**C.** Jedan od vrlo značajnih ciljeva u reformi države bila je decentralizacija, čije je sprovođenje podržano razvojem demokratije u bivšim diktaturama i totalitarnim režimima, kojima je centralizacija i čvrsta kontrola bila uslov opstanka, pa i ključni element ideoloških stanovišta. U ovim zemljama, potraga za više demokratije praćena je pokušajima da se napusti visoko centralizovani, čvrsto kontrolisani, često paternalistički i autoritativni birokratski sistem u korist sistema koji obezbeđuje vrednosti lične inicijative i participacije građana u poslovima vlade.

U pokušaju da se obuhvate i reše problemi distribucije funkcija i resursa na nekoliko nivoa u državi, Evropska unija je razvila princip koji je vrlo jednostavan i jasan. Princip suspsidijarnosti kaže da svaka funkcija treba da bude locirana na najniži nivo na kojem se može efektivno obavljati (Ristić 2012, 386). Ovo u praksi znači da bilo koja odluka da se alokira funkcija ili odgovornost na viši nivo mora da se odbrani time da se ona ne može efektivno ostvarivati na nižem nivou.

**D.** „Debirokratizacija“ je, često putem reinžinjeriniga i deregulacije, bila preferirana strategija za obezbeđivanje efikasnosti. U želji da se promovišu „svest o troškovima“, efikasnost i efektivnost u javnoj upravi, novi javni menadžment je pokrenut da bi se afirmisala prava privatnih lica kao potrošača i klijenata u odnosu na državne organe, koji su suviše često bili zatvoreni, staromodni i paternalistički neuvlačivi za želje javnosti. U svim državama transparentnost, odgovornost i integritet javne uprave su se vratili, i to na velika vrata. Delom su prouzrokovani pritiscima javnosti da se prekine sa tradicijom tajnosti, koja je dugo bila povezana sa kulturom i praksom birokratije. Naglasak na odgovornostima bio je povezan sa naporom da se javna politika i uprava vrate izvoru – građaninu, kome i pripadaju, i odgovornosti za efikasno trošenje javnih fondova. Drugim rečima, postojao je napor da se uprava približi građanima, postane shvatljivija i pristupačnija, i to sužavanjem njenih prerogativa, smanjenjem

broja zaposlenih, „opunomoćavanjem“ javnosti i proširivanjem izbora usluga. Ponovo je afirmisano pravo javnosti da bude upoznata i uključena u dizajniranje i praksu javne politike.

Sličan je bio i cilj reinženjeringa, čiji je suštinski metod definisan na sledeći način: postavljati pitanja o svemu; odbaciti sve prihvaćene pretpostavke i zvanične istine; stalno razvijati strategije promene; stavljati težište na potrošače, radikalnu promenu, „žustre“ organizacije i informacionu tehnologiju. „Dobra vlada(vina)“ (Good Governance) jeste izraz koji se javlja u rečniku Svetske banke. „Dobra vlada“ se, u principu, definiše kao „način na koji se vrši vlast u upravljanju državnim ekonomskim i društvenim resursima za razvoj“ (Ristić 2013, 624).

Za Svetsku banku priroda političkog režima nema značaj, jer ona brine samo o tome da su državne javne politike sposobne da učine tržište efikasnim. Da bi se to obezbedilo i da bi se organizovao stabilan pravni okvir od kojeg zavise ekonomski akteri, države moraju da razviju participaciju koja „omogućava javnosti da utiče na kvalitet i obim usluga kroz neki od načina artikulisanja preferencija i zahteva“ i sistem odgovornosti prema kojem su državni zvaničnici odgovorni za svoj rad i transparentnost upravnih odluka i pravila. Prema neoliberalnim ekonomskim teorijama koje veruju „u tržišni sistem i slobodnu razmenu kao najefikasniji i najpravopравниji način organizovanja ljudskih aktivnosti“, Svetska banka određuje da države moraju da ograniče svoju ulogu „da bi se obezbedilo okruženje za privatni sektor“, za slobodnu ekonomsku razmenu i za zaštitu svojinskih prava.

## 2. PRINCIPI NOVOG JAVNOG MENADŽMENTA

Sledbenici novog javnog menadžmenta na ispit su stavili javnu administraciju koja je gospodarila više od jednog veka. Njihov argument je prilično jednostavan: tradicionalno organizovana izvršna vlast je suviše glomazna, suviše spora, suviše birokratska, suviše neefikasna, suviše neodgovorna, suviše neproaktivna. Ona ne daje rezultate koje želimo. A građani danas od državne uprave očekuju da, pre svega, daje rezultate. Oni više ne tolerišu neefikasnost ili neefektivnost. Upravo zbog toga nam treba novi način obavljanja posla i upravljanja – menadžment u javnoj upravi. Novi javni

menadžment je direktan odgovor na neadekvatnost tradicionalne javne uprave – posebno na neadekvatnost državne birokratije (Ristić 2013, 625).

A. „Pustite menadžere da upravljaju“ bio je slogan pokreta: jednostavan, direktan i zvučan. Potreba za fleksibilnošću i slobodom kretanja, koje ove izjave sadrže, ima smisla u svetu gde su promene i diskontinuitet svakodnevna realnost, gde se na rigidne strukture gleda kao na prošlost i gde su prilagodljivost, kreativno rešavanje problema i brz odgovor na nepredviđene događaje uslov bez koga se ne može opstati i uspeti.

Potruga za troškovnom efikasnošću, kroz nove stilove menadžmenta i organizacione forme, istakla je i promenjen profil dobrog javnog menadžera. Profil nije nov, ali je iznenađa dobio na važnosti i popularnosti posle publikovanja Ozbornove i Geblerove visokotiražne knjige o „Reosmišljanju vlade“ iz 1992. godine. U ovoj i drugim knjigama proslavljen je „preduzetni menadžer“, za razliku od stereotipnog i malignog konvencionalnog „birokrate“. Taj profil je u skladu sa razvojem novog prototipa: hladnokrvno pragmatičnog i poslovnog, ali i proaktivnog, kreativnog, fokusiranog na zadatak, orijentisanog na rezultate, koji je ujedno i prijatelj javnosti. On je suprotnost indiferentnom, previše opreznom i od pravila zavisnom birokrati, koga su zagovornici reforme označili kao stereotip. Ipak, ne bi bilo tačno konstatovati da oni predstavljaju više od jednog malog procenta današnjih javnih službenika, posebno u zemljama u kojima se upućivala ova kritika. Novi stil i ježile snažno utiču na sadržaj poruke. Neka od glavnih načela su sledeća (Ristić 2013, 625):

- naglasak na rezultate, merenje performansi, monitoring i evaluaciju;
- težište na smanjenju troškova, a time i na „redukcionu menadžment“ („cutback management“), koji je odražavao bojazan iz perioda recesije;
- insistiranje na potrebi da se smanji delokrug rada vlade (uprave);
- razvoj, i to u potpunosti, privatizacije, spoljnog angažovanja (outsourcing, off loading) i decentralizacije usluga koje obezbeđuje država i drugih upravnih funkcija koje se ne smatraju esencijalnim;
- fokus na ključne nadležnosti i poslove od najvišeg prioriteta;
- prenos ovlašćenja za donošenje odluka, što bliže finalnom korisniku;

- naklonjenost ne samo praksi i metodama, već i jeziku i vrednostima privatnog sektora, delom radi debirokratizacije državne uprave, ali uglavnom zbog pretpostavke da privatni sektor može da obezbedi jeftiniju uslugu i unapredi konkurentnost;
- doslednost teoriji „orijentacije ka klijentu“ i shvatanju građana kao „dragocenih potrošača“;
- naglasak na „opunomoćavanju“ korisnika i aktera i „participativnom menadžmentu“ (Ristić 2013, 625).

