

Prof. dr Dejan Milenković

SAVREMENE TEORIJE I MODERNA UPRAVA

Recenzenti

Dr Goran Bašić, Institut društvenih nauka

Prof. dr Stevan Lilić

Dr Vladimir Čolović, Institut za uporedno pravo

Prof. dr Dejan Milenković

SAVREMENE TEORIJE I MODERNA UPRAVA



Beograd, 2019. godine

Dr Dejan Milenković
SAVREMENE TEORIJE I MODERNA UPRAVA

Urednik
Prof. dr Dragan Simić

Izdavači
Fakultet političkih nauka u Beogradu
Čigoja štampa

Za izdavače
Prof. dr Dragan Simić
Žarko Čigoja

Priprema i štampa
Čigoja štampa

Tiraž
300

ISBN 978-86-6425-060-3

SADRŽAJ

Deo prvi SAVREMENE TEORIJE I NJIHOV UTICAJ NA ODREĐIVANJE POJMA UPRAVA

1. TEORIJSKO ODREĐIVANJE POJMA UPRAVA.....
 - 1.1. Teorijski pojam uprave – problemi određivanja
 - 1.2. Pojedina doktrinirana shvatanja o teorijskom pojmu (javna) uprava.....
 - 1.3. Zaključak: Uprava kao interdisciplinarna pojava i problemi određivanja naučnog polja
2. POLITIČKO-PRAVNE TEORIJE I NJIHOV UTICAJ NA TEORIJSKO ODREĐIVANJE POJMA UPRAVA.....
 - 2.1. Opšti osvrt na političko-prvne teorije
 - 2.2. Uprava kao funkcija države – pojam državne uprave (uprave kao vlasti)
 - 2.3. Pojam uprave kao javne službe – solidaristička koncepcija javne uprave
 - 2.4. Uprava kao funkcija društvene regulacije
3. SOCIO-TEHNOLOŠKE TEORIJE I NJIHOV UTICAJ NA ODREĐIVANJE POJMA UPRAVA.....
 - 3.1. Opšti osvrt na socio-tehnološke teorije.....
 - 3.2. Klasična teorija upravljanja – naučna organizacija rada i „tehnološki” („inžinjerski”) pristup upravi.....
 - 3.3. Psihološki i sociološki pristupi i njihov značaj za određivanje teorijskog pojma uprave
4. TEORIJA SISTEMA I UTICAJ SISTEMSKOG PRISTUPA NA TEORIJSKA SHVATANJA POJMA UPRAVE.....
 - 4.1. Osvrt na opštu teoriju sistema
 - 4.2. Opšta teorija sistema Ludviga fon Bertalanfija
 - 4.3. Teorija Društvo društava Niklasa Lumana kao razvojna faza opšte teorije sistema

5. KIBERNETIKA I KIBERNETSKI PRISTUP U ODREĐIVANJU TEORIJSKOG POJMA UPRAVA	
5.1. Nastanak i važnost kibernetike u proučavanju društvenih pojava – Norbert Viner	
5.2. Kibernetički model uprave – Lisijen Mel	
6. INFORMATIKA KAO NAUKA I UTICAJ INFORMATIKE I TEORIJE INFORMACIONOG DRUŠTVA ZA ODREĐIVANJE TEORIJSKOG POJMA UPRAVE.....	
6.1. Opšti osvrt na informatiku kao nauku	
6.2. Teorija informacionog društva Manuela Kastelsa	
7. UMETO ZAKLJUČKA.....	

Deo drugi MENADŽERSKA UPRAVA

1. DOKTIRNA MENADŽERSKE UPRAVE.....	
1.1. Opšti osvrt na doktrinu menadžerske uprave.....	
1.2. Uticaj neoliberalnih ideja i globalizacije na nastanak menadžerske uprave.....	
1.3. Mere i tehnike doktrine menadžerske uprave.....	
1.4. Od socijaldemokratskog ka neoliberalnom modelu javne uprave	
1.4.1. Socijaldemokratska ideologija, država blagostanja i razvoj nacionalnih javnih uprava.....	
1.4.2. Ekonomske teorije i nastanak Kejnzijskog modela uprave	
1.4.3. Menadžerska uprava (Novo javno upravljanje) kao liberalna i globalna mantra i ekonomska teorija monetarizma.....	
1.4.3.1. Neoliberalna ideja i uticaj ekonomske teorije monetarizma na promene u državi i javnoj upravi.....	
1.4.3.2. Menadžerska uprava i administrativni megatrendovi	
1.5. Sa državnog na menadžersko upravljanje	

2. STRATEGIJE REFORME UPRAVE I KLJUČNE KARAKTERISTIKE MENADŽERSKE UPRAVE.....	
2.1. Ka menadžerskoj upravi – oblici strategije reformne uprave	
2.1.1. Uvod	
2.1.2. Pravno-legalističke strategije	
2.1.3. Eksperimentalno-projektne strategije	
2.1.4. Participativno-kompenzatorne strategije.....	
2.1.5. Organizaciono procesne strategije.....	
2.1.6. Strategije menadžerskog upravljanja.....	
2.2. Pojedine ključne karakteristike menadžerske uprave.....	
2.2.1. Opšti osvrt na najznačajnije karakteristike menadžerske uprave	
2.2.2. Redefinisanje sistema javnih finansija.....	
2.2.3. Agencifikacija i ugovori o učinku.....	
2.2.4. Decentralizacija.....	
2.2.5. Privatizacija i ugovaranje (<i>Outsourcing</i>).....	
3. DOKTRINA MENADŽERSKE UPRAVE U KOMPARATIVNOJ PRAKSI	
3.1. Doktrina menadžerske uprave u Ujedinjenom Kraljevstvu.....	
3.1.1. Uvod	
3.1.2. Menadžerska reforma u toku trajanja mandata konzervativaca – Margaret Tačer	
3.1.3. Dominacija konzervativaca i nastavak reformi – menadžerska reforma za vreme trajanja mandata Džona Mejdžora	
3.1.4. Dolazak na vlast laburista – reforme Tonija Blera, šta se promenilo?	
3.2. Doktrina menadžerske uprave na Novom Zelandu.....	
3.2.1. Uvod	
3.2.2. Pravci reforme po NPM modelu na Novom Zelandu	
3.2.3. Reforma javnih finansija i upravne organizacije.....	
3.2.4. Korporatizacija i privatizacija	
3.2.5. Reforma javnih službi – zdravstveni sistem	
3.2.6. Suočavanje sa problemima menadžerske uprave i WG model	
3.3. Doktrina menadžerske uprave u Nemačkoj	
3.3.1. Uvod	
3.3.2. Menadžerska reforma lokalne samouprave u Nemačkoj.....	

3.3.3. Reforma javne uprave na centralnom nivou u Nemačkoj	
3.3.3.1. Reforma javnih finansija i upravne organizacije.....	
3.3.3.2. Privatizacija.....	
3.4. Doktrina menadžerske uprave u Holandiji	
3.4.1. Uvod	
3.4.2. Menadžerska reforma lokalne samouprave u Holandiji – Tilburški model.....	
3.4.3. Reforma javne uprave na centralnom nivou u Holandiji.....	
3.4.3.1. Reforma javnih finansija.....	
3.4.3.2. Agencifikacija.....	
3.4.3.3. Privatizacija	
3.5. Doktrina menadžerske uprave u Finskoj	
3.5.1. Uvod	
3.5.2. Reforma javnih finansija.....	
3.5.3. Privatizacija i javno-privatno partnerstvo.....	
3.6. Studija slučaja: javno-privatno partnerstvo kao trend menadžerske Uprave u Republici Hrvatskoj i Srbiji.....	
3.6.1. Javno-privatno partnerstvo (PPP) – pojam i osnovne karakteristike	
3.6.2. PPP kao faktor lokalnog ekonomskog razvoja.....	
3.6.3. PPP u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji.....	
3.6.3.1. Projekti PPP u Republici Hrvatskoj – opšte informacije.....	
3.6.3.2. Regionalna zastupljenost projekta PPP i tendencije u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji	
3.6.3.3. Struktura projekata PPP po oblicima i modelima u Hrvatskoj i Srbiji	
3.6.3.4. Projekti PPP po oblastima delatnosti u Hrvatskoj i Srbiji.....	
3.6.3.5. Finansijski efekti i trajanje projekata PPP u Hrvatskoj i Srbiji.....	
3.6.4. Zaključna razmatranja: PPP u Hrvatskoj i Srbiji	

Deo treći DOKTRINA DOBRE UPRAVE I ELEKTRONSKA UPRAVA

1. KONCEPT POVEZIVANJA I KOORDINACIJE (JUG i WG doktrina) KAO PUT KA DOKTRINI DOBRE UPRAVE	
1.1.. Nastanak koncepta povezivanja i koordinacije (JUG&WG).....	
1.2. JUG u Velikoj Britaniji i Australiji	
1.3. WG doktrina na Novom Zelandu	
2. DOKTRINA DOBRE UPRAVE/UPRAVLJANJA (GOOD GOVERNANCE) KAO VREDNOSNA DIMENZIJA SAVREMENE JAVNE UPRAVE.....	
2.1. Pojam dobra uprava (<i>Good Govenance</i>) i Neoveberijanski pristup	
2.2. Odnos javna uprava/građanin kao čvorište doktrine dobre uprave i nove vrednosti u javnoj upravi	
2.3. Dobra uprava u dokumentima Saveta Evrope	
2.4. Koncept i doktrina dobre uprave u dokumentima i praksi EU	
2.4.1. Povelja o osnovnim pravima građana EU	
2.4.2. Evropski sud pravde i principi evropskog upravnog prostora	
2.4.3. Kodeks dobrog administrativnog ponašanja Ombudsmana vropske unije i slučajevi iz prakse.....	
2.4.4. SIGMA program EU i principi javne uprave kao odgovor na pitanje suštine doktrine dobre uprave	
2.5. Standardi dobre uprave u Srbiji iz ugla prakse Zaštitnika građana	
3. ELEKTRONSKA UPRAVA (E-GOVERNMENT).....	
3.1. Pojam e-Uprava” i značaj e-Uprave u razvoju moderne uprave.....	
3.2. e-Uprava, dobra uprava i načela evropskog upravnog prostora	
3.3. e-Uprava u Srbiji – razvoj i trenutno stanje	
3.3.1. Razvoj e-Uprave u periodu od 2000 do 2012. godine.....	
3.3.2. Razvoj e-Uprave u periodu od 2013-do 2018. Godine.....	
3.4. Republika Srbija u Globalnom e-indeksu Ujedinjenih nacija.....	
LITERATURA, PRAVNI I INTERNET IZVORI.....	

PREDGOVOR

Monografija *Savremene teorije i moderna uprava* rezultat je dugogodišnjeg rada, analiza, proučavanja i istraživanja koja sam sproveo u oblasti javne uprave, kao i predavanja koja sam održao na *Master studijama politikologije – Modul javna uprava, lokalna samouprava i javne politike* u okviru predmeta *Nova javna uprava*.

Monografija spaja brojne i različite društvene teorije koje su direktno ili indirektno značajno uticale na pojmovno teorijsko određivanje (javne) uprave sa nastankom i razvojem savremenih doktrina u razvoju *moderne uprave*, od doktrina *državne i javne uprave* do doktrina *menadžerske* i, na kraju, *dobre uprave*.

Iako javnu upravu treba razlikovati od „uprave” bilo kog drugog subjekta privatnog prava (tzv. „privatne uprave”), jer se javna uprava i danas vezuje za državu, a njeni ciljevi su još od Veberijanskog modela do danas nepromenjeni (vršenje vlasti i postupanje u skladu sa zakonom, s jedne, i obezbeđenje ostvarivanja javnog interesa – *bono publico*, s druge strane), različite savremene društvene teorije, od socio-tehnoloških, preko sistemskih, kibernetičkih i informacionih, do novog institucionalizma i teorije racionalnog izbora, u značajnoj meri su promenili sam način ostvarivanja pomenutih ciljeva javne uprave. To se prvenstveno odnosi na mere i tehnike koje moderna javna uprava danas primenjuje, kako bi mogla da ostvari svoje ciljeve, odnosno svoje ključne funkcije.

Iz pomenutog razloga, prvi deo ove monografije, pod naslovom *Savremene teorije i njihov uticaj na određivanje pojma uprava*, usmeren je na analizu različitih savremenih društvenih teorija i njihovu implikaciju na modernu upravu, kao i analizu doktriniranih stavova eminentnih svetski poznatih naučnika i teoretičara iz oblasti društvenih nauka, koji se odnose na određivanje teorijskog pojma (javne) uprave.

Iz savremenih društvenih teorija nastale su i savremene doktrine moderne javne uprave: *menadžerska doktrina* i *doktrina dobre uprave*. Ove dve doktrine u razvoju moderne uprave, njihove osnovne karakteristike, strategije, uporedni modeli, pa i dokumenti međunarodnih organizacija, detaljno su analizirani u drugom i trećem delu ove monografije

pod naslovima: *Menadžerska uprava* i *Doktrina dobre uprave i elektronska uprava*. Napominjem da elektronska uprava nije „nova” doktrina, već novi način funkcionisanja javne uprave u savremenom informatičkom okruženju, koje je samo „obogatilo” načine rada današnje javne uprave, kao i njenu komunikaciju, i to ne samo internu – unutar uprave, već i eksternu, posebno komunikaciju sa građanima i drugim subjektima kao njenim „klijentima”, tačnije, korisnicima njenih usluga.