**B.** Postoje četiri principa za javni menadžment na osnovu rezultata:

*Ohrabriti sistemski pristup:* Stavite težište na ocenu napretka u efektivnosti i „vrednosti (dobijene) za novac“ sa stanovišta čitavog sistema, a ne samo njegovih pojedinačnih delova.

*Promeniti pravac:* sa ocene onoga što se troši na ocenu onoga što je proizvedeno i voditi veliku brigu o načinu na koji se upravlja resursima. Treba znati šta se postiže utrošenim novcem. Ciljevi državnih organa se, koliko je to moguće, predstavljaju ili u smislu krajnjih rezultata ili standarda usluge, i potrebno je raditi na tome da se za sve nivoe vlade razviju mere koje podržavaju ovaj pristup.

*Umešati se u obrnutoj zavisnosti od uspeha:* vlada svakako treba da preduzme mere tamo gde standardi nisu ostvareni, ali nije poželjno voditi lokalne poslove iz centra, prevelikom intervencijom, posebno tamo gde se postižu dobri rezultati u pružanju usluga, tamo gde valja dati veći prostor za inovacije (Ristić 2013, 626).

*Koristiti prave informacije na pravom nivou:* menadžeri bi trebalo da koriste posebne sisteme za ocenu rezultata kako bi obavili monitoring i unapredili poslovanje. Oni ne bi smeli da budu pritisnuti teretom informacija ili birokratskim zahtevima za nebitnim podacima. Potrebno je koristiti nove tehnologije za postizanje jednostavnijeg pristupa upravljanju informacijama u javnom sektoru.

Iz ovakvog pristupa sledi i novi naglasak na mere i nadzor nad performansama u javnoj službi. Takvi primeri se, uz izvesne razlike, sreću u zemljama sa vestminsterskim sistemom. U Kanadi se, recimo, ovaj pristup zasnivao na

verovanju u potrebu za snažnim političkim kapacitetom i „nepartizanskim” profesionalizmom kao neophodnim preduslovima za kvalitetne performanse i kvalitetne usluge. Suprotno tome, na Novom Zelandu, radikalniji pristup, baziran na pravilima novog javnog menadžmenta, odvojio je pružanje usluga od javne politike, a rukovodiocima nije garantovano stalno zaposlenje već je razvijao praksu ugovora o performansama ili, jasnije, ugovora na osnovu rezultata. Ipak, tokom protekle decenije, određivanje standarda, benčmarking i naglasak na merenju, monitoringu i evaluaciji performansi najviše su razvijeni u Sjedinjenim Državama. Hrabar iskorak u tom pravcu je preduzet Zakonom o vladinim performansama i rezultatima (Government Performance and Results Act), kojim je Kongres odredio da se konsultacijama i planiranjem identifikuju ciljevi agencija i programa i vrši godišnje izveštavanje o rezultatima. Jozef Voli je opisao namere i svrhu novog sistema menadžmenta baziranog na rezultatima na sledeći način: Svrha planiranja i merenja rezultata i mogućnosti da se uveća menadžerska fleksibilnost, a zauzvrat dobije odgovornost za rezultate jeste unapređenje menadžmenta, efekata programa, odgovornosti, kao i da se podrži proces donošenja odluka o javnoj politici i poveća poverenje javnosti u vladu... (Ristić 2013, 627).

C. Što se tiče budžeta, fleksibilnost se može uvesti na različitim nivoima budžetskog ciklusa. Proces određivanja budžeta zavisi mnogo od strukture zakona o budžetu i nivoa na kom zakonodavstvo kontroliše rashode. Postoje dva glavna trenda koja vode ka većoj fleksibilnosti: prvi, države članice OECD-a sve više se udaljavaju od klasičnog pristupa kreiranju budžeta „odozdo nadole“ ka obrnutom „odozgo nadole“, u kome vlada utvrđuje gornju granicu ukupnih troškova i određuje iznose za svako ministarstvo. Ovaj noviji pristup omogućava veću vladinu kontrolu ukupnih troškova i olakšava realokaciju resursa. Drugo, u nekoliko država članica OECD-a parlament više ne razmatra pojedinačna budžetska izdvajanja već jedan opšti pravac i trendove državnih troškova.

U ovom pravcu je devedesetih godina sprovedna velika reforma usmerena na uvođenje budžetiranja na osnovu rezultata (performansi) – koncept koji povezuje informacije o performansama/rezultatima s budžetom. Ključni izazov se odnosi na kontinuiran nedostatak bitnih i korisnih informacija o rezultatima/ishodima/efektima, teškoće u ostvarivanju konsenzusa među



akterima o zajedničkim ciljevima i strategijama, neusaglašenost struktura programa i izveštavanja o troškovima i, konačno, ograničenja u informacionim sistemima i mehanizmima odgovornosti (Ristić 2013, 627).

Konačno, očekivanja od bilo koje inicijative za kreiranje budžeta prema rezultatima leže u potencijalu da se informacije o rezultatima i međusobnim upoređivanjima koriste u procesu pripreme budžeta. Time se „u procesu pripreme i donošenja budžeta težište preusmerava sa jednostavnih ulaznih informacija o troškovima ka izlaznim informacijama o očekivanim konkretnim rezultatima i efektima“.

**D.** Spoljno snabdevanje podrazumeva da javni sektor iz privatnog sektora nabavlja robu i usluge koje je tradicionalno sam proizvodio i pružao. Internacionalne studije su dosledno pokazale da se spoljnim snabdevanjem mogu postići trajne 20-procentne uštede, uz istovremeno održavanje i poboljšanje nivoa usluga. Uštede u troškovima posle uvođenja spoljnog snabdevanja su različite: u SAD i Velikoj Britaniji 20%, Australiji 15%–20%, Švedskoj 9%–25%, Danskoj 5%–30%, a na Islandu 20%–25%. Praksa spoljnog snabdevanja razlikuje se među državama članicama OECD-a. Postoji naizgled opšta saglasnost da su usluge podrške, kao što su održavanje prostora čišćenje, ugostiteljstvo, štampanje i slične, odgovarajuće za spoljno snabdevanje. Zemlje koje imaju jaku tradiciju u u spoljnom snabdevanju, posebno Australija, Novi Zeland, Velika Britanija, SAD i nordijske zemlje krenule su dalje od samog spoljnog snabdevanja usluga podrške u oblasti koje su ne tako davno smatrane klasičnim državnim. Primer su vatrogasne službe u SAD-u, zatvorske službe u Velikoj Britaniji, zavodi za nezaposlene u Australiji, popravni domovi na Islandu, funkcije nacionalne službe za reviziju na Novom Zelandu.