Rukopis je nastao u okviru rada na naučnom projektu ***Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu***, koji se sprovodi na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, i koga finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Maj 2019. godine.

Autor

Deo prvi
SAVREMENE TEORIJE I NJIHOV UTICAJ
NA ODREĐIVANJE POJMA „UPRAVA”

1. TEORIJSKO ODREĐIVANJE POJMA UPRAVA

1.1. *Teorijski pojam uprave – problemi određivanja*

Pojam *uprava*, na kome se temelji javna uprava, upravno pravo i nauka o upravi veoma je složen. Iako je u svakodnevnoj upotrebi i reklo bi se *poznat*, uprava je složena pojava i određivanje njenog pojma je komplikovana metodološka operacija.¹ Zatim, uprava je i *dinamička pojava*, koja se neprestano menja. Ono što se nekad podrazumevalo pod pojmom „uprava” nema isto značenje koje ima i danas. Svaka epoha u razvoju društva „nosila” je novo značenje ovog pojma, najpre u praksi, odnosno u konkretnim sistemima tokom minulih epoha u starom i srednjem veku, a sa nastankom pravne države i vladavine prava pojam „uprava” dobija i nova obeležja.

Pojam uprava počinje najpre da se teorijski oblikuje sa stanovišta teorija *države i prava*. U vreme nastanka savremene pravne države, početkom i sredinom 19. veka, smatralo se da *bez oružanih snaga* (vojske i policije), koje predstavljaju osnovne oblike organa državne uprave, ne može postojati ni država, pošto nasilje primenjuju ti organi.² U kasnijim fazama, već početkom 20. veka, upravi se prilazi sa tzv. inženjerskog stanovišta, a kasnije sa stanovišta organizacije ma kog tipa, čime se ovaj pojam sve više povezuje sa pojmom upravljanje (management). U savremeno doba, i drugi teorijski pravci i nauke uticali su na posmatranje i teorijsko određivanje pojma „uprava”, od socioloških i psiholoških do ekonomskih.

Takođe, nastanak opšte teorije sistema značajno je uticao na posmatranje, pa i teorijske perspektive u određivanju pojma uprava. Matematika je, kroz razvoj kibernetike, imala uticaj na određivanje kibernetičkog modela uprave zasnovanog na komunikaciji i informaciji. Druga polovina 20. veka i neslućeni razvoj informatičke tehnologije takođe utiču na sagledavanje ovog složenog fenomena. Znači, ono što se nekada pod ovim

¹ Nikola Stjepanović, *Upravno pravo, opšti deo*, Savremena administracija, Beograd, 1978, str. 18.

² Slavoljub Popović, *Neka pitanja u vezi sa razvojem savremene uprave*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 1, 1981, str. 23.

pojmom u teorijskom kontekstu posmatralo isključivo kroz državu i pravo, s jedne strane, a zatim stanovišta uprave u ma kom tipu organizacije, odnosno kao upravljanje, s druge, preraslo je u posmatranje uprave kao složenog sistema ljudske saradnje, odnosno upravnog sistema. Poslednje decenije razvoja savremene sociologije i društvena teorija ukazuju i na dalje moguće pravce posmatranja, pa i teorijskog određivanja pojma „uprava”.

Znači, ne postoji jedan, vanvremenski pojam „uprava”. On je promenljiva kategorija, a njegovo određenje u velikoj meri zavisi iz kog ugla ćemo posmatrati ovaj pojam. U monografiji *Javna uprava – odabrane teme*, koju sam napisao 2013. godine, akcenat na političko-pravnoj teoriji i poimanju *uprave* kao *javne uprave*, odnosno uprave kao sastavnog dela političkog i pravnog sistema, i kao suštinski, sa stanovišta studenata Fakulteta političkih nauka, najvažnijeg pravca u posmatranju pojma „uprava”, na koji se nadovezuje pozitivno-pravno određivanje ovog pojma, sadržano u Ustavu, zakonima i drugim propisima. Zbog toga se u ovoj monografiji prvenstveno bavim drugim pravcima i teorijskim pristupima u određivanju pojma „uprava”.

Prethodno smo ukazali da je uprava ne samo promenljiv, već i složen fenomen koji ima i svoja *politička, pravna, organizaciona, psihološka, sociološka, ekonomska* i druga obeležja. Zato ne postoji jedan i jedinstveno definisan pojam „uprava”. Ako bi, na primer, pošli od političkih obeležja uprave, ona je svakako povezuju sa državnom organizacijom/sistemom i birokratijom. Demokratija i demokratski poredak se danas obezbeđuju putem izbora. Kroz političko organizovanje građana, preko političkih partija, partije, boreći se za upravljanje državom, nastoje da na izborima osvoje vlast i preuzmu kontrolu i usmeravanje u javnim politikama. Sprovođenje javnih politika prvenstveno je posao državne uprave u jednoj zemlji, a delimično i kreiranje, odnosno usmeravanje, pri čemu se pod državnom upravom podrazumeva posebna organizaciona podstruktura organa državne uprave na centralnom nivou. Na nižim nivoima to su, zavisno od tipa države, uprave federalnih jedinica za federalne jedinice, uprave regiona za regione, odnosno uprave opština, gradova, departmana i drugih organizacionih oblika jedinica lokalne samouprave. Teritorijalni princip koji se odnosi na organizaciju državne uprave zapravo „... podrazumeva formiranje organa uprave za vršenje poslova na određenom području, odnosno teritoriji”.³

³ Rajhan Kurtović, Saša Perišić, „Organizacija državne uprave”, *Pravne teme*, br. 4/2014, str. 61.

Slično prethodnom, ako krenemo od njenih pravnih obeležja, pojam uprava i u teorijskom smislu jeste uprava koja ne samo da u savremenim uslovima vrši upravnu funkciju, već i uprava koja nekada neposredno, a danas prvenstveno kroz sistem pravne regulacije nastoji da obezbedi vršenje određenih javnih usluga građanima i drugim subjektima, odnosno svojim klijentima. Funkcije uprave se sa pravne tačke gledišta vremenom menjaju, te one prestaju biti samo autoritativne aktivnosti, i postaju aktivnosti obezbeđenja opšteg interesa u određenim oblastima bilo putem vlastitih organizacija i organizacionih oblika, bilo preko pravne regulacije i kontrole kroz organizacije privatnog, pa i nevladinog sektora. U svakom slučaju, delatnosti uprave su „pravne”, kao što je i njena organizacija, posebno u prošlosti, bila strogo formalno-pravna.

Ako pođemo od socioloških i sistemskih obeležja, savremene društvene teorije o upravi govore kao o složenom sistemu ljudske saradnje koji je u neprestanoj komunikaciji i interakciji sa drugim sistemima.

Psihološka obeležja uprave povezana su sa odnosima ljudi u organizaciji, te je psihologija, posebno psihologija rada, takođe nešto što utiče na proučavanje fenomena uprave u jednoj organizaciji ili sistemu, bez obzira na njen/njegov „tip” (javna, privatna ili nevladina).

Neslućeni razvoj informatičke tehnologije sve više povezuje upravu sa komuniciranjem, odnosno primanjem i širenjem informacija i tokom komunikacija unutar i između organizacija i sistema, uključujući tu i okolinu, od kojih sistemi zavise, pa shodno tome i okolina.

Danas se govori i o drugim obeležjima uprave, kao što su ekološka, pa i feiministička.⁴

Zbog toga pojedini pisci u današnje vreme govore o upravnoj nauci, ili nauci o upravi, koja podrazumeva više naučnih disciplina. Korpus ovih disciplina, koje bi mogle činiti Upravne nauke, odnosno „znanost”⁵ kao jedno specifično naučno polje, impozantne su. Nju čine javna uprava, upravno pravo, nauka o upravljanju, upravljanje ljudskim resursima, etika upravnog delovanja, lokalna samouprava, službenički sistem, komparativne javne uprave, novo javno upravljanje (*New Public Management*) i brojne druge.

Različita obeležja pojma „uprava” u značajnoj meri opredeljuju i način, metode i oblike istraživanja. U svakom slučaju, pojam „uprava” ne može biti predmet samo pravnih nauka, kao što ne može biti ni predmet isključivo političkih ili organizacionih, pa i ekonomskih nauka. Ovaj pojam, videćemo u nastavku, sve se više povezuje i sa prirodnim naukama:

⁴ Jovana Milovanović, „Ekološki i feiministički pristupi javnoj upravi”, *Administracija i javne politike*, br. 1/2017, str. 71–90.

⁵ Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 1978.

matematikom na primer, ili kibernetikom. Zato je multidisciplinarni pristup i interdisciplinarnost zapravo ključno obeležje pojma „uprava”, kao i u istraživanju ovog složenog i dinamičkog fenomena.

Upravo pomenuta obeležja pojma „uprava” u značajnoj meri opredeljuju njeno teorijsko uobličavanje. Ako upravu „vežemo” za državu, a samim tim i za pravo i politiku, onda govorimo o *političko-pravnoj koncepciji* pri određivanju teorijskog pojma uprava. Međutim, ako pojam „uprava” vezujemo za pojam ma kog oblika organizovanog ljudskog rada i naučne organizacije rada, tada govorimo o *socio-tehnološkim koncepcijama* uprave, koje vremenom postavljaju pojam uprave i upravljanja (management) u istu ravan i posmatraju ih kao sinonime. Pojava *teorije sistema* daje novu viziju u proučavanju, i teorijskom definisanju pojma uprave, kao i nove nauke *poput kibernetike* ili *informatike*, kao, i na kraju, nove društvene teorije.

Pojedini autori prave razliku između javne i privatne uprave i tvrde: „Javna uprava obuhvata delatnosti izvršnih organa koji se javljaju na različitim nivoima političke i pravne organizacije, bez obzira na to da li se radi o nacionalnom, državnom ili lokalnom nivou. Privatna uprava obuhvata procese upravljanja u privatnom sektoru, koji može da se odnosi na manji ili veći deo nacionalne privrede, zdravstva ili školstva”.⁶ Ovo je možda i najznačajnija razlika između pojmova javna uprava i uprava. Javna uprava je uvek vezana za državu kao organizaciju, odnosno kao oblik složenog sistema ljudske saradnje.

„Karakter upravne delatnosti ne može biti isti u ove dve alternativne sfere. U oblasti tzv. javne službe preovlađuju izvesni socijalni imperativi i upravni programi bez obzira da li su te usluge javnih službi dostupne širim ili užim slojevima stanovništva. U privatnoj upravi dominira čelična norma maksimalnog profita. Ipak, postizanje takvih disciplina, kao što je pravna tehnika ili organizacija poslovanja preduzeća, standardizuje niz tehnika koje se upotrebljavaju i u jednoj i u drugoj oblasti za ostvarivanje postavljenih ciljeva.”⁷

⁶ Borče Davitkovski, Ana Pavlovski-Daneva, Zoran Lončar, *Nauka o upravi*, Fakultet za državne i evropske studije u Podgorici, Podgorica, 2012, str. 14.

⁷ *Isto*, str. 14.

1.2. *Pojedina doktrinirana shvatanja o teorijskom pojmu (javna) uprava*

Na ovom mestu sagledaćemo kako različiti autori određuju ovaj pojam posmatrajući složeni fenomen iz različitih uglova, od čega zavisi i realan domen njenog proučavanja, kao i model i doktrina njenog daljeg razvoja.

U današnje vreme se smatra da je teorijske rasprave u vezi sa pojmom (javna) uprava prvi započeo *Vudrou Vilson (Woodrow Wilson)*, u članku „Studija o administraciji” 1887. godine.⁸ Govoreći o administraciji, Vilson najpre konstatuje da se pitanje administracije u državi prvi put pojavilo u 19. veku, ali istovremeno začuđeno postavlja pitanje kako ona ranije nije privukla pažnju na sebe? Posmatrajući administraciju kao najočigledniji deo vlade, Vilson u studiji jasno ukazuje šta je za njega administracija, i neposredno je povezuje sa državnom, odnosno izvršnom vlašću. Kako Vilson piše „... to je izvršna, operativna, vidljiva strana vlade, i, naravno, stara je kao i sama vlada”. Pošto je to vlada u akciji, moglo se očekivati da će ona vrlo rano privući pažnju političkih pisaca u istoriji političkih misli. Ali, to nije bio slučaj. Niko nije sistemski pisao o administraciji kao delu nauke o vlasti do ovog veka... Uvek se postavljalo pitanje: ko će praviti zakon i šta će taj zakon biti, dok su druga pitanja, kako sprovoditi zakon, obezbediti pravednost i brzinu upravnog postupanja bila stavljena sa strane kao praktični detalji koje bi službenici trebalo da organizuju nakon što su se lekari dogovorili o principima...”, ističe Vilson.⁹ Vilson u svojoj studiji nije definisao administraciju, ali ju je jasno povezao sa državom, tačnije kao deo izvršne vlasti (deo javnog prava).

Za *Leonarda Vajta (L. D. White)*, „javna uprava se sastoji iz svih onih operacija (zakona, pravila, praksa, odnosa, kodeksa i običaja) koje za svoju svrhu imaju ispunjenje ili sprovođenje javnih politika”.¹⁰

Za *Džona Fifneera (John Pfiffner)* javna uprava se sastoji u obavljanju poslova vlade, bilo da se radi o rendgenskom snimanju mašina u zdravstvenoj ustanovi, ili kovanju novca u kovnici... Javna uprava se sastoji od dobijanja poslova od strane vlade kako bi se koordinirale akcije ljudi, kako bi oni mogli da rade zajedno i ostvarili svoje zadatke.¹¹

⁸ Woodrow Wilson, “The Study of Public Administration”, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, 1887, pp. 197–222.

⁹ *Ibid.*, pp. 198–199.

¹⁰ Leonhard D. White, *Administration, Public*, Encyclopædia of the Social Sciences, Vol. 1, New York, 1951, p. 440.

¹¹ John M. Pfiffner, *Public Administration* (second ed.), The Ronald Press Company, New York, 1946, p. 6.

Bertrand (Anre Berttrand) i *Long (Marcean Long)* posmatraju javnu upravu kao „... javno telo koje je dobilo od političkih vlasti ovlašćenje i sredstva koja su mu potrebna za zadovoljavanje opšteg interesa. ... Javna uprava se od drugih oblika upravljanja razlikuje po svojoj nadležnosti i po činjenici da je njena krajnja svrha opšti interes”.¹²

Dwajt Valdo (Dwight Waldo) smatra da je javna uprava umetnost i nauka upravljanja koja se primenjuje na poslove države. Proces javne uprave sastoji se od akcija koje utiču na nameru ili želje vlade. To je kontinuirano aktivan, „... poslovni deo vlade, koji se bavi izvršenjem zakona koje je doneo parlament ili koji su utvrđeni kao precidenti od strane suda, putem procesa organizacije i upravljanja”. Prema Valdu, polje studija javne uprave sve se više pomera ka procesu.¹³

Herbert Sajmon (Herbert A. Simon) u jednom od svojih dela iznosi da se pojam javne uprave može utvrditi samo arbitrarno i to isključivo radi selekcije područja koje će biti predmet proučavanja, te je za njega javna uprava „... aktivnost izvršnih grana nacionalne, državne i lokalne uprave, samostalnih agencija i komisija koje imenuje Kongres i zakonodavna tela država, državne korporacije i izvesne druge agencije posebnog karaktera”.¹⁴

Herbert Kaufman (Herbert Kaufman), polazeći od funkcije administracije, ističe da se administracija određuje kao funkcija koja treba da obezbedi akciju kojom se obezbeđuje određeni cilj, a to je da izvrši ili sprovede odluke o politici ili koordinira aktivnosti kako bi se postigao neki zajednički cilj, ili da se bar postigne saradnja u ostvarivanju zajedničkog cilja. Ova funkcija se obezbeđuje kroz administrativno pravo i regulaciju, egzekutivna ovlašćenja i upravni akt, odnosno *pravne funkcije* javne uprave.¹⁵ Isti autor ukazuje i na druge pristupe u javnoj upravi. Pored pravnog, uspon javne administracije (uprave) doveo je i do drugih pristupa u proučavanju ove složene pojave. Kaufman ukazuje na tri: prvi, *inženjerski* (odnosno *tehnološki*); drugi, čija je polazna tačka *politička analiza*, i treći, koji polazi od društvenih, odnosno socioloških teorija koje su približno analogne teorijama o životu i psihologiji.

¹² Anre Berttrand, Marceau Long, „L'enseignement superieur des sciences administratives en France”, *Revue internationale des sciences administratives*, No. 1/1960. Navedeno prema: Eugen Pusić, 1978, str. 4.

¹³ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, Doubleday, Garden City New York, 1955, pp. 2–4.

¹⁴ Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, *Public Administration*, New York, 1950, p. 7.

¹⁵ Herbert Kaufman, *Administration, Function*, (David L Sills ed.) *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 1, The Macmillan Company & The Free Press New York, 1967, pp. 61–62.

Kao i prvi, i ostali pristupi se međusobno preklapaju, uz naglašavanje teoretičara prvenstveno na jednu od njih kako bi se ipak međusobno razlikovale. Inženjerski, odnosno tehnološki pristup polazi od naučne organizacije rada čija je osnovna premisa maksimalni učinak po najnižoj ceni. Drugi pogled na administraciju, koji polazi od političke analize, uzima u obzir karakter birokratije, mesta birokratije u političkom sistemu u kojima se razvijaju i pomeranje raspodele političkih uticaja, kao i uticaja na formiranje javnih politika i filozofije vlade. Sociološki, polazi od tretiranja organizacije kao složenog fenomena, koji se pomeraju zajedničkom dinamikom i prikazivanjem zakonitosti organizacionog ponašanja koje je analogno nauci o životu i psihologiji.¹⁶ Dodajmo na ovom mestu već prethodno pomenuta nova poimanja javne uprave koja proizlaze iz novih nauka, kao što su kibernetika i informatika, kao i ona koja proističu iz novijih društvenih teorija.

Još jedan teorijski stav o pojmu javne uprave iznećemo u ovom kratkom pregledu. *Zijong Lan* (Zhiyong Lan) i *Ketlin Anders* (Kathleen K. Anders), 2000. godine, polaze od toga da se javna uprava vodi na paradigmatiskim osnovama (ako razmišljemo o paradigmi, kako je oni posmatraju u širem smislu, kao model, pogled na svet, ili kao ideju koja privlači trajnu grupu pristalica). Ako tvrdimo da javna uprava ima paradigmu, napominju oni, ta paradigma polazi od toga da se javna uprava razlikuje od drugih tipova upravljanja, posebno privatnog menadžmenta.¹⁷

Na ovom mestu daćemo i kratak pregled starijih i novijih doktriniranih stavova domaćih i regionalnih teoretičara o pojmu javna uprava. Ranih šezdesetih godina 20. veka *Miodrag Petrović* javnu upravu posmatra kao disciplinu „... u okviru pravnih nauka, pod kojom se podrazumeva izvesna pravna delatnost koju vrše određeni subjekti. Pravne nauke preuzimaju na sebe odgovornost da utvrde osnovna obeležja i karakteristike ove delatnosti. tj. da utvrde pojam javne uprave sa pravnog aspekta. Političke nauke takođe imaju svoj „svet” činjenica za čije su proučavanje prilagođene, smatra Petrović. Pošto je politika „... kompleksniji pojam od pojma pravo (jer je pravo samo sredstvo ispoljavanja i realizovanja politike), to će pojava koja nosi naziv 'javna uprava' sadržati, pored pravnih, i neke

¹⁶ Herbert Kaufman, *Administration, Function*, (David L Sills ed.) *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 1, The Macmillan Company & The Free Press New York, 1967, pp. 66–67.

¹⁷ Zhiyong Lan, Kathleen K. Anders, “A paradigmatic view of contemporary public administration research”, *Administration & Society*, 32, 2000, pp. 138–165. Navedeno prema: Evan M. Berman (ed.), *Handbook of Research Methods in Public Administration*, CRS Press, Taylor & Francis Group, 2008, p. 3. Available in an electronic version on the website: <http://www.blancopeck.net/Handbook.pdf>

vanpravne elemente”.¹⁸ Kasnije, Eugen Pusić kao „rodonačelnik” upravne nauke na ovim prostorima, 1978. godine ukazuje na probleme definisanja pojma javne uprave, pri čemu izbegava i njeno konkretno određivanje.¹⁹ Prof. Stevan Lilić u svom udžbeniku *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, iz 2008. godine, tvrdi da se „... za određivanje teorijskog pojma uprave u organizacionom smislu koristi izraz *javna uprava*, svodeći javnu upravu na specifičnu organizaciju te se za njega „... upravna organizacija teorijski može odrediti kao ona organizacija koja za svoj osnovni cilj ima vršenje upravne delatnosti”.²⁰ Borče Davitkovski, Ana Pavlovska-Daneva i Zoran Lončar definišu pojam javne uprave na sledeći način: „Javna uprava ne obuhvata samo organe državne uprave već i lokalne organe, ustanove i institucije (javne službe), privatne subjekte sa javnim ovlašćenjima, nevladin sektor u okviru vršenja javne delatnosti, odnosno cela javna uprava. U ovom kontekstu, reč je o javnoj upravi, jer privatna uprava izlazi iz okvira upravnog prava kao naučne discipline”.²¹

1.3. *Zaključak: Uprava kao interdisciplinarna pojava i problemi određivanja naučnog polja*

Pojam (javna) uprava decenijama je bio sporan kako u pravnim tako i političkim naukama, a čini se da je tako i danas. Ovaj spor vremenom su svakako „produbile” i različite teorije. Ono što i danas spore pojedini profesori, na primer, jeste i pitanje da li je javna uprava u domenu pravnih ili političkih nauka. Čini se da je i ovo pitanje pogrešno postavljeno, odnosno bespredmetno, jer je fenomen „javna uprava” toliko kompleksan da se ne može proučavati jednostrano, već interdisciplinarno usled prethodno pomenutih obeležja javne uprave. On, prema tome, jeste i predmet pravnih i predmet političkih nauka, ali i predmet ekonomskih i organizacionih takode. Da dodamo, na primer, tu i značaj filozofije, sociologije, psihologije, kibernetike i informatike. Odrediti zato procenat prava i politikologije, ekonomskih ili organizacionih nauka u pojmu javna uprava čini se bespredmetno.

Javna uprava je u prošlosti bila naučna disciplina koja se proučavala na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu i Nišu od šezdesetih i sedamdesetih godina 20. veka. Slično je bilo i sa Naukom o upravljanju. Na

¹⁸ Miodrag Petrović, „O pojmu javna uprava”, Zbornik radova, br. 2, Beograd, 1963.

¹⁹ Eugen Pusić, 1978, str. 4.

²⁰ Stevan Lilić, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2008. str. 84, 89.

²¹ Borče Davitkovski, Ana Pavlovska-Daneva, Zoran Lončar, *Nauka o upravi*, nav. delo, str. 13.

Pravnom fakultetu u Beogradu, kao posebne discipline, one su izučavane sve do 2011. godine, kada su kao takve prestale da postoje, ali su integrisane kroz Upravno pravo, kao širu pravnu disciplinu. Nauka o upravljanju je i danas na Pravnom fakultetu u Nišu posebna naučna disciplina i izvodi se pod nazivom Nauka o upravljanju i informatika. Javna uprava se kao kontinuirana disciplina u kurikulumima Fakulteta političkih nauka u Beogradu pojavljuje tek 1994. godine. Organizacija i upravljanje se, s druge strane, kao naučna disciplina iz oblasti organizacionih nauka proučavala na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, od njegovog nastanka, 1968, do 2009, da bi ponovo bila „vraćena” u kurikulumima Fakulteta 2016. godine.

U susednoj Republici Hrvatskoj javna uprava se kao disciplina proučava na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, ne i na Fakultetu političkih nauka (kao i Nauka o upravljanju, lokalna samouprava i dr), dok se na Fakultetu političkih nauka Sveučilišta u Zagrebu proučava samo disciplina Javne politike. Na Univerzitetu u Sarajevu, Fakultetu političkih nauka, izvodi se predmet Javna uprava. Na Fakultetu političkih nauka u Podgorici Javna uprava je disciplina ovog Fakulteta, i zasnovana je na političko-pravnim teorijama uprave. Iz svih prethodno navedenih razloga bespredmetno je dalje gubiti vreme na to da li je javna uprava politikološka ili pravna disciplina u uslovima interdisciplinarnog proučavanja složenih društvenih pojava, što javna uprava, videli smo ranije, svakako jeste. Pitanje je samo koji teoretičar, i iz kog naučnog polja će ovom složenom fenomenu prići.

Bilo kako bilo, završiću ovu raspravu u vezi sa teorijskim pojmom uprava rečima čuvenih profesora *Gaja Pitera* (*Guy Peters*), sa Univerziteta u Pitsburgu, i *Žana Piera* (*Jon Pierre*), sa Univerziteta u Goteburgu u Švedskoj, iz 2014. godine. „Pored toga što stoji u interakciji između teorije i prakse, javna uprava takođe stoji u interakciji sa nizom drugih akademskih disciplina, kao i vlastite literature. Ostavljajući po strani literaturu koja se može označiti kao javna uprava, političke nauke, ekonomija, sociologija, psihologija, pravo, upravljanje i filozofija, a možda i druge, sve one imale su određeno značenje u proučavanju javne uprave. Političke nauke su verovatno imale najduži odnos sa javnom upravom, imajući u vidu važnost birokratije za upravljanje i osnovnu zabrinutost demokratskih zemalja o načinu kako zadržati birokratiju odgovornom izabranim predstavnicima. Međutim, zakon je bio osnov javne uprave u većini zemalja kontinentalne Evrope. U skorije vreme ekonomija i nauka o upravljanju počele su da igraju dominantnu ulogu u razmišljanju o javnoj

upravi, pošto se reforme javnog sektora oslanjaju na postupke koje pronalazimo u privatnom sektoru.”²²

U svakom slučaju, u nastavku ćemo na opšti način sagledati sve pristupe koji su od značaja za teorijsko određivanje, ali i za proučavanje javne uprave. Pošto su pravno-političke koncepcije već detaljno objašnjene u monografiji *Javna uprava – odabrane teme*, iz 2013. godine, predstavimo iste, u skraćenom obliku, radi integralnosti ove monografije. Zatim ćemo posebnu pažnju posvetiti socio-tehnološkoj koncepciji, posebno „inžinjerskom”, psihološkom, i sociološkom aspektu koji je vremenom dobio na značaju u određivanju teorijskog pojma uprave, posebno uprave kao „upravljanja”, što se prenosi i na proučavanja javne uprave. Zatim ćemo pokušati da objasnimo i značaj opšte teorije sistema, kibernetike i kibernetičke modalistike i informatike, kao i teorije informacionog društva kao nove poglede u proučavanju uprave i njihovim uticajima na javnu upravu, kao složenu društvenu pojavu.