**E.** Sve je jača saglasnost da je centralizovani model pružanja usluga neprikladan potrebama i uslovima javnog menadžmenta. Stoga su reformski naponi usmereni na prenošenje ovlašćenja unutar javnih agencija ili među ministarstvima/oddeljenjima i agencijama koje troše budžetska sredstva i/ili između centralne vlade i nižih nivoa vlade/tržišta i trećeg sektora. Proces prenošenja ovlašćenja vodi se pod pretpostavkom da je menadžerska fleksibilnost preduslov ili bar dopunska mera za dugoročnu fiskalnu konsolidaciju. Ovakvo shvatanje podupiru tri klasična seta ekonomskih argu-

menata: prvo, za mnoge usluge, prenošenje ovlašćenja može da rezultira boljim reagovanjem na zahteve građana; drugo, informatičke prednosti povećavaju administrativnu efikasnost i treće, inovacija je podržana na lokalnom nivou. Međutim, prenošenje mora da se uskladi sa potencijalnim ekonomijama obima u pružanju javnih usluga, potencijalnim troškovima efekata preliivanja različitih nadležnosti i efektima konkurencije i migracije unutar javnog sektora (Ristić 2013, 629).

Prenošenjem ovlašćenja i stvaranjem unutrašnjih tržišta u okviru javnog sektora, klasični koncept odgovornosti baziran na hijerarhiji i kontroli unosa resursa i samih procesa sve češće je neprikladan u „državi ugovora i agencija“. Jedan od pristupa zasnovan je na pokušaju da se razjasne i formulišu odnosi među pojedincima, organizacijama javnog sektora i upravnim nivoima kroz tzv. ugovore o rezultatima. Ova vrsta kvaziugovora su, u stvari, sporazumi između dve strane javnog sektora gde jedna strana (glavna ili nabavljač) odredi nivo resursa dat dragoj strani (potrošačkoj ili agentu) i tip, kvantitet i kvalitet rezultata koji treba da se postignu za određeno vreme. Ugovori o rezultatima ne određuju detaljno upotrebu resursa i procese. Osnovna uloga ovih ugovora je da obezbede decentralizovaniji javni sektor sa potencijalno drugačijim okvirom odgovornosti. Gde god postoji prenošenje ovlašćenja, postoji potencijalna potreba za ugovorima o performansama: između nadležnog i zaposlenog, odeljenja za usluge podrške i osnovnih upravnih odeljenja, između više organizacija javnog sektora, između izvršne vlasti i lokalne samouprave, između zakonodavne i izvršne vlasti, kao i između različitih hijerarhijskih nivoa unutar državne uprave.

Sve u svemu, ugovori o performansama mogu da se smatraju korisnim sredstvom za postizanje filozofije i stila menadžmenta orijentisanog ka rezultatima i redovnim evaluacijama u javnom sektoru. Ugovori o performansama primoravaju sve strane da navedu ciljeve, da ih revidiraju i, što je najvažnije, da stupe u međusobne pregovore. U mnogim zemljama raspravlja se da li „pravno neobavezujući“ ugovori o performansama mogu i treba da postanu pravno sprovodivi ugovori.

**F.** Slično fleksibilnosti budžetiranja, prenošenje ovlašćenja u kadrovskom sistemu obuhvata nekoliko mogućnosti kad je reč o elementima i stepenu fleksibilizacije. Mnogo pažnje je posvećivano određivanju plata, ali

fleksibilnost upravljanja kadrovima može da podrazumeva mnoge druge elemente, kao što su (Ristić 2013, 629):

- sistem klasifikacije poslova,
- mobilnost,
- procedure zapošljavanja,
- uslovi na radnom mestu.

Izuzev Novog Zelanda i Velike Britanije, koji su postigli visok nivo decentralizacije, ostale zemlje OECD-a su primenile ograničeniji pristup u, recimo, fleksibilnosti sistema plata. Međutim, u svim zemljama članicama OECD-a, ostala je značajna uloga centralnih odeljenja/organa za menadžment ljudskim resursima.

Čak i u onima koje su usvojile radikalne promene u platnom sistemu javne uprave (kao, na primer, Novi Zeland i Australija), javila se potreba za nadzorom i obezbeđivanjem zajedničkih etičkih standarda u javnim uslugama koje se i dalje vrše centralizovano.

Centralna tela za menadžment ljudskim resursima izveštavaju da je povećana efikasnost i efektivnost i olakšana inovacija. Empirijske analize potvrđuju da nižem rastu plata u javnom sektoru posebno doprinosi fleksibilnost u određivanju broja zaposlenih i pregovaranju i određivanju individualnih plata. Međutim, u svim zemljama koje su razvile menadžment ljudskim resursima, ravnoteža između kontrole i fleksibilnosti još uvek nije postignuta. Mnoge vlade se još trude da zadrže kontrolu nad ukupnim javnim troškovima za plate. Prisutna je, naime, ideja da centralizovan sistem određivanja plata u javnom sektoru, u odnosu na decentralizovanije, olakšava kontrolu cene rada. Takođe, postoji briga oko ravnoteže između omogućavanja organima uprave da razvijaju svoju praksu menadžmenta ljudskim resursima i održavanja određenog stepena jedinstva i zajedničkog sistema vrednosti u javnoj službi. Pokušaji povratka na zajednički sistem vrednosti vidljivi su u centralizovanim sporazumima za postavljanje viših državnih službenika, a neke države razvijaju u centralnim telima kapacitete za strateško planiranje i razvoj jedinstvene politike menadžmenta ljudskim resursima.

### 3. DEMOKRATSKA VLADAVINA JAVNE POLITIKE

Demokratska vlada(vina) je sistem upravljanja državom učešćem svih društvenih aktera u procesima donošenja odluka o načinu na koji se troše javni resursi i formiranju i sprovođenju javne politike. Samo postojanje demokratske vladavine ne mora da znači da vlada posluje efikasno i efektivno i da je građanima pružena kvalitetna javna usluga. Moguće je da vlada posluje po demokratskim principima, ali da ne daje zadovoljavajuće rezultate. S druge strane, postojanje demokratske vladavine je neophodan preduslov za razvoj bilo kog uspešnog načina upravljanja državom, pa i koncepta kao što je novi javni menadžment. Stoga je potrebno obratiti posebnu pažnju na novi sistem demokratskih odgovornosti, obaveza i nadležnosti koji mora da bude razmotren i prihvaćen u svakoj inicijativi za reformu javne uprave (Ristić 2013, 631).