²² Guy Peters and Jon Pierre (eds), *The SAGE, Handbook of Public Administration* (Second Edition), Guy Peters and Jon Pierre, “Introduction: The Role of Public Administration in Governing”, SAGE Publications Inc, California, USA, 2014, p. 9.

2. POLITIČKO-PRAVNE TEORIJE O UPRAVI I NJIHOV UTICAJ NA TEORIJSKO ODREĐIVANJE UPRAVE²³

2.1. *Opšti osvrt na političko-pravne teorije*

Političko-pravnim teorijama u kontekstu ove monografije nazivamo teorije koje se prvenstveno bave određivanjem savremenog teorijskog pojma pravne države. Ove teorije, uključujući u određivanje teorijskog pojma uprave i principa podele vlasti, pojam uprava vezuju za pojam država. Tako najpre nastaje pojam državna uprava, a zatim i pojam javna uprava. Takva „uprava” razlikuje se po poslovima i organizaciji od drugih „uprava”, odnosno od „uprave” ma koje druge organizacije, jer je to ona uprava koju posmatramo u okviru samo jedne organizacije – države.

Sa stanovišta ovih koncepcija, uprava počinje da se posmatra isključivo kao funkcija vršenja vlasti, usled čega, a na osnovu teorije o podeli vlasti, uprava jeste jedna od pravnih funkcija države. Ovaj pristup povezan je sa nastankom *Pravne teorije o državi* (Robert von Mohl, Friedrich Julius Stahl et al.), u kome se uprava izjednačava sa funkcijom državne vlasti (državnom upravom) i državom kao organizacijom, sa monopolom fizičke sile i prinude u kome je svaki postupak vlasti opravdan ako je legalan.²⁴ Mogli bismo reći da je ovo prva faza u teorijskom određivanju, s jedne strane, pojma pravne države, a sa druge, i pojma uprave sa stanovišta pravno-političkih teorija (pojam državna uprava).

Potom teorijski pojam države počinje da se širi, te se država počinje posmatrati i kao javna služba, a zatim i kao država blagostanja (*Welfare State*), u kojoj se sama država ne definiše isključivo kao aparat sa monopolom fizičke sile i prinude, već kao organizacija koja treba da

²³ Ovaj deo monografije, koji se odnosi na pravno-političke koncepcije, već je detaljno razrađen u monografiji: Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str. 40–60. U skraćenoj i modifikovanoj verziji, u odnosu na pomenutu monografiju, on je obrađen i u ovoj monografiji, kao rezultat prethodnog istraživanja autora u polju pravno-političkih koncepcija o javnoj upravi.

²⁴ Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, nav. delo, str. 17–26.

obezbedi i opšte dobro (*bono publico*), odnosno čija funkcija nije samo vršenje vlasti već i dobrobit njenih građana, obezbeđenje opšteg društvenog i kulturnog napretka, obezbeđenje razvoja proizvodnje i usluga i društvenog blagostanja uopšte, a u kome se svaki postupak vlasti smatra opravdanim samo ako je zakonit, već i legitiman sa stanovišta društvene opravdanosti.²⁵

Novi koncept države direktno utiče na nastanak koncepta uprave kao javne uprave, jer uprava prestaje biti samo jedna od pravnih funkcija vršenja vlasti, već počinje da obuhvata i vršenje brojnih drugih, pre svega neautoritativnih aktivnosti, kao i aktivnosti koje se odnose na neposredno vršenje delatnosti od opšteg interesa, što dovodi i do nastanka novih organizacionih oblika uprave u širem smislu, čiji je osnivač država, odnosno neki drugi javno-pravni entitet, a čija je funkcija obezbeđenje opšteg dobra (uprava kao javna služba), u oblastima kao što su zdravstvo, školstvo, socijalno staranje, kultura (najčešće u organizacionoj formi javnih ustanova), kao i u pojedinim strateškim privrednim oblastima (proizvodnja, prerada i distribucija električne energije, nafte, železnica, PTT usluge). Prema tome, javna uprava jeste ona uprava koja ne samo da vrši funkciju vlasti već i neposredno obavlja i obezbeđuje vršenje delatnosti od opšteg interesa.

U trećoj fazi, cilj i funkcija uprave u državi ostaju isti, ali se poslovi uprave sve više posmatraju kao regulacija, usled čega javna uprava u sferi obavljanja delatnosti od opšteg interesa sve manje jeste „neposredni izvršilac”, a sve više regulator i kontrolor takvih delatnosti. Znači, javna uprava prerasta u složeni sistem regulacije, u kome sve više dolazi do „mešanja” javnog i privatnog, u koju se sa stanovišta tehnologije rada i radnih procesa unose principi efikasnosti i efektivnosti, a sa stanovišta ekonomije i principi tržišne utakmice. U takvoj javnoj upravi i privatni sektor počinje da preuzima vršenje i obezbeđenje usluga od opšteg interesa kako građanima tako i privredi, a koje država i javna uprava kroz regulaciju stavlja u poseban režim, čiji način obavljanja i kontroliše.²⁶

Prema tome, pravno-političke koncepcije imaju u osnovi tri razvojne faze: *u prvoj*, na osnovu prvobitnog poimanja pravne države, uprava je predstavljena kroz koncept *uprave kao vlasti* (državne uprave), čija je isključiva funkcija jedna od pravnih funkcija države; *u drugoj*, kao koncept u kome se u centar uprave stavlja njena socijalna funkcija u državi, odnosno *javne službe* kao delatnosti od opšteg interesa, koje obezbeđuje i izvršava uprava (javna uprava), ali i kao jednu od funkcija države, *a u*

²⁵ Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, nav. delo, str. 31–32.

²⁶ Isto, str. 43–46.

trećoj, pod uticajem teorije sistema i socio-tehnoloških koncepcija, kao i drugih teorijskih pravaca, moderna javna uprava se sve više posmatra kao funkcija regulacije društvenih procesa u jednoj državi, u kojoj, sa stanovišta obezbeđenja opšteg interesa i pod uticajem ekonomskih teorija, pa i sukoba političkih ideologija, javna uprava prestaje biti neposredan izvršilac koji zadovoljava potrebe građana, a postaje regulator i kontrolor aktivnosti koje mogu vršiti i subjekti privatnog, pa i nevladinog sektora. Međutim, u osnovi javne uprave i danas se nalaze prethodno pomenute dve vrste poslova: oni koji predstavljaju funkcije državne vlasti i oni kojima se obezbeđuje opšti interes (služba). To su suštinska obeležja javne uprave.

2.2. Uprava kao funkcija države – pojam državne uprave (uprave kao vlasti)

„Iz teorijskih shvatanja o državi nastali su i teorijski koncepti uprave: Prvi model *državne uprave*, odnosno *uprave kao vlasti*, neraskidivo je povezan sa *prvobitnim* konceptom *pravne* države: on vezuje upravu za državu i određuje je kao jednu od tzv. pravnih funkcija državne vlasti. Istovremeno, pravna država obezbeđuje legalitet (zakonitost) upravnih odluka. Ovo shvatanje izvire upravo iz koncepta o podeli vlasti, koja je dovela do nastanka pravne teorije o državi, koja se zasniva na razlikovanju osnovnih funkcija državne vlasti čije je vršenje povereno odgovarajućim državnim organima.”²⁷

Vršenje državne vlasti posmatra se kao stvaranje i primena prava, odnosno kao vršenje pravnih funkcija državne vlasti, a aktivnosti države se određuju s obzirom na određene pravne momente po kojima se razlikuju: *zakonodavna funkcija* (legislativa); *sudska funkcija* (judikatura) i *izvršna*, odnosno *upravna funkcija* (egzekutiva) kao funkcija izdavanja opštih i pojedinačnih zapovesti, odnosno primenjivanja prinude sa ciljem neposrednog izvršenja zakona i drugih propisa. Ostvarivanje svake pravne funkcije države manifestuje se donošenjem odgovarajućih pravnih akata. Donošenje zakona je manifestacija vršenja zakonodavne funkcije, izdavanje upravnog (izvršnog) akta manifestacija je vršenja upravne, odnosno izvršne funkcije, dok je donošenje sudskog akta, na primer presude, manifestacija vršenja sudske funkcije.²⁸

²⁷ Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, nav. delo, str. 43.

²⁸ George Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914. (navedeno prema: Nikola Stjepanović, *Upravno pravo opšti deo*, Beograd, 1978); Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević,

Prema ovoj koncepciji, aktivnosti koje čine funkcije države razlikuju se od ostalih aktivnosti zato što je njihovo vršenje podvrgnuto specifičnom režimu *prinudnih (kongentnih) pravnih normi*, koje stvaraju *odnos neravnopravnosti* između subjekata koji učestvuju u pravnim odnosima. Pravni odnosi kao takvi se stvaraju, menjaju i gase vršenjem državne vlasti, a sam odnos neravnopravnosti ima za cilj da osigura ostvarivanje opštih interesa koje država, putem vršenja vlasti, treba da realizuje na osnovu svoje *nadmoćne pozicije* u kontaktu sa *građanima*.²⁹ Ovaj pristup pojam uprave u teorijskom smislu konstruiše kao funkciju državne uprave koja se svodi na autoritativno izvršavanje zakona putem donošenja „upravnog akta” kao pojedinačnih akata vlasti vršenjem upravnih radnji kao materijalnih radnji prinude.³⁰

Eugen Pusić

Organizacije državne uprave vezane su uz državni monopol legitimne upotrebe fizičke sile... Taj monopol deluje dodatno i unutar organizacije tako da učvršćuje autoritet normativno propisanih ciljeva, odnosa i metoda i predstavlja konačno jamstvo uverljivosti pretnji represije svakog sukobljavanja koje će teći izvan granica legitimnih provoda i postupaka. Državno političko vodstvo kontroliše i sve tokove sredstava u upravnom sistemu, pa i na taj način osigurava disciplinu pojedinca i organizacija u sistemu. Političko vodstvo, takođe, postavlja i smenjuje vodeće funkcionere u upravnom sistemu. Političko vodstvo nadalje utvrđuje, bar okvirno, program rada upravnih organizacija svojom zakonodavnom delatnošću i svojim političkim odlukama. Političko vodstvo, konačno, nadzire upravni sistem i raspolaže nizom sredstava da svoje nadzorne nalaze potkrepi sankcijama.³¹

Teorijski koncept koji je postojao na evropskom kontinentu dominirao je do kraja Prvog svetskog rata. Posle Prvog svetskog rata teorijski koncept se menja, ali nastavlja da dominira u praksi razvijenih demokratskih evropskih zemalja sve do završetka Drugog svetskog rata. On biva i

Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2004, str. 25–26.
Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 1999, str. 15–17.

²⁹ Stevan Lilić, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1998, str. 25.

³⁰ George Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914. Navedeno prema: Nikola Stjepanović, nav. delo, 1978, str. 18.

³¹ Eugen Pusić, *Upravne organizacije – interakcija – struktura – interes*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2005, str. 108.

praktično napušten tek nakon Drugog svetskog rata, stvaranjem koncepta *države blagostanja* (*Welfare State*) ili, bolje rečeno, novog koncepta pravne države, kao i stvaranjem koncepta univerzalnih ljudskih prava.³²

2.3. *Pojam uprave kao javne službe – solidaristička koncepcija javne uprave*

Ideju o društvenoj funkciji uprave prvi je izneo *Klod Anri de Sen Simon* (*Claude Henri de Saint Simon*) još početkom 19. veka, smatrajući da „... vladanje ljudima treba da bude zamenjeno upravljanjem stvarima”.³³ Zatim je već prethodno pomenuti Vudrou Vilson, čuveni američki politolog (koji je kasnije postao i predsednik SAD), 1887. godine, kroz primer osnivanja državne poštanske službe u SAD ukazao da država, odnosno njena uprava, više ne obavlja samo autoritativne aktivnosti (funkciju vršenja vlasti), jer je poštanska služba klasična delatnost vršenja javnih usluga, u kojoj nema „kongentnog” odnosa između uprave i građanina (odnosa nadređenosti i podređenosti koji proističe iz pojma uprave kao funkcije vlasti), već se taj odnos temelji na principima jednakih prava i obaveza.³⁴

Maks Veber (*Max Weber*) ide zatim i korak dalje, naglašavajući dvostruku ulogu javne uprave, sa jedne strane, kao instrumenta za vršenje političke vlasti (uprava kao vlast), a sa druge, kao organizacije za vršenje, odnosno obavljanje onih delatnosti koje su korisne u opštem interesu, ukazujući, među prvim, na taj presudni dualizam u javnoj upravi, koja obuhvata školstvo, statistiku, zdravstvo, veterinu, izgradnju puteva i dr., i uprave vlasti, kao centralne državne organe koje on ocenjuje negativno, kao parazita koji služi samo održavanju postojeće političke raspodele vlasti, a posebno birokratije u njoj. Veber zatim ustanovljava koncept idealnog tipa birokratije, koji temelji na racionalističko-legalnom shvaćanju vlasti, čija osnovna svojstva jesu: (1) činovnici moraju da se pokore objektivnim službenim dužnostima iako su lično slobodni; (2) činovnici se biraju po strogo utvrđenoj hijerarhiji, zasnovanoj na kompetencijama; (3) svaka služba ima obavezu da izvrši svoje dužnosti i aparat prinude koji mu u tome pomaže; (4) svaki službenik mora imati stručnu kvalifikaciju

³² Dejan Milenković, nav. delo, 2013, str. 47–52.