Građani znaju tačno šta odgovornosti, obaveze i nadležnosti predstavljaju i mogu ih veoma precizno definisati. Ali, često oni nemaju, ili bar ne koriste, istu definiciju, pa se događa da različiti građani različite organe i zvaničnike smatraju odgovornima za različite stvari. „Odgovorno okruženje je konstelacija sila – pravnih, političkih, socio-kulturnih i ekonomskih – bilo koje da vrše pritisak na organizacije i zaposlene u njima. Kada govorimo o odgovornosti ljudi u javnoj upravi, obično mislimo na odgovornost za finansije, pravednost i jednakost ili odgovornost za rezultate.

**A.** Engleske reči „accountability“ (polaganje računa), „accountable“ (odgovoran), „account“ (račun) i „accounting“ (računovodstvo) imaju isti koren. Stoga nije iznenađujuće što su najočigledniji oblici odgovornosti fokusirani na finansijsko računovodstvo: na to kako se vode knjige i na šta se troši novac (Vašiček 2010,163).

Odgovornost za finansije je formirala jedinstven okvir i za druge sisteme odgovornosti. Prvo bi valjalo odrediti koje vrednosti bi trebalo da poseduju pojedinci i organizacije. Dalje, potrebno je precizirati šta tačno znači posedovati ove vrednosti, tako što će one biti kodifikovane u veoma precizna pravila, procedure i standarde. Zatim je neophodno razviti i mnoge mehanizme izveštavanja da se predstavi kako se ova pravila, procedure i standardi primenjuju. Konačno, posebna organizacija bi trebalo da izvrši

reviziju podataka, radi provere da li se pravila, procedure i standardi zaista sprovode. Šta se tačno ovim pravilima, procedurama i standardima postiže? Oni preciziraju naša očekivanja kako će državni zvaničnici upotrebljavati naš novac, zato što imamo veoma precizna očekivanja o tome kako će naši državni zvaničnici obavljati finansijske zadatke. Sve ovo zvuči prilično jasno. Menadžerima i zaposlenima bilo koje javne organizacije poveren je novac poreskih obveznika. Oni imaju odgovornost – obavezu – da koriste taj novac mudro.

**B.** Građani ne žele da državni organi i službenici budu odgovorni za pravilno vođenje finansija da vlada/ javna uprava bude odgovorna za mnoštvo drugih dobro poznatih merila demokratske vladavine – posebno da bude pravedna prema svojim zaposlenima i ugovornim stranama, kao i prema svim klijentima različitih programa. Da bi bili sigurni da vlada i njeni zvaničnici obrađaju pažnju na ove etičke standarde – na ova demokratska merila građani kreiraju pravila da bi kodifikovali šta tačno misle, u praksi, pod pravednošću i jednakošću. Ova pravila stvaraju procese i procedure koje garantuju da je vlada nepristrasna – da pravedno postupa prema svojim građanima.

Proces kreiranja odgovornosti za pravednost ima mnogo sličnosti sa procesom kreiranja odgovornosti za finansije. Potrebno je prvo odlučiti koje vrednosti treba da poseduje vlada/uprava, a zatim kreirati pravila, procedure i standarde da bi se utvrdilo šta bi organizacija trebalo da radi. Potrebno je zahtevati od organizacije i njenih menadžera da vode dokumentaciju o tome šta je urađeno. Na kraju, kao u procesu kreiranja odgovornosti za finansije, sledi revizija, a slučaju ogrešenja o pravila, procedure i standarde i – kažnjavanje. Da bismo kreirali osnovu po kojoj se ljudi smatraju odgovornima, treba da razvijemo očekivanja – veoma jasna očekivanja. Upravo to je zadatak pravila, procedura i standarda. Oni kodifikuju očekivanja o tome kako javni zvaničnici treba da tretiraju građane, tj. na šta tačno mislimo kada kažemo „pravedan“. Upravo zato što imamo veoma jasna, veoma detaljna očekivanja o tome kako zaposleni u javnoj upravi treba da se odnose prema građanima, potrebna su nam mnoga pravila, procedure i standardi.

**C.** Od javne uprave se ne očekuje samo da razumno upotrebljava novac i da se pravedno odnosi prema svakome – od nje se očekuje i da zadovoljava

javni interes. Odgovornost za finansije i odgovornost za pravednost vode računa o tome KAKO uprava radi ono što radi. Ali, nas zanima i to ŠTA ona radi. To podrazumeva treći vid odgovornosti – odgovornost za rezultate (Ristić i Ristić 2014, 631). Da li javna politika, programi i aktivnosti vlade ostvaruju rezultate zbog kojih su i ustanovljeni? Koliko su đaci u osnovnoj školi naučili? Koliko su zdravija deca ove godine nego što su to bili prošle godine? Odgovori na ova pitanja daju osnovu za pozivanje vlade na odgovornost. Da bi mogli smatrati neku javnu organizaciju odgovornom, moramo da uspostavimo očekivanja o njenom radu i performansama/rezultatima tj. posledicama koje iz njih mogu da proizađu i o uticaju koji imaju. Da bi precizirali nivo performansi koji očekujemo od organa javne uprave, potrebna nam je neka vrsta smemica, očekivanih rezultata i ciljeva - jasan standard za poređenje performansi. Potreban nam je eksplicitan način utvrđivanja da li je organizacija radila suprotno našim očekivanjima. Odgovornost za rezultate zahteva nešto kvalitativno drugačije. Da bi utvrdili očekivanja o tome šta bi organ javne uprave trebalo da ispuni - ono na osnovu čega bi ga mogli smatrati odgovornim za rezultate - građani moraju da preciziraju rezultate koje od njega očekujemo. Odgovornost za rezultate podrazumeva mnogo više od obezbeđivanja odgovarajuće i potrebne usluge direktnim "kupcima". Naša očekivanja rezultata organa javne uprave obuhvataju mnogo više od toga da se kupci učine srećnim. Odgovornost za rezultate mora da znači dostizanje standarda performansi koji je na višem nivou nego što je to razmena na relaciji prodavač – kupac (Ristić i Ristić 2014, 286).

Državni zvaničnici – bez obzira na to da li su izabrani ili postavljeni – suočavaju se sa većim etičkim obavezama nego zaposleni na sličnim mestima u privatnom sektoru. „Prihvatiti državnu službu znači, osim većih koristi, prihvatiti i veće terete od onih u običnom životu“ – piše Denis Tomson sa Harvardskog univerziteta.

Među takvim teškoćama nalazi se i rizik da javni zvaničnici mogu biti kažnjeni za dela koja su u stvari opravdana. Neverovatno: javni zvaničnici pristaju da budu kažnjeni za dela koja su opravdana! Bilo kako bilo, Tomson tvrdi da pretnja kaznom ima svoje pozitivne strane: „Zvaničnici (u javnoj službi) znaju unapred da mogu izgubiti posao zbog događaja na koje imaju malo ili nimalo uticaja i, ipak, oni pristaju bez reči na rizik ove

vrste političkog “kažnjavanja”. Ovakav rizik, dalje, može biti koristan u kreiranju političkih institucija, navodi zvaničnike da pokušaju da primene sve moguće mere kako bi se izbegla greška.”

**D.** Zašto građani brinu za odgovornost javnog sektora? Zato što strahuju da će izabrani zvaničnici, postavljeni rukovodioci ili državni službenici zloupotребiti svoju vlast. A mnogi javni zvaničnici imaju veliku vlast. Oni dodeljuju ugovore vredne milione ili milijarde dolara jednima, ali ne i drugima. Oni odlučuju da dodele beneficije jednima, a ne drugima. Oni odlučuju da neke pravno gone, a druge ne. Oni odlučuju da neke osude, a druge ne. Oni određuju kazne i isplaćuju novčana sredstva jednima, ali ne i drugima. Sada pitanje odgovornosti nailazi na prepreku. Smatrati ljude odgovornima za rezultate i istovremeno ih smatrati odgovornima za finansije i pravednost, otvara dilemu. Pravila odgovornosti za finansije i pravednost mogu ometati pravila za postizanje rezultata. Predsedavajući Volkerove i Vinterove komisije smatraju (Ristić i Ristić 2014, 634) da sputanost pravilima, propisima i procedurama onemogućava dobre rezultate čak i onih zaposlenih u državnoj upravi koji su najviše orijentisani ka javnosti. Oni najtalentovaniji, najposvećeniji, dobro nagrađeni, dobro obučeni i dobro vođeni državni službenici ne mogu dobro da služe javnosti ako su učesnici u tvrdokornoj praksi koja kažnjava inovaciju, promovise osrednjost i ne dozvoljava fleksibilnost. Detaljni propisi za zaposlene u javnoj službi ne idu zajedno sa produktivnošću, visokim moralom i inovacijom. Ovo je dilema odgovornosti – izbor (trade off) između odgovornosti za finansije/pravednost i odgovornosti za rezultate. Postoji konflikt između vrednosti koje diktira odgovornost i onih vezanih za originalnost, eksperimente, inventivnost i preuzimanje rizika.

Potencijalne tenzije između tradicionalnog shvatanja javne uprave (raditi stvari “po knjizi”) i novih oblika javnog menadžmenta (dolaženje do rezultata putem inovacija i upravljanja rizikom), sve više dolaze do izražaja, poručuje OECD. Ako želite da budete deo poslovanja koje se smatra odgovornim, ima više smisla da se koncentrišete na proces nego na rezultate. Jer, odgovornost za finansije i pravednost mnogo je jasnija od odgovornosti za rezultate. Mi preciziramo naša očekivanja za finansije i pravednost kroz jasna pravila. Ali, često se ne slažemo oko rezultata

koje želimo da postigne javna organizacija, što znači da ne možemo da preciziramo naša očekivanja kada su u pitanju njene performanse. Šta bi trebalo da predstavlja standard za rezultate? Čak i da možemo da kreiramo široko prihvatljiv standard za rezultate, pitanje je zašto organ javne uprave nije uspeo da ga sprovede?

Javni menadžeri mogu da kreiraju upravu baziranu na rezultatima ako, između ostalog, preusmere odgovornost za pridržavanje pravilima i propisima ka postizanju rezultata. „Ako želite bolji menadžment“, tvrdi Dejvid Ozborn, „odvežite menadžerima ruke i pustite ih da rade. Smatrajte ih odgovornim za rezultate, a ne za poštovanje besmislenih pravila“. Zato iz poziva da se unaprede rezultati javnog sektora proizlazi poziv za deregulaciju. Ako javnost zaista želi bolje rezultate javnog sektora, trebalo bi smanjiti mnogobrojne propise koji onemogućavaju bilo kakav napor da se rezultati poboljšaju. Građani očekuju sva tri vida odgovornosti: i za finansije i za pravednost i za rezultate. „Mogu da izaberem da zadovoljim pravila odgovornosti za finansije i pravednost. Ili se mogu fokusirati na rezultate. Međutim, ne mogu da izaberem i jedno i drugo.“ Dakle, šta rade javni menadžeri? Kakav je njihov odgovor na „dilemu odgovornosti“? Prvo, većina želi da zadovolji test odgovornosti za finansije i pravednost. Većina javnih menadžera se trudi da u potpunosti obezbedi da organizacija bude „čista“ pred revizijom, da ko god vršio reviziju ne naiđe ni na najmanje kršenje pravila. Zatim, ako još ima vremena, resursa ili organizacionih kapaciteta, oni će pokušati da poboljšaju rezultate.

E. Novi mehanizmi odgovornosti državnim službenicima dodeljuju direktnu odgovornost za njihov rad, a ne samo izvedenu odgovornost ministra ili parlamenta. Danas je značajno da odgovornost pokriva propuste, kao i ovlašćenja, tj. neuspehe da se ne učine pogrešne stvari. Primenjuje se čitav spektar novih mehanizama da bi se revidirale i ispravile odluke javne uprave, čime se prekida sa praksom izgovora „zbog pravila“ ili jednostavno jer je potrebno „poštovati naredbe“.

Možemo li dozvoliti preduzetnim „opunomoćenim“ javnim službenicima da donose odluke, da koriste diskreciju i da budu inovativni, a da pri tom i dalje zadrže demokratsku odgovornost? Možemo li dopustiti javnim menadžerima fleksibilnost, a ipak osigurati odgovornost? Možemo li ohra-



briti javne menadžere da budu preduzetni u postizanju rezultata, a da ipak obezbede informacije neophodne za utvrđivanje odgovornosti? Možemo li delegirati javne funkcije organizacijama privatnog sektora, a da se pri tom ne izgubi osećaj da javne usluge uglavnom nisu pojedinačne transakcije sa pojedinačnim kupcima već imaju širu, javnu svrhu? Zagovornici tradicionalne javne administracije, kako to tvrde zastupnici novog javnog menadžmenta, ponekad su skloni da prihvate da vlada svakako može da ima koristi od primene poslovnih menadžment tehnika. Ipak, oni insistiraju da se priroda države i njenih institucija, pogotovo priroda odgovornosti u vladi, fundamentalno razlikuje od prirode odgovornosti u biznisu (Ristić i Ristić 2014, 634).