³³ Claude Henri de Saint Simon, *Katekizam industrijalaca*, Izbor iz djela, Zagreb, 1979, str. 206–208.

³⁴ Woodrow Wilson, *The Study of Public Administration*, 1887, quoted according to the edition from 1995. Public Affairs Press, Washington D.C. p. 25.

koja se dokazuje diplomom a proverava ispitom; (5) najveći deo pravila kojima se reguliše birokratija (odluke, pravne norme), u pisanom su obliku.³⁵

Teorijska shvatanja koja su aktivnosti države svodila na vršenje vlasti nisu više odgovarala realnim životnim uslovima, jer postepeno dolazi do širenja uloge države u društvu i povećanja njene aktivnosti, javljaju se drugi oblici aktivnosti koji nisu bili autoritativnog karaktera, i nisu predstavljali klasičan oblik vršenja vlasti. To se neposredno reflektovalo i na upravu, jer se uprava sve više javlja kao inicijator i koordinator društveno neophodnih i korisnih poslova, a funkcija uprave se više nije mogla svesti na autoritativno izvršenje zakona putem donošenja „upravnih akata” kao pojedinačnih akata vlasti i vršenja „upravnih radnji” kao materijalnih radnji prinude.³⁶

Tako, početkom 20. veka, u francuskoj pravnoj teoriji nastaje *solidaristička koncepcija*, prema kojoj država i pravo nisu isključivo „instrumenti u rukama vladajuće klase već organizacija koja ima za cilj ostvarivanje interesa društva kao celine”.

Nije slučajno što je ovaj koncept uobličen baš u Francuskoj, jer je prethodno Državni savet (kao Upravni sud), rešavajući sporna pitanja u vezi sa radom uprave, već počeo da proširuje pojam upravne funkcije i na neautoritativne aktivnosti države koja su dobila *obeležja javnih službi*. Na taj način pojam uprave u francuskoj praksi već je bio proširen, jer se prema njoj, osim upravne funkcije (kao pravno regulisanog vršenja upravne vlasti), pod upravom podrazumevalo i vršenje poslova od opšteg interesa, odnosno javne službe, što je konstatovano najpre 1903. godine povodom slučaja *Terije (Terier)*. Iz ove odluke je proizašlo da je i obavljanje delatnosti od opšteg interesa upravna delatnost koja po svojoj prirodi spada u nadležnost (javne) uprave.³⁷

Iz ovakvih odluka francuskog Državnog saveta nastaje teorijski koncept *javne službe*. Nastanak ove teorije vezan je za čuvenog pravnog teoretičara *Leona Digiya*, koji je od 1913. godine zastupao stanovište da se osnovni zadatak države već početkom 20. veka promenio, te da, umesto vršenja vlasti, *država ima zadatak da vrši javne službe*.³⁸ Tako za Digija

³⁵ Džon Ricer, *Savremena sociološka teorija i njeni klasični koreni*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 82–83.

³⁶ O konceptu uprave kao službe opširnije: Stevan Lilić, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, 2008, str. 57–60. Dejan Milenković, nav. delo, 2013, str. 47–51.

³⁷ Detalji ove odluke mogu se pronaći u članku: Jean Paul Buffelan, *Les grandes théories de base du droit administratif Français*, Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat, Bruxelles, 1967, No. 4, p. 252. Navedeno prema: Dejan Milenković, nav. delo, 2013, str. 47–48.

³⁸ Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, Geca Kon, 1929, str. XIX–XX.

država, pa posredno i *uprava*, postaje *skup javnih službi*. Za njega, javna služba jeste „svaka delatnost čije obavljanje mora biti obezbeđeno, regulisano i kontrolisano od strane onih koji vladaju jer je obavljanje ove delatnosti neophodno za ostvarivanje i razvoj društvene uzajamnosti i ujedno je takve prirode da ne može biti ostvareno bez intervencije vladajuće sile”.³⁹

Mnogi francuski teoretičari, kao, na primer, *Gaston Žez*,⁴⁰ *Moris Oriju*⁴¹, *Rože Bonar*⁴², *Marsel Valin*⁴³, *Lui Rolan*⁴⁴, *Andre de Lobader*⁴⁵, *Žan Rivero*⁴⁶ i drugi, zatim su kritikovali ali i unapređivali Digijev koncept države i uprave kao javne službe.

Gaston Žez (*Gaston Jeze*), kritikuje Digijev koncept i, za razliku od Digija, ističe da je za: „utvrđivanje pojma javne službe bitna volja onih koji vladaju”, jer, smatra on, da će se isključivo smatrati kao javne službe one opšte društvene potrebe od opšteg interesa za koje su oni koji upravljaju u određenoj zemlji odlučili da se te potrebe zadovoljavaju postupkom javne službe. Namera onih koji upravljaju je jedino merodavna. *Andre Lobader* (*Andre de Laubadere*) smatra da je za određivanje pojma javne službe presudan *opšti interes*, te je za njega „javna služba svaka delatnost nekog javnog kolektiviteta koja ima za cilj da zadovolji neki opšti društveni interes”. Lobader takođe ukazuje da svaka delatnost koju vrši uprava i nije javna služba. Lobader zaključuje da se domen javnih službi menja prema vremenu i koncepcijama onih koji vrše vlast.⁴⁷

³⁹ Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, Geca Kon, 1929, str. 51.

⁴⁰ Gaston Jeze, *Les principes généraux de droit administratif*, Paris, T. II. *La notion de service public*, 1925–1936, Dalloz, Paris, p. 16. (Navedeno prema: Dragaš Denković, „Javne službe u francuskom upravnom pravu”, *Analiti Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 5, 1970, str. 465).

⁴¹ Maurice Hauriou, *Precis de droit administratif et de Droit general*, Sirey, Paris, 1921, p. 144.

⁴² Roger Bonnard, *Precis de droit administratif*, Sirey, Paris, 1940, p. 443.

⁴³ Marcel Waline, *Droit administratif*, 6 ed., Rec. Sirey, Paris, 1957 pp. 620–624.

⁴⁴ Luis Rolland, *Precis de droit administratif*, Dalloz, Paris, 1953, p. 16.

⁴⁵ Andre de Laubadere, *Traite elementaire de droit administratif*, 3. ed., Librairie generale de droit et de jurisprudence, Paris, 1953, pp. 40–41.

⁴⁶ Jean Rivere, *Droit administratif*, Ler Partie, Bruxelles, 1966, pp. 62–66.

⁴⁷ Opširno o konceptima uprave kao javne službe, odnosno javne uprave pre svega u delima francuskih social-funkcionalista u: Dejan Milenković, nav. delo, str. 46–52.

Eugen Pusić

U upravnoj delatnosti sve je više takvih zadataka koji ne trebaju državni monopol sile da bi se redovno odvijale, a zatim i takvih koje pretpostavljaju trajno saradivanje bez obzira na državne granice. Za obavljanje takvih zadataka, koje su u svom nastanku spadale u delokrug državne uprave, sve više se razvijaju alternativni oblici organizacija, kao i kombinacije državnih i nedržavnih delatnosti. *Državna uprava se pretvara u javnu upravu.*⁴⁸

Od ovog teorijskog stanovišta u određivanju pojma uprave polaze još od tridesetih godina 20. veka i pojedini naši stariji a kasnije i noviji teoretičari upravnog prava sa bivših jugoslovenskih prostora i Srbije, kao, na primer, *Lazo Kostić*⁴⁹, *Mihailo Ilić*⁵⁰, *Nikola Stjepanović*⁵¹, *Slavoljub Popović*⁵², *Stevan Lilić*⁵³ i drugi.

Znači, suština ovog pristupa je u tome da delatost uprave jeste „dvojna”. Jedna ostaje vršenje vlasti a druga je zadovoljenje potrebe građana od opšteg interesa. Na taj način se uprava i organizaciono deli na, s jedne strane, klasične organe državne uprave koji prvenstveno vrše funkciju vlasti (npr. ministarstva, zavodi, direkcije i drugi, mada se i njihova funkcija vremenom sve više usmerava i na neautoritativne aktivnosti) i organizacione oblike čiji osnivač jeste država, region, pokrajina, federalna jedinica ili jedinica lokalne samouprave koji obezbeđuju određene potrebe i usluge građanima, odnosno opšti intresi (javna služba u smislu organizacionih oblika poput javnih ustanova, javnih korporacija/preduzeća i sl.). Kako se ističe: „javna služba, najopštije rečeno, predstavlja zbir usluga koje su neophodne za sve građane društva, bez kojih ne bi mogla da se zamisli ljudska svakodnevica u savremenim uslovima. To znači: obezbeđivanje struje, vode, telekomunikacije, izgradnja infrastrukture, raznih sistema transporta i sl. Značenje javnih službi naročito je vidljivo

⁴⁸ Eugen Pusić, *Upravne organizacije – interakcija – struktura – interes*, str. 113.

⁴⁹ Lazo Kostić, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije I – Ustrojstvo uprave*, Geca Kon, Beograd, 1933, str. 91–92.

⁵⁰ Mihajlo Ilić, *Administrativno pravo – teorijska pitanja*, Beograd, 1928, str. 9, str. 138–139.

⁵¹ Nikola Stjepanović, *Upravno pravo FNRJ – opšti deo*, drugo izdanje, Beograd, 1958, str. 29.

⁵² Slavoljub Popović, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1962, str. 36–45.

⁵³ Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, 2008, str. 41–42.

u socijalnoj i kulturnoj sferi života čoveka. U današnje vreme nezamisliv je opstanak jedne države (ili lokalne zajednice) koja se ne bi brinula za obrazovanje svojih građana, njihovo zdravlje, higijenu, socijalnu zaštitu, kulturu, nauku i sl. Nema države u svetu koja ne pruža zdravstvene i obrazovne usluge, ili koja ne obezbeđuje uslove za pružanje ovakvih usluga od strane privatnih subjekata”.⁵⁴

Tako je ova teorija vremenom počela da posmatra upravu kao ukupnost aktivnosti izvršenja zakona izdavanjem pravnih akata (opštih i pojedinačnih), obavljanja materijalnih operacija autoritativnog karaktera ali i aktivnosti vršenja, odnosno osiguravanja i kontrolisanja administrativnih javnih službi podvrgnutih posebnom režimu upravnog prava.

2.4. Uprava kao funkcija društvene regulacije

Nakon Drugog svetskog rata i ovaj koncept se postepeno menja. Najpre, treba napomenuti da je još 1951. godine *Marsel Valin* (*Marcel Waline*) ukazao da tradicionalni koncept javnih službi više nema onaj značaj koji su mu pridavali raniji pisci. Valin konstatuje da je pojam javne službe (pa samim tim i dela javne uprave u organizacionom smislu) veoma rastegljiv i da se teško može obuhvatiti jednom definicijom, usled čega je izbegava i zakonodavac i teorija. Po Valinu, postoje tri osnovne vrste javnih službi: (1) javne službe u neposrednoj režiji uprave kada uprava neposredno obezbeđuje građanima izvesnu činidbu, odnosno vrši javnu službu na svoj teret, preduzima na sebe odgovornost za uspešno vođenje jedne aktivnosti u javnom interesu; (2) konsepcionirane javne službe čiji nastanak samo provocira uprava i zadovoljava se time što je kontroliše, dok privatno lice organizuje i obavlja delatnost i (3) zainteresovana režija javne službe u kojoj pojedinac koji preuzima obavljanje neke javne službe nema pravo naplaćivanja usluga od korisnika, jer to pravo pripada samo javnom telu koje je osnovalo javnu službu. Prema ugovorima, koji mogu biti različiti, utvrđuje se renta za pojedinca koji preuzima obavljanje zainteresovane režije javne službe.⁵⁵

Valinova kritika koncepta javne službe ukazuje da javna uprava u celini postaje sve složenija pojava. U elemente „javnog” prodiru i elementi „privatnog”. Ako je obezbeđenje opšteg interesa do tada bilo samo stvar javnih organizacija, vreme je pokazalo da i privatni subjekti mogu biti vr-

⁵⁴ Borče Davitkovski, Ana Pavlovska-Daneva, Zoran Lončar, nav. delo, str. 12.

⁵⁵ Marcel Waline, *Traite èlémentaire de droit administratif*, Recueil Sirey, Paris, 1951, p. 624.

šioc i takvih delatnosti, pa se postavlja i pitanje „širine” pojma javna služba, samim tim i pojma javna uprava, kao organizacije, kao i pitanje njene delatnosti.