Demokratska odgovornost nije opcija. Ona je osnovna karakteristika bilo kog pristupa strukturiranju izvršne vlasti. Ništa ne menja što tržišne snage, „tanja“ i mnogo fleksibilnija organizacija i menadžerska autonomija funkcionišu dobro u organizacijama privatnog sektora, smatraju zastupnici tradicionalne javne administracije. Vlada je drugačija. Vlada ne sme biti odgovorna jedino akterima okrenutim sopstvenim interesima, ne samo onima koji plaćaju takse ili klijentima koji su ciljna grupa istraživanja i analiza javnog mnjenja. Vlada mora biti odgovorna celokupnom građanstvu. Ako sistem ne obezbeđuje odgovornost prema građanima, tada je on, po definiciji, neprihvatljiv. Staje posao organa izvršne vlasti, lidera i menadžera ovih organa, njihovih direktnih izvršilaca i njihovih saradnika izvan vlade? Da poboljšaju rezultate? Ili da sprovode zakone? Ovo pitanje deli zastupnike novog javnog menadžmenta od zastupnika tradicionalne javne administracije.

Teorije koje zagovaraju tržišni model i ograničavanje uloge države koriste, svesno ili ne, vlade kada smatraju da je reforma uprave i načina rada neophodna radi štetnje i privlačenja investicija. Do sada je globalizacija značila da se države takmiče na međunarodnom tržištu, pa njihova sposobnost da privuku kapital zavisi od nivoa pravne zaštite i slobode ekonomskog delovanja koje nude investitorima. Po ovom principu, javni menadžment, prateći primer privatnog sektora, mora da bude ekonomičan i striktno orijentisan na „vrednost za novac“, efikasnost i performanse. Bilo bi pogrešno verovati da se tradicionalna razlika između javnog i privatnog može izbrisati samo

kad su u pitanju menadžerske metode, jer se, u stvari, dovodi u pitanje sam koncept i svrha javnog sektora. Tekovina javnog interesa koja je tradicionalno opravdavala ulogu države i poseban status državnih službenika gubi na značaju. Neoliberalni teoretičari danas smatraju da tržište može da obezbedi javni interes bolje nego što to radi država. U tom smislu, uloga države se ograničava na obezbeđivanje jednakih uslova za sve pojedince i organizacije (Ristić i Ristić 2014, 636).

#### **4. TRANSFER NOVOG JAVNOG MENADŽMENTA**

**A.** Analiziraju li se reforme javnog sektora Velike Britanije kao realnog predstavnika novog javnog menadžmenta, proizlazi da su osnovni elementi ovog modela kopirani i primenjeni i u drugim zemljama. Novi Zeland je, uz to, ove reforme sproveo sa više oduševljenja nego Velika Britanija. Mnoge države članice OECD-a usvojile su elemente ovog modela reformi, posebno privatizaciju, „ugovaranje“, izvršne agencije i reforme za poboljšanje efikasnosti i kvaliteta. U međuvremenu, politički i birokratski lideri ekonomija u razvoju i tranziciji traže rešenja za probleme preopterećene, skupe, neefikasne i ravnodušne države, tako da ne iznenađuje njihovo posezanje za inicijativama već oprobanim u razvijenim ekonomijama. Međutim, javljaju se dva osnovna problema. Pre svega, transfer javne politike je složen i komplikovan proces, u kome prođe dosta vremena dok se ne vide prvi rezultati. Nacionalne administrativne kulture su jedinstvene i specifične i na različite načine otporne na primenu „najboljeg modela“ ili kopije. Ovo se odnosi i na razvijene zemlje. Zanimljiv je primer Francuske. Ona je, kao i druge zemlje OECD-a, pritisnuta fiskalnim, ekonomskim i birokratskim krizama, pokušala da reformiše i modernizuje upravu, uglavnom privatizacijom, decentralizacijom i većom upotrebom ugovora (Ristić i Ristić 2014, 636).

Pokušaj opšte reforme naišao je na otpor učvršćenih interesa i centralizovanog stanja francuske političke i administrativne kulture, pa su namere političara reformatora uglavnom sprečene. Umesto da reši birokratske probleme, reforma ih je uvećala, stvarajući „dvobrzinsku“ javnu službu, u nekim delovima modernizovanu, u drugim tradicionalnu. Drugačiji problem kulturnog transfera imala je Kina, gde je koncept birokratije zasnovan na

specifičnim „kineskim karakteristikama“. Kontradiktorne vrednosti odslikavaju se u kontradiktornim i fluidnim odnosima u vladi i administraciji. U procesu parcijalne reforme koegzistiraju i takmiče se planska privreda i tržište, partijska država i građansko društvo u nastanku. Iz ovih primera jasno je da se bez fleksibilne adaptacije lokalnim uslovima reforme neće ukoreniti, postaće prazne, „fasadne“ reforme, koje neće biti efikasne i neće učiniti ništa više sem stvaranja novih birokratskih slojeva. Nažalost, reforme na osnovu iskustva razvijenih zemalja i dalje se prihvataju uprkos pouzdanim dokazima da često ne funkcionišu.

Analize programa reformi u razvijenim zemljama dovele su do različitih procena. Na Novom Zelandu smatra se da je menadžment danas bolji. Međutim, iako se priznaje radikalna i transformativna priroda reformi (obim javnih usluga smanjen je na 60 odsto), dosta je i kritika. Praksa i teorija menadžmenta su transformisane, ali večna pitanja javne administracije ostaju izazov koji ne može da se savlada po principu odvajanja uloga ili prebacivanjem problema na tržište.

Drugi opet procenjuju da je novozelandski model izgleda izgubio iz vida većinu faktora koji obezbeđuju ozbiljan strateški razvoj javne politike. Razlike između elitnih reformatora i lica iz ciljnih grupa prisutne su i u proceni kanadskih reformi. Građani i zaposleni u javnim ustanovama smatraju takve višestruke promene, u najmanju ruku, zbunjujućim. Kritikuje se neuspeh kanadske vlade da na odgovarajući način saopšti finansijske, kadrovske i druge troškove restrukturiranja. Ipak, najviše uznemirava kritika (bazirana na istraživanju OECD-a) da se „uprkos razlikama među državama, javlja sve veća saglasnost i briga da su fundamentalne vrednosti u organizaciji javnih ustanova potisnute ovim reformama.

**B.** Novi javni menadžment se relativno retko sreće u zemljama u razvoju, pa je procena njegovog uticaja još manje. Sumirajući zaključke petogodišnjeg pregleda „promene uloga vlade u prilagođavanju ekonomije“ u Južnoj Aziji, supsaharskoj Africi i južnoj Americi, Bejtli nalazi da je uticaj reformi usmeren ka uvođenju novog javnog menadžmenta različit i da su one, u najboljem slučaju, dovele do unapređenja efikasnosti. S druge strane, on primećuje da troškovi transakcije radikalnih reformi za osamostaljivanje agencija za pružanje usluga prevazilaze dobiti, i da reforme koje teže da

razdvoje potrošače od snabdevača nekad smanjuju odgovornost (Ristić i Ristić 2014, 637).