Polazeći od teorijskog modela javne službe, i model uprave kao sistema društvene regulacije naglašava dvostruku ulogu uprave: sa jedne strane, uprava se može posmatrati i kao instrument za vršenje političke vlasti („uprava kao vlast”), a sa druge, kao organizacija za vršenje ili regulisanje i koordinisanje vršenja javne službe (regulacija društvenih procesa).⁵⁶ Međutim, „javna služba” prestaje biti samo organizaciona forma države ili drugih javno-pravnih entiteta. Nju mogu vršiti i subjekti privatnog prava, što je uočio i Valin.

U tradicionalnoj političko-pravnoj koncepciji o javnoj upravi sve više na značaju dobijaju i socio-tehnološke koncepcije o upravi kao upravljanju, odnosno menadžmentu. Tako se već pedesetih godina 20. veka pojavljuju prve kompleksne analize uprave u savremenom industrijskom društvu koje kombinuju političko i tehnološko stanovište, čime se fokus sa zakonitosti uprave i upravnu funkciju i delatnost sve više usmerava na njenu efikasnost. Polazeći od sadržinskog jedinstva tehnologije obavljanja upravnih aktivnosti kao brojnih i složenih funkcija upravljanja, kako u „javnom” (državnom) tako i u „privatnom” (poslovnom) sektoru, te umesto dotadašnjeg teorijskog pojma državno-pravne uprave nastaje ciljno-racionalni koncept moderne upravne organizacije.⁵⁷

To, međutim, ne znači da se sa uplivom socio-tehnoloških teorija osnovni cilj javne uprave promenio. On samo nagoveštava da je sistem saradnje u kombinaciji sa takmičarskim sukobom moguć i u javnoj upravi, u smislu da se i u javnoj upravi složene upravne organizacije kao sistemi ljudske saradnje između sebe, ali i prema spoljnjem svetu van države, „nadmeću”, što ne dovodi u pitanje cilj koji javna uprava treba da ostvari, već prvenstveno otvara pitanje efikasnosti ostvarivanja takvog cilja.

Eugen Pusić

U promenama, niti je državna vlast ostala bez instrumenata sile, niti je zahtev vladavine prava u upravi postao neaktuelnim. ... Reč je o *pomeranju pažnje*, a ne o zamenjivanju jednog kriterijuma drugim. Zakonitost uprave, tj. vezanje njene delatnosti za pravne propise i zaštita građana od samovolje upravnih organizacija i

⁵⁶ Dejan Milenković, *Uprava kao vlast i uprava kao služba*, Biblioteka Srbija – pravna država, knjiga br. 13, Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1997, str. 105–116.

⁵⁷ Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2004, str. 22.

službenika ostaje prvorazredni uslov demokratskog upravljanja i ne može ni jednog trenutka zapostaviti u korist bilo kog drugog cilja. ... Koncentracija pažnje na efikasnost uprave, koja se danaspojavljuje pod imenom novog javnog menadžmenta, posledica je porasta opsega delatnosti javne uprave, kako po broju zaposlenih tako i, još više, prema udelu sredstava koje te službe troše u nacionalnom dohotku. Važno je da se u tim skupim, i sve skupljim delatnostima postupa sa pažnjom dobrog gospodara, u idealnom slučaju pažnjom koju privatni preduzetnik posvećuje svojim privrednim interesima.⁵⁸

Koncept uprave kao sistema regulacije društvenih procesa podrazumeva, dakle, da se aktivnostima uprave u regulaciji društvenih procesa ne pristupa kao vladanju ljudima, već kao procesu legitimnog uticaja na ponašanje ljudi prema unapred postavljenim standardima. Polazeći od iznetog, može se reći da je osnovna društvena funkcija i uloga uprave, odnosno države u tome da svojim aktivnostima, ili koordinisanjem aktivnosti drugih (privatnih) subjekata pri obavljanju određenih kako upravnih funkcija tako i delatnosti od opšteg interesa ostvari opšte blagostanje društva (*welfare*).⁵⁹ U ovakvim okolnostima, javna uprava kao složen sistem ljudske saradnje ostvaruje svoju društvenu funkciju kao regulator društvenih procesa, pri čemu ne mora biti ta koja, kroz svoje „organizacione” oblike javnih službi, i sama obezbeđuje dobra ili neposredno pruža usluge građanima. U složenim i dinamičnim uslovima savremenog života, pa i u uslovima takmičenja u samoj javnoj upravi, javna uprava jeste organizaciona infrastruktura koja bi trebalo da raspolaže velikim stručnim znanjem, ljudskim potencijalom i materijalnim resursima za efikasnu regulaciju (i koordinaciju) društvenih procesa. Istovremeno, sa porastom uloge uprave kao instrumenta regulacije, opada njena uloga kao vršioca političke vlasti i prinude, što se direktno reflektuje i na njene ukupne aktivnosti, odnosno na upravnu delatnost uopšte.⁶⁰

Dakle, javna uprava se kao normativno definisana „organizaciona struktura” jasno razlikuje od „delatnosti javne uprave”, kao korpusa različitih, složenih i brojnih „poslova i zadataka”, koje se obavljaju u cilju pružanja profesionalne i stručne podrške Vladi u sprovođenju politike i

⁵⁸ Eugen Pusić, nav. delo, str. 115.

⁵⁹ Stevan Lilić, *Upravno pravo – upravno procesno pravo* (osmo izdanje), Beograd, 2014, str. 41.

⁶⁰ Dejan Milenković, *Upravna delatnost i pravo javnih službi* (magistarski rad), Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 1998, str. 14.

realizaciji strategija razvoja (*public policy*) i pružanju ili kroz proces regulacije, obezbeđenja uslova za pružanja javnih usluga (*public service*) građanima.

3. SOCIO-TEHNOLOŠKE TEORIJE I NJIHOV UTICAJ NA ODREĐIVANJE POJMA UPRAVA

3.1. *Opšti osvrt na socio-tehnološke teorije*

Postoji više različitih oblika socio-tehnoloških koncepcija koje su uticale na određivanje teorijskog pojma uprave. Početkom 20. veka, najpre u privatnom sektoru, nastoje da se nađu odgovori na probleme upravljanja, koji nastaju u velikim industrijskim i ekonomskim sistemima. Tako se problemom uprave počinju baviti i inženjeri, psiholozi, sociolozi, ekonomisti, kao i druge struke.⁶¹

Na ovaj način, pojam „uprava” sve više počinje da se vezuje za organizaciju, bez obzira na njenu formu, što dovodi do nastanka više različitih pristupa u proučavanju pojma uprava. Pa i u proučavanju pojma javna uprava. U vezi sa istraživanjem organizacija i pojmom organizacija, u nastavku u najmanjoj mogućoj meri koristim delove nekih ranijih sopstvenih i objavljenih istraživanja.⁶²

Naše doba je – doba organizacije. Organizacija je veoma star izum. Prema nekim mišljenjima, ona je proizvod čovekovog prilagođavanja prirodi i, naročito, njegove težnje da je promeni. Organizacija je, dakle, stara koliko i ljudska istorija.⁶³ Sledstveno tome, pristupi upravi koji povezuju upravu sa organizacijom u bliskoj su vezi sa organizacionim naukama i proučavanjima u okviru njih. Međutim, i sama organizacija, kao i uprava jeste dinamička pojava koja je u stalnom i neprekidnom menjanju. Dok se u prošlosti, polazeći od klasične teorije organizacije, na organizaciju gledalo u smislu „univerzalnog organizacionog modela” koji je determinisan izvesnim skupom principa, u drugoj polovini 20. veka se od ovog odustalo, jer se pojavila potreba za većom fleksibilnošću svih elemenata

⁶¹ Stevan Lilić, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, str. 44.

⁶² Dejan Milenković, „Značaj upravljanja ljudskim resursima u podizanju upravljačkih kapaciteta javne uprave u Srbiji”, u: Vesna Knežević Predić, *Politički identitet Srbije u globalnom i regionalnom kontekstu* (zbornik radova), Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2016. str. 81–98.

⁶³ Dragoljub Kavran, *Nauka o upravljanju – organizacija, kadrovi, rukovođenje*, Naučna knjiga, Beograd, 1991, str. 1–4.

organizacije da bi se odgovorilo izazovima unutar i izvan organizacije, a neki od klasičnih principa se u nekim okolnostima mogu, a u nekim ne mogu primeniti.⁶⁴

Tako se danas pojam „organizacija” na različite načine određuje i definiše u naučnim radovima autora iz Srbije i sa bivših jugoslovenskih prostora: „Organizaciju možemo definisati kao jedinstvo elemenata: ljudi, sredstava i oblika organizacionog povezivanja usmerenih na ostvarivanje zajedničkog cilja”.⁶⁵ „Organizacija je ciljno orijentisani sistem usklađenih odnosa između ljudi, zadataka, izvora i upravljačkih aktivnosti.”⁶⁶ „Organizacija je takva društvena struktura u kojoj skupina ljudi ostvaruje određeni cilj, uspostavivši između sebe trajne odnose u radu i primenjujući unapred utvrđene modele rada.”⁶⁷

Iako više ne govorimo o univerzalnom modelu organizacije, ipak možemo da konstatujemo da svaka organizacija ima pet osnovnih karakteristika (elemenata) i to su: (1) cilj organizacije; (2) zadaci organizacije; (3) sredstva; (4) unutrašnja organizaciona struktura i upravljanje; i (5) kadrovi.⁶⁸ Ako pođemo od doktriniranog stava da se za teorijski pojam uprave u organizacionom smislu koristi izraz *javna uprava*, kao organizacija koja za svoj cilj ima vršenje upravne delatnosti radi obezbeđenja opšteg dobra, onda je upravo ova specifičnost ta koja dovodi i do drugih „posebnosti” javne uprave kao organizacije kod svakog karakterističnog elementa koji se odnosi na bilo koju drugu organizaciju.⁶⁹

3.2. *Klasična teorija upravljanja – naučna organizacija rada i 'tehnološki' (inžinjerski) pristup upravi*

Zašto „tehnološki (inžinjerski) pristup” upravi i šta je naučna organizacija rada? Ovaj pristup, s obzirom na način na koji je nastao, nije bio direktno u vezi sa javnom upravom već sa upravom velikih industrijskih preduzeća i korporacija (*privatnim sektorom*) i povezan je sa tehnološkom revolucijom.

⁶⁴ Uporedi: Vladimir Nikolić, Dejan Milenković, Tatjana Tanasković, „Istraživanje organizacionih nauka u periodu postmoderne”, *Politička revija*, broj 3/11, str. 379–403.

⁶⁵ Uporedi: Ranko Orlić, *Kadrovski menadžment*, Zoran Damjanović i sinovi, Beograd, 2005, str. 15–16.

⁶⁶ Dragoljub Kavran, nav. delo, 1991, str. 2–3.

⁶⁷ Eugen Pusić, nav. delo, 2005, str. 107.

⁶⁸ Dejan Milenković, nav. delo, 2016, str. 84.

⁶⁹ O specifičnostima elemenata javne uprave kao specifične organizacije u: Dejan Milenković, nav. delo, 2016, str. 84–87.

Dalji razvoj društvenih odnosa u uslovima kapitalističkog društvenog poretka, krajem 19. i početkom 20. veka, doveo je do toga da se u privatnom sektoru, posebno u velikim korporacijama, traže novi metodi za maksimalizaciju proizvodnje, s jedne, pa samim tim i profita, sa druge strane. Za to je, međutim, bilo potrebno da se u okviru uprave privrednih korporacija pronađu novi modeli za ostvarivanje jednog od osnovnih ciljeva naučnog upravljanja (*scientific management*) – princip maksimalne efikasnosti, koji podrazumeva značajno povećanja produktivnosti uz minimalan utrošak radnog vremena.

Rodonačelnik naučne organizacije rada i naučnog upravljanja bio je *Frederik Tejlor* (*Frederic Taylor*), koji u svom čuvenom delu *Principi naučnog upravljanja*, iz 1911. godine,⁷⁰ problem upravljanja posmatra kao pitanje selekcije optimalnih metoda i tehnika organizovanja, odnosno menadžmenta, koja se u okviru proučavanja u oblasti menadžmenta naziva još i „klasičnom školom”.

Najvažniji Tejlorovi principi su:

- (1) razvijanje i primena novih naučnih metoda u proučavanju, planiranju i obavljanju radnih aktivnosti, umesto iskustvenih metoda;
- (2) insistiranje na primeni naučno dobijenih metoda realizacije određenog posla, umesto radnikovih iskustvenih načina rada;
- (3) selekcija i obučavanje radnika za rad na određenim poslovima;
- (4) podela rada i specijalizacija u cilju povećanja efikasnosti;
- (6) stroga podela između upravljačkog dela organizacije (rukovodio-ca) i onih nad kojim se upravlja, odnosno radnika (izvršilaca) čime se vrši odvajanje funkcije upravljanja od funkcije izvršenja;
- (7) uvođenje posebnih službi u organizaciji koji bi organizovali usko specijalizovane poslove za pripremu rada, njegovo organizovanje, praćenje izvršenja i kontrolu.⁷¹

Tejlor je bio inženjer, i on se pre svega interesovao za probleme u organizaciji i upravljanju proizvodnjom. Poznat je njegov eksperiment sa utovarom gvožđa, gde je Tejlor, uvodeći ovu metodu, značajno skratio vreme utovara i maksimalno povećao produktivnost (čak za 4 puta).⁷²

Anri Fajol (*Henry Fayol*), negde u isto vreme, sa druge strane okeana u Francuskoj, kao i Tejlor, otvara pitanje uprave i menadžmenta kroz svo-

⁷⁰ Frederick Taylor, *Principles of Scientific management* (1911), u prevodu: Frederik Tejlor, *Naučno upravljanje*, Rad, Beograd, 1967.

⁷¹ Petar Jovanović, *Menadžment – teorija i praksa*, Udruženje za upravljanje projektima Srbije, Beograd, 2009, str. 11–12.

⁷² Isto, str. 12–13.

je čuveno delo iz 1916. godine, *Opšte i industrijsko upravljanje*, koje je tek početkom tridesetih godina po prvi put prevedeno na engleski jezik. Ovaj podatak je važan, jer ukazuje da su se Fajolove ideje tumačile tek nekoliko decenija kasnije, naročito neposredno nakon Drugog svetskog rata. Kao i Tejlor, i Fajol je bio rudarski inženjer. Smatra se rodonačelnikom drugog pravca naučnog upravljanja, takozvane „administrativne doktrine” klasične teorije upravljanja, odnosno menadžmenta u preduzećima.

Za razliku od Tejlora, koji je povećanje efikasnosti tražio u analizi i poboljšanju svakog pojedinačnog posla, on je povećanje efikasnosti tražio u rešavanju globalnih problema organizacije i upravljanja preduzećima. Prema Fajolu, menadžment u preduzeću obuhvata šest funkcija: *tehnička, komercijalna, finansijska, izveštavanje, bezbednost i upravljanje*,⁷³ pri čemu se poslednja, po njemu, kao najvažnija sastoji od: „... predviđanja i planiranja, organizovanja, komandovanja, koordiniranja i kontrolisanja”.⁷⁴ (Primedba autora: *ističem menažment, jer se u izdanju na engleskom jeziku ne koristi termin administration – uprava.*) U tom smislu, ako u ovom slučaju i izjednačimo termin menadžment sa terminom „uprava”, kako tvrdi Eugen Pusić, „onda su to funkcionalno-objektivne definicije 'uprave', kao delatnosti, ali očigledno definicije potpuno različitog opsega”.⁷⁵

Vremenom nastaje i „spisak” aktivnosti koje karakterišu upravljanje odnosno menadžment, koji u svom čuvenom zborniku *Zapisi o Nauci o upravi* (Luther Gulick, Lyndal Urwick) daje Luter Gulik u poglavlju pod pod naslovom *Teorija organizacije* iz 1937. godine – **POSDKORB**.⁷⁶ Ako je upravljanje (management) isto što i „uprava” (administration), onda je u ma kom tipu organizacije uprava ona organizacija čija je *funkcija planiranje, organizovanje, selekcija kadrova, usmeravanje, koordinacija, izveštavanje i finansiranje*. Ove aktivnosti su zajedničke svim organizacijama (pa i državnoj/javnoj upravi kao organizaciji), a svako prvo slovo reči koje opisuje ove funkcije: **P** – kao planiranje, najšire podrazumeva razrađivanje planova kako određene stvari treba uraditi i koje metode treba primeniti kako bi se postigla svrha; **O** – organizacija, podrazumeva uspostavljanje formalne strukture vlasti kroz koju se deluje podeljeno; **S** – podrazumeva osoblje, odnosno kadrove, koje obuhvata i regrutovanje,

⁷³ Henry Fayol, *Administratrimon industrielie et generale*, Paris, 1916. Navedeno prema engleskom izdanju: Hanry Fayol, *General and Industrial Management*, Sir Issac Pitman and Soons, London, 1949, pp. 5–6. Napomena: ova značajna knjiga može se u celosti pročitati na veb stranici: <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.13518/page/n31>

⁷⁴ Henry Fayol, *Administratrimon industrielie et generale*, ibid., pp. 5–6.

⁷⁵ Eugen Pusić, nav. delo, 1978, str. 3.

⁷⁶ Luther Gulick, Lyndal Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Columbia University, New York, USA, 1937.

prijem i obuku kadrova, napredovanje, kao i obezbeđenje odgovarajućih radnih uslova; **D** – usmeravanje, podrazumeva donošenje odluka i izdavanje naredbi i uputstava; **KO** – koordinacija, obuhvata međusobno povezivanje rada različitih odeljenja, sekcija i drugih delova organizacije; **R** – izveštavanje, obuhvata izveštavanje nadređenih o onome šta se dešava u organizaciji; **B** – finansiranje, koje označava fiskalno planiranje, kontrolisanje i računovodstvo.⁷⁷

U istom delu, i spisu na koji se posle Gulika nadovezuje *Urvih*, pod naslovom *Organizacija kao tehnički problem*, Urvih otvara i jedan novi pravac posmatranja u oblasti naučnog upravljanja, poznatiji kao *doktrina departmentalizacije*.⁷⁸

Sve ovo otvara put i za postepeni „upliv” u proučavanje javne uprave i „inženjerskog” pristupa, a zatim i klasične teorije naučnog menadžmenta i administrativne doktrine koji je do tada bio vezan za privatne korporacije u političko-pravne teorije o javnoj upravi, o kojima je bilo reči u prethodnom poglavlju.

Međutim, kao „odgovor” na naučno upravljanje javljaju se i novi pravci, koji naučno upravljanje podvrgavaju ozbiljnoj kritici. Dve suštinske kritike „inženjerskom” pristupu i klasičnoj teoriji naučnog menadžmenta su *psihološki* i *sociološki*. Tako nastaju i novi pogledi koji imaju svoje refleksije i na poimanje uprave.

3.3. *Psihološki i sociološki pristupi i njihov značaj za određivanje teorijskog pojma uprave*

Prethodne dve pomenute kritike najpre su dovele do nastanka *bihejviorističkih teorija*, koje pomeraju težište proučavanja ljudskog rada na sasvim drugu stranu od klasične teorije, jer one proučavanja efikasnosti ljudskog rada usmeravaju na čovekovo ponašanje, odnosno ljude. Dok klasična teorija zanemaruje ljude, bihejvioristička teorija proučava čoveka i njegovo ponašanje u okviru organizacije. Bihejvioristička teorija okupila je skup pravaca i pogleda koji u svojoj osnovi imaju istraživanje čoveka, njegovih unutrašnjih stanja, potreba, radu ljudi u organizaciji i, poseb-

⁷⁷ Luther Gulick, “Notes on the Theory of organization”, in: Luther Gulick, Lyndal Urwick, *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Columbia University, New York, USA, 1937, pp. 13–14.

⁷⁸ Lyndal Urwick, “Organization as a Technical problem”, in: Luther Gulick, Lyndal Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Columbia University, New York, USA, 1937, pp. 47–88.

no, odnosa koji nastaju između ljudi (*human relations*). Prema tome, novi pravac u razvoju teorije menadžmenta zasniva se na uticaju psiholoških faktora i ponašanja na produktivnost i efikasnost u proizvodnji.⁷⁹

Elton Majo (*Elton Mayo*) je bio jedan od ključnih teoretičara u razvoju ovog pristupa. U svom poznatom delu, *Problemi čoveka u industrijskoj civilizaciji*, on upravo otvara ovo pitanje.⁸⁰ Ključni zaključak Meja bio je zasnovan na takozvanom *Hotorn* (*Hawthorn*) eksperimentu, koji je lično, više godina sprovodio u jednom od pogona za proizvodnju električne energije *Western Electric Company*. On je eksperiment sprovodio na dve grupe radnika: one kojima su uslovi na radu tokom određenog vremenskog perioda menjani (jače svetlo, hladnoća i sl) i u kojoj su uslovi bili konstantni. Eksperiment je iznenađujuće pokazao da radni uslovi nisu toliko uticali na radnike koliko psihološki faktori, usled čega Mejo i dolazi do zaključka da upravo psihološki faktori, kao što su raspoloženje zaposlenih koje proizlazi, na primer, iz njihovog uvažavanja kao ličnosti, motivacija, osećaj zadovoljstva radom, kao i međusobni odnosi pri radu (na primer, jedan od zaključaka koji proizlazi iz ovog eksperimenta je da se u radu radnici ne ponašaju kao pojedinci već kao članovi grupe), presudno utiču na produktivnost i jesu odlučujući faktori produktivnosti.⁸¹ Majo sa *Hendersonom* i *Vajthedom*, u već pomenutom delu koje su uredili *Gulik* i *Urvik*, opisujući do detalja Hotorn eksperiment naglašavaju: „Nema sumnje da je društveno okruženje, na primer u fabrici i na poslu (međusobni odnosi i interakcija), manje važno od društvenog sistema dobre porodice. Ali u nekoliko aspekata postoje sličnosti, kao što je ovaj eksperiment pokazao, te se to ne može zanemariti kod bilo koga ko planira mudro, ili čak samo da zna šta radi”.⁸²

Ovaj pravac doveo je do određenih promena u rukovođenju i tehnologiji proizvodnje u preduzeću, što je uticalo i na organizacionu strukturu preduzeća, i do proširenja nivoa odlučivanja.⁸³ Međutim, i ovaj pravac imao je svoje imanentne nedostatke, jer je previše potencirao psihološki uticaj pojedinca na ukupne ciljeve preduzeća, pa i bilo koje druge organizacije, uključujući i javnu upravu kao složenu organizaciju.

⁷⁹ Petar Jovanović, *Menadžment – teorija i praksa*, str. 14–15.

⁸⁰ Elton Mayo, *The Human Problem of An Industrial Civilization*, New York, 1933.

⁸¹ Ranko Lončarević, *Menadžment*, Fakultet za finansijski menadžment i osiguranje, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2007, str. 63–64.

⁸² L. J. Henderson, T. N. Whitehead & Elton Mayo, "The Effects of Social Environment", in: Luther Gulick, Lyndal Urwick, *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Columbia University, New York, USA, 1937, pp. 158.

⁸³ Petar Jovanović, nav. delo, str. 15.

Sociološka kritika dovela je do sociološkog pristupa čiji su rodonačelnici *Talcott Parsons* (*Talcott Parsons*), *Robert K. Merton* (*Robert K. Merton*) i drugi. *Talcott Parsons* je sa svojom tzv. „Grand teorijom” na neki način i preteča nastanku teorije sistema, jer on svojim radovima „zalazi” u ono polje koje kasnije dobija naziv opšta teorija sistema, o kojoj će kasnije biti više reči, kao važnoj teoriji u razvoju modernog pojma uprave. Kritika koja iz ovog pristupa proizlazi a odnosi se posredno i na proučavanja javne uprave jeste u tome što naučno upravljanje nedovoljno „... uvažava stimulacije koje deluju na organizaciju i dolaze iz njenog društvenog okruženja”.⁸⁴ Ovaj pravac u društvenoj teoriji naziva se još i *strukturalni funkcionalizam*.⁸⁵

Talcott Parsons, kao jedan od najvažnijih teoretičara ovog pravca, u delu *Društveni sistem*, iz 1951. godine⁸⁶, ističe: „Osnovno polazište u konceptu društvenih sistema je delovanje. Interakcija među pojedinim akterima odvija se pod takvim uslovima da se on može tretirati kao sistem u naučnom smislu, a takav sistem može biti podvrgnut istom načinu teorijske analize koji se uspešno primenjuju i na druge vrste sistema u drugim naukama”.⁸⁷ Kako se ističe, Parsonova teorija počiva na četiri zahteva koji karakterišu svaki sistem delovanja: (1) adaptacija (A); (2) postizanje cilja (P), (3) integracija (I) i latentnost, odnosno održavanje obrasca (L), što nas dovodi do poznate skraćenice – **APIL**. „*Adaptacija* podrazumeva da se sistem mora prilagoditi svom okruženju i da okruženje mora prilagoditi svojim potrebama.” „... *Postizanje cilja* odnosi se na potrebu sistema da definiše i ostvari svoje osnovne ciljeve.” „... *Kroz integraciju* sistem nastoji da reguliše odnose između svojih delova.” „... *Latentnost* se odnosi na potrebu sistema da stvara, održava i obnavlja motivaciju pojedinaca.”⁸⁸ Refleksija Parsonsove postavke na javnu upravu odnosila bi se, znači, na to da se za razliku od klasičnog modela, koji povezuje upravu sa upravljanjem, uprava prema ovom stavu može posmatrati kao podsistem u okviru političkog sistema, koji, po Parsons, „... vrši funkciju postizanja cilja tako što ostvaruje društvene ciljeve i mobilise aktere i resurse koji su neophodni za njeno ostvarivanje”.⁸⁹

⁸⁴ Stevan Lilić, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, str. 44.

⁸⁵ Džorž Ricer, *Savremena sociološka teorija i njeni klasični koreni*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 122. (Naslov originala: George Ritzer, *Contemporary Sociological Theory and Its Classic Roots* (2nd Edition), McGraw-Hill Companies, Inc, 2007), str. 117–148.

⁸⁶ Talcott Parsons, *The Social System*, 1951. Napomena: Autor je koristio kasnije izdanje ove knjige Talcott Parsons, *The Social System*, Routledge, Taylor and Frensiss group, London, 1991.

⁸⁷ Talcott Parsons, *The Social System*, p. 1.

⁸⁸ Džordž Ricer, nav. delo, str. 122.

⁸⁹ Isto, str. 134.