Postoje razna objašnjenja zašto je novi javni menadžment pružio zemljama u razvoju manje nego što je trebalo. Suština je da stara upravna praksa, uključujući i kulturu javnih službi, nastavlja da živi u eri novog javnog menadžmenta. Drugo objašnjenje za očigledno loše rezultate u zemljama u razvoju svodi se u najkraćem na stav da je uticaj ovih reformi marginalan pod bilo kojim uslovima. Čak i na Novom Zelandu teško je tačno pokazati šta se popravilo kao rezultat sistematskih promena. Podjednako nejasni rezultati su zabeleženi u Velikoj Britaniji. Jednostavno, procena efekata, ako je i učinjena, nije bila u mogućnosti da pruži jasne dokaze u prilog novom konceptu.

Postojeći komentari o reformi javnog menadžmenta u zemljama u razvoju vrlo često ne pružaju prave dokaze da postoji svest o problematičnosti prirode modela novog javnog menadžmenta. Izgleda da se ignoriše kritička literatura o praksi u ekonomijama u razvoju, posebno u pogledu potrebe za tesnom integracijom privatizacije sa opštim strategijama transformacije. Uže specijalizovane studije Svetske banke priznaju problematičnu prirodu implementacije (npr. Svetska banka 1995, O političkim preprekama u privatizaciji) (Ristić i Ristić 2014, 637). Neuspeh literature o upravljalju razvojem da proizvede razložnu kritiku novog javnog menadžmenta uznemirava, jer nas ostavlja bez potpore u informacijama za argumentovanu debatu koju zahteva budući značaj reformi javnog menadžmenta u zemljama u razvoju i tranziciji. Međutim, iz tenzija koje se u vezi sa ovim javljaju, mogu se izvući sledeće preporuke:

- ako se napuštaju jasni standardi nadležnosti u korist fleksibilnih odnosa po ugovoru, mora se obezbediti zakonska zaštita građana u istoj meri kao što je to bilo u tradicionalnoj organizaciji javne administracije;
- ako kontrola na osnovu efektivnosti i efikasnosti zamenjuje demokratsku kontrolu, kontrolni instrumenti moraju da budu transparentni;
- kada se u oblasti menadžmenta donose politički važne odluke, politika ne sme biti isključena;

- šira diskrecija na polju menadžmenta mora da se izbalansira garantovanjem jednakosti za žalbe na javne usluge.

C. Uvođenje ekonomskih menadžerskih principa (i principa menadžmenta privatnog sektora) u javni sektor ne samo da menja organizacije javnog sektora, već i prirodu države kao celine. Nova „država ugovora i agencija“ izaziva razne probleme u odnosima unutar države, ali i u odnosima države, tržišta i društva. Često ne postoji dovoljna svest da različiti stupnjevi procesa reforme zahtevaju različita rešenja, a mnoge od dugoročnih implikacija organizacionih i menadžerskih reformi tek kasnije postaju vidljive (Šeparović 2002, 31). Ipak, svim državama koje su usvojile odabrane elemente novog javnog menadžmenta jasno je da nema povratka na stare oblike državne i javne administracije. Po svemu sudeći, razvoj novog javnog menadžmenta je zahtevniji nego što to nagoveštava površan pogled na uvođenje menadžmenta sistema.

Najšire posmatrano, zajednički problem novog javnog menadžmenta je očigledno odnos odgovornosti između javnih menadžera i zaposlenih, ministarstva i autonomnih tela ili agencija, javne administracije i građana, zakonodavstva i izvršne vlasti i javnog i privatnog sektora. Odgovornost se blisko povezuje sa novim javnim menadžmentom pošto je naglašena odgovornost bila jedan od glavnih ciljeva svih reformi ka novom javnom menadžmentu.

Postoje dve vrste posledica koje mogu da nastanu iz ovoga: ili će novi javni menadžment morati da napravi ustupak između efikasnosti i drugih vrednosti javnog sektora kao što je pravednost, ili će puna realizacija novog javnog menadžmenta zahtevati dalekosežne promene u pravnim i institucionalnim okvirima. Međuprostor između menadžerske i političke odgovornosti ostaje posebno problematičan. U Velikoj Britaniji, na primer, vodi se rasprava o ministarskoj odgovornosti naspram javne odgovornosti službenika. Reforme javnog menadžmenta, na razne načine, uticale su i na upravljanje etičkim ponašanjem. Kritičari novog javnog menadžmenta predviđaju porast korupcije u novoj „državi ugovora i agencija“ koja pruža više slobode organizacijama javnog sektora i zaposlenim u javnom sektoru. Prisutna je primedba da novi javni menadžment promoviše ekonomske vrednosti na račun drugih vrednosti. Ali, ovi argumenti nisu bazirani na činjenicama, jer nema mnogo empirijskih studija koje poredi etičko ponašanje pre i posle

velikih reformi javnog menadžmenta. Reforme donose i promene u statusu organizacija javnog sektora kroz korporatizaciju i poluprivatizaciju. Ovo poteže i pitanje u kojoj meri javne korporacije i njima slične organizacije potpadaju pod pravila ponašanja i moralni kodeks važeći za klasični javni sektor. Reforme su takođe rezultirale razvojem novih formi organizacija javnog sektora kao što su poluautonomna tela. Nove organizacije i agencije često koriste menadžersku slobodu da definišu svoje etičke standarde. Ova tendencija ogleda se u povećanom zapošljavanju ljudi iz privatnog sektora, često na rukovodeća radna mesta (Ristić i Ristić 2012, 640).

**D.** Kasnih osamdesetih i ranih devedesetih godina, novi javni menadžment je predstavljan kao „javni menadžment za svako doba“ ili „jedini najbolji način“. Mnogo menadžerskih inovacija je lepo upakovano, ali ovaj pristup se razlikovao po tome što je nosio nagoveštaj kraja istorije, naslućujući da smo srećni što smo u javnom menadžmentu u vreme kad je otkrivena istina. Posle dekade i po reformi u nekim državama članicama OECD-a, mogu se izdvojiti neke smernice šta uzeti, a šta ostaviti iz modela novog javnog menadžmenta. Ideološka debata do koje se došlo često je posmatrala menadžerizam kao krajnost samu po sebi koja definiše poželjno stanje javne administracije u pogledu strukture, rada i rezultata. Ipak, razvoj ovog modela pokazuje da on mora da se razume i koristi kao „kutija za alate“ koji, ako se dobro primene, mogu da doprinesu rešavanju nekih specifičnih problema u određenim delovima javne administracije.

Države bi trebalo da usvoje pragmatički pristup reformama javnog menadžmenta radije nego da prate dogme i trendove javnog menadžmenta. Implementacija menadžment sistema je pokazala da se u početku moraju imati u vidu nacionalne i lokalne okolnosti i organizacione raznolikosti. Određeni koncept reforme može da funkcioniše u jednom sektoru, ali ne i u drugom zbog razlika u organizacionim strukturama i kulturama (Ristić i Ristić 2012, 641). U proces reformi neophodno je uključiti i ljudsku dimenziju. Jedan od klasičnih razloga za neuspeh mnogih reformi javnog menadžmenta bio je nedovoljna informisanost ljudi o procesu promena, kao i činjenica da nisu bili obučeni da doprinesu tom procesu. Pre odluke da se krene u reforme, neophodno je proceniti da li postoji dovoljno preduslova za uspešnu implementaciju.

Unutar javnog sektora moraju da postoje kapaciteti za obuku i prilagođavanje. Uspostavljanje mehanizama obuke, kao što su redovne procene, izveštaji građana i zaposlenih ne samo da su faktori uspeha u upravljanju u bilo kom reformskom procesu javnog menadžmenta, nego su podsticaj političkim i administrativnim liderima da gledaju dalje od trenutnih reformi i da budu spremni za buduće izazove. Nesumnjivo, novi javni menadžment je ostavio traga. Ipak, uprkos tome što težimo da se primeni u celom svetu, on nije postao preovladavajuća paradigma javnog menadžmenta u zemljama u razvoju. Svaka kritika razvoja javnog menadžmenta u bilo kojoj manje razvijenoj zemlji pokazuje da hijerarhijske birokratije suštinski nisu zamenjene lancem međusobno povezanih ugovora. Sigurno da je došlo do vrlo značajnih reformi, posebno u sektorima zdravstva i vodoprivrede. Ali, većinu funkcija u vladi i dalje obavljaju vertikalno integrisane birokratije koje rade onako kako je Veber predvideo.

## ZAKLJUČAK

Osnovna postavka upravljanja baziranog na rezultatima, koncepta koji primenjuje sve više državnih administracija, jeste zapravo črsto planiranje i konkretan rad. Organizacija se ne zasniva više na inputu, sredstvima koja se koriste nego na efektima i rezultatima koji nastaju upotrebom tih sredstava. Upravljanje na osnovu učinka zajedno sa upravljanjem finansijama u osnovi su finansijskog menadžmenta. Sve više država svoje javne finansije, odnosno budžete, kreira upravo na temelju očekivanih rezultata. Fleksibilnost se može uvesti na više nivoa budžetskog ciklusa. Istina, proces određivanja budžeta zavisi umnogome od strukture zakona o budžetu i nivoa na kom zakonodavstvo kontroliše rashode (Ristić i Ristić 2012, 643). Postoje dva glavna trenda koja vode ka većoj fleksibilnosti. Primera radi, države članice OECD sve više se udaljavaju od klasičnog pristupa kreiranju budžeta odozdo nagore i okreću obrnutom – odozgo nadole, u kome vlada utvrđuje gornju granicu ukupnih troškova i iznos za svako ministarstvo. Ovaj novi pristup omogućava veću vladinu kontrolu ukupnih troškova i olakšava realokaciju resursa. Idući ka fleksibilnosti, u nekim članicama OECD, parlament više ne razmatra pojedinačna budžetska izdvajanja, već samo opšti pravac i trendove državnih troškova. Tokom

godina, u ovom pravcu je devedesetih godina sprovedena velika reforma usmerena na budžetiranje na osnovu rezultata – koncept koji povezuje informacije o rezultatima sa budžetom. Zanimljiv je primer Švedske koja je iskusila katastrofalno pogoršanje, a onda i oporavak budžetske ravnoteže. Od pozamašnih viškova kasnih 80-ih budžet je podebelo zakoračio u zonu deficita. Da bi se budžet u kratkom roku ponovo doveo u ravnotežu i da bi se slomila struktura tendencija ka rastu troškova uvedeno je ograničenje budžeta odozgo nadole. Plafon za centralno finansiranje potrošnje postavljen je za naredne tri fiskalne godine. Prilikom rasprave o predlogu budžeta prvo se usvaja okvir ukupne potrošnje, a tek potom određuju aproprijacije. Pritom, predlog za povećanje određenih troškova uvek mora da bude praćen i predlogom izvora finansiranja – načina za pokriće uvećanog troška, odnosno predlogom smanjenja drugih izdvajanja u toj zoni potrošnje (Ristić i Ristić 2012, 643).

Ključni izazov pri kreiranju budžeta na osnovu očekivanih rezultata odnosi se na kontinuirani nedostatak bitnih i korisnih informacija o ishodima i efektima, teškoće u ostvarivanju konsenzusa među akterima o zajedničkim ciljevima i strategijama, neusaglašenost struktura programa i izveštavanja o troškovima i, konačno, ograničenja u informacionim sistemima i mehanizmima odgovornosti.

Konačno, očekivanja od bilo koje inicijative za kreiranje budžeta prema rezultatima leže u potencijalu da se informacije o rezultatima i međusobnim upoređivanjima koriste u procesu pripreme budžeta. Time se u procesu pripreme i donošenja budžeta težište preusmerava sa jednostavnih ulaznih informacija o troškovima ka izlaznim informacijama o očekivanim konkretnim rezultatima, odnosno efektima. Reforma državne uprave poslednjih godina postaje ključni element reforme sistema u postkomunističkim zemljama Srednje i Istočne Evrope i bivšeg Sovjetskog Saveza. Sve veće interesovanje za ovu oblast proizlazi iz činjenice da se neefikasan sistem javne uprave u sve većoj meri smatra smetnjom ekonomskoj razvoju zemlje.

Zajedničko za sve zemlje u regionu je isti cilj postavljen u strategijama razvoja uprave: izgradnja efikasne i uspešne države zasnovane na demokratskim principima. Ti principi podrazumevaju laku dostupnost uprave, transparentnost i profesionalizam. Međutim, u ovim zemljama postoji



problem nasleđa iz prethodnog perioda. Zato se, u cilju modernizacije državne uprave, pribegava funkcionalnoj analizi, koja zapravo znači analizu postojećeg stanja i poređenje sa željenim stanjem, što predstavlja osnovu za izradu strategije upravne reforme. Reforma državne uprave zahteva prenos nadležnosti sa centralnog na lokalni nivo ili na privatni sektor, profesionalizaciju državnih službenika, uvođenje informacionih tehnologija i efikasnih mehanizama kontrole. Ukoliko vlada ne pokaže dovoljno interesovanja za reformu, neće pružiti podršku ni sprovođenju funkcionalne analize, kao integralnog dela reformskog procesa.

## LITERATURA

1. Ristić, Žarko. 2013. *Fiskalni menadžment i ekonomija javnog sektora*. Beograd: Etnostil.
2. Vašiček, Davor. 2010. *Upravljanje u javnom sektoru*. Rijeka: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci.
3. Ristić, Kristijan i Ristić, Žarko. 2014. *Međunarodne javne finansije i budžetska politika EU*. Beograd: Etnostil.
4. Šeparović, Perko. 2002. *Novi javni menadžment*. Zagreb. Politička misao.
5. Ristić, Kristijan i Ristić, Žarko. 2012. *Fiskalna ekonomija i menadžment javnog sektora*. Beograd: Etnostil.