Samim tim, i javna uprava kao podsistem u okviru političkog sistema mora da vodi računa o svim navedenim elementima kako bi opstao i dalje se unapređivao. Naravno da upravljanje jeste značajan faktor u političkom sistemu, ali ne i jedini, na šta jasno ukazuju Parsonsovi elementi delovanja svakog sistema.

Drugi predstavnik strukturalnog institucionalizma, *Robert Merton*, u svom delu *Društvene teorije i društvene strukture*, iz 1968. godine,⁹⁰ za razliku od Parsonsa, ne pokušava da objasni ceo društveni sistem, već sa stanovišta teorija srednjeg obima pokušava da objasni samo neke njegove delove. Kritikujući Parsonsa, Merton razvija koncept *disfunkcije*, jer baš kao što strukture i ustanove mogu da doprinesu održavanju drugih delova društvenog sistema, one mogu imati i negativne posledice za njih, navodeći primer robovlasništva koje je postojalo na jugu SAD u 18. i 19. veku.⁹¹ Mogao bih, ali se ne usuđujem, zbog značaja ovog velikana u društvenoj teoriji, kao autor ove monografije, da na sličan način njegov primer modifikujem na političko-pravnu koncepciju uprave kao vlasti i uprave kao službe kroz konkretno obrazloženje njegovog koncepta disfunkcije primenljivog na javnu upravu.

Na kraju, kako to tvrdi Stevan Lilić, „rezultati savremenog *socio-tehnološkog pristupa* su pokazali da se u okviru državne uprave aktivnosti ne mogu više posmatrati samo kao jedna od funkcija vršenja državne vlasti već kao kompleks aktivnosti koje služe ostvarivanju određenog cilja. Polazeći od toga, upravna funkcija države, shvaćena kao posebna pravna funkcija vlasti, mora se redefinisati u smislu da predstavlja samo jednu od brojnih funkcija *upravljanja* koje ostvaruje država”.⁹²

⁹⁰ Robert Merton, *Social Theory and Social Structure*, Free press, New York, 1968.

⁹¹ O shvatanju Roberta K. Mertona opširnije u: Džordž Ricer, nav. delo, str. 139–147. Eugen Pusić, „Modernizacija uprave – obrati i trajanja”, u: Eugen Pusić, *Upravna znanost* (zbornik radova), Naprijed, Zagreb, 1995, str. 9, 84–86.

⁹² Stevan Lilić, nav. delo, 2008, str. 45.

4. TEORIJA SISTEMA I UTICAJ SISTEMSKOG PRISTUPA NA TEORIJSKA SHVATANJA POJMA UPRAVE

4.1. Osvrt na opštu teoriju sistema

Opšta teorija sistema (*General System Theory*) označava jedan relativno noviji pravac u proučavanju društvenih nauka koji je takođe imao svoje refleksije i na pojam „uprava”, kao i na pojam javna uprava. Pojedini autori polaze od toga da preteču opšte teorije sistema treba tražiti još u radovima *Talkota Parsonsa* (pa ga neki smatraju, videli smo već, i rodonačelnikom teorije sistema), na koga se kasnije nadovezuje možda i najznačajniji predstavnik opšte teorije sistema *Niklas Luman* (*Niklas Luhmann*),⁹³ kao tvorac teorije *Društvo društava*, a drugi kao rodonačelnika ove teorije vide *Ludviga fon Bertalanfija* (Ludwig von Bertalanffy) i njegovo delo *Opšta teorija sistema*.⁹⁴

Ono što je nesporno, jeste da je ova teorija imala značajnu ulogu za brojne nauke i naučne discipline, kako u međunarodnim razmerama tako i na regionalnom planu i u Republici Srbiji, od sociologije, političkih nauka i komunikologije, pa čak i medijskih disciplina, i savremenih političkih teorija, do prava i pravnog poimanja države (pa i javne uprave), pa sve do klasične organizacije i menadžmenta, odnosno upravljanja sa druge strane. Ova teorija se zato pojavljuje u brojnim naučnim disciplinama, pa je dijametralno istih u kojima se ova teorija proučava veoma širok.⁹⁵

Na ovom mestu, teoriju sistema i njene refleksije na javnu upravu posmatraćemo kroz prizmu dela *Ludviga fon Bertalanfija*, dok ćemo razradu sistemske teorije posmatrati kroz teoriju „Društvo društava” Niklasa *Lumana*.

⁹³ Džorž Ricer, *Savremena sociološka teorija i njeni klasični koreni*, str. 155–179.

⁹⁴ Ludwig von Bertalanffy, *General System Theory – Foundations, Development, Applications*, New York, Braziller (Edition of Professional and Technical Programs), Inc., 1969.

⁹⁵ U polju javne uprave i upravnog prava: Eugen Pusić, 2007; Eugen Pusić, 2005; Stevan Lilić, 2008; Petar Jovanović, 2009.

4.2. Opšta teorija sistema Ludviga fon Bertalanfija

Ludvig fon Bertalanfi postavlja osnove opšte teorije sistema u istomenoj knjizi u kojoj u drugom poglavlju, koji nosi naziv „Ciljevi opšte teorije sistema”, navodi⁹⁶: „Možemo sumirati ova razmatranja (koja se odnose na opštu teoriju sistema – primedba autora), na sledeći način. Slične opšte koncepcije i gledišta evoluirala su u različitim disciplinama moderne nauke. Dok je u prošlosti moderna nauka pokušavala da objedini vidljive fenomene (a takav fenomen je i javna uprava – primedba autora), tako što ih je redukovala na interakciju elementarnih jedinica koje su istraživane nezavisno jedna od druge, koncepti koji se danas pojavljuju u modernoj nauci, koja se bavi onim što je donekle nejasno nazvano „celovitost”, tj. *problem organizacije*, odnosno fenomeni koji se ne mogu rešiti u lokalnim događajima, dinamičke interakcije manifestuju se u različitom ponašanju delova kada su izolovani ili su u višoj konfiguraciji itd...; ukratko, „sistemi” različitih redova nisu razumljivi istraživanjem pojedinih delova. Koncepcije i problemi ove prirode pojavile su se u svim granama nauke, bez obzira na to da li su predmet istraživanja nežive stvari (npr. mašine – primedba autora), živi organizmi ili društveni fenomeni. Ovo je posebno vidljivo u razvoju pojedinih nauka, jer su one uglavnom nezavisne, pa i nesvesne jedne od drugih, i zasnovane na različitim činjenicama i kontradiktornim filozofijama. Međutim, ne samo da su opšti aspekti slični u različitim naukama, već ih često nalazimo kao formalno identične „zakone” u različitim poljima. „... Čini se da postoje opšti sistemski ‘zakoni’ određenog tipa, bez obzira na specifična svojstva sistema i uključenih elemenata. Ovo razmatranje dovodi do postulata nove naučne discipline koju nazivamo opštom teorijom sistema”, zaključuje Bertalanfi.⁹⁷ Sve ovo ukazuje na glavne ciljeve teorije sistema, a ti ciljevi, po Bertalanfiju, su: „(1) opšta tendencija ka integraciji različitih nauka, kako prirodnih tako i društvenih; (2) takva integracija treba da bude usmerena na opštu teoriju sistema; (3) takva teorija može biti važno sredstvo za ciljne tačke teorija u vandrštvenim oblastima nauka; (4) razvijanje principa ujedinjavanja koji se kreću kroz vertikalni univerzum približava nas cilju univerzalne nauke; (5) ovo može dovesti do neophodne i prekopotrebne integracije u naučno obrazovanje”.⁹⁸

⁹⁶ Ludwig von Bertalanffy. *General System Theory – Foundations, Development, Applications*, Chapter 2: “The Meaning of General System Theory”, New York, Braziller (Edition of Professional and Technical Programs), Inc., 1969, pp. 30–53.

⁹⁷ Ludwig von Bertalanffy, op. cit., p. 34.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 35.

Konkretnu primenu teorije sistema možemo videti u oblasti menadžmenta i u oblasti javne uprave. Način sagledavanja fenomena teorije sistema zavisi iz ugla naučnog posmatranja.

Na primer, ma koliko teorija sistema, po Bertalanfiju, ima široko značenje, pa čak i vodi u polje univerzalne nauke, teoretičari menadžmenta posmatraju je veoma usko i isključivo u domenu privatnih preduzeća/korporacija. Tačnije, teoretičari menadžmenta sistemski pristup vide kao savremeni naučni pristup „... koji proučavani fenomen, preduzeće, posmatra kao sistem, kao skup podsistema i elemenata između kojih postoji tesna međuzavisnost i međuuslovljenost. Pored proučavanja pojedinih elemenata koji čine sistem, sistemskim pristupom se posebno istražuju njihov uzajamni uticaj i međuzavisnosti, čime se, pored pojedinačnih obeležja, obuhvata i celokupnost sistema”.⁹⁹

Teoretičari javne uprave i upravnog prava teoriju sistema interpretiraju tako što im je u fokusu uprava kao jedan od složenih sistema ljudske saradnje. Kako tvrdi Eugen Pusić, „upravni sistemi su sistemi ljudske saradnje, a sistemi ljudske saradnje vrsta sistema...”.¹⁰⁰ Uprava je u tom smislu univerzalan pojam i pojava jer se odnosi na sve sisteme, ali sužavajući ovaj pojam na pojam javna uprava ona se, prema nekim autorima, posmatra kao specifična organizacija koja ima za cilj vršenje upravne delatnosti. U tom smislu, javna uprava je samo jedan od složenih sistema ljudske saradnje, koji obezbeđuje socijalnu regulaciju društvenih procesa. A odgovor na pitanje šta je to upravna delatnost daje ne teorija već pozitivno pravo (primedba autora: pre svega upravno pravo).¹⁰¹

4.3. *Teorija Društvo društava Niklasa Lumana kao razvojna faza opšte teorije sistema*

Nakon Parsonsa i Bertalanfija, decenijama kasnije, pred sam kraj 20. veka, nastaje i nova teorija zasnovana na opštoj teoriji sistema – teorija *Društvo društava*, koju u istoimenoj knjizi izlaže njen tvorac, *Niklas Luman*.¹⁰² Svoju teoriju i Luman zasniva prvenstveno na *komunikaciji* i *medijima komunikacije*, te, po njemu, društvo nije ništa drugo nego skup komunikacija koje se odvijaju među ljudima i ništa više od komunika-

⁹⁹ Petar Jovanović, *Menadžment – teorija i praksa*, str. 16.

¹⁰⁰ Eugen Pusić, *Upravni sistemi I*, Zagreb, 1985, str. 11.

¹⁰¹ Stevan Lilić, nav. delo, 2014, str. 72.

¹⁰² Niklas Luhmann, *Die Gesellschaft der Gesellschaft* 1, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1998.

cije.¹⁰³ Kako se ističe u hrvatskom izdanju ovog Lumanovog dela, „... sve sistemске tvorevine u društvu upućene su na komunikaciju, inače se ne bi ni moglo reći da se događaju u društvu.”¹⁰⁴

Za razliku od Parsonsa, Lumanova teorijska postavka sastoji se u tome što je on pravio razliku između *sistema* i njegovog *okruženja*, odnosno *okoline*, jer je sistem određena forma i struktura koja je druga strana okoline. *Društvo je sistem koji se sastoji od sistema*. U okruženju, odnosno čovekovoj okolini, nema ni porodice, ni politike, ni privrede, a o ovom odvajanju okruženja i društva i društvenih sistema Luman posebno govori i razrađuje u delu koji se odnosi na *diferencijaciju sistema*, kojim obuhvata forme diferencijacije, inkluziji i ekskluziji, segmentiranim društvima, središtima i periferiji, diferencijaciji funkcionalnih sistema, funkcionalno diferenciranom društvu i autonomiji i strukturnoj sprezi.¹⁰⁵ Razlika se svodi na nivo složenosti. Sistem je uvek manje složen od svog okruženja. ... Sistem jednostavno ne može da bude složen kao njegovo okruženje.¹⁰⁶ Ono što je karakteristika modernog društva jeste veliki broj funkcionalno autonomnih i operativno zatvorenih delimičnih sistema (npr. politički sistem, sistem nauke, sistem prava, sistem zdravstva, sistem obrazovanja, sistem estetskih sudova... ali i sistem sporta, sistem drumskog saobraćaja i brojni drugi).¹⁰⁷

Luman je možda najpoznatiji po konceptu o *samostvaranju* sistema u društvu. Osnovne karakteristike samostvarajućeg sistema su: (1) da sami proizvode svoje delove; (2) da su samoorganizujući; (3) da su samoreferencijalni, te da su (4) zatvoreni.

Džordž Ricer, interpretirajući teoriju *Društvo društava* Niklasa Lumana, na sledeći način bliže objašnjava osnovne karakteristike samostvarajućeg sistema u Lumanovoj teoriji. Autonomija sistema je u tome što sistem proizvodi svoje „delove” i čitav sistem ima karakter samostvarajućeg, jer sistem proizvodi svoje elemente, svoje komunikacije i svoje vlastite komunikacijske operacije. To je na neki način paradoks, jer se postavlja pitanje kako sistem uopšte može da proizvodi svoje „delove” (elemente), što Luman objašnjava na privrednom sistemu, i njegovom osnovnom elementu – novcu. Novac je vrednost svih stvari u privrednom sistemu i zato je on suštinski element privrednog sistema. Novac nije postojao pre privrednog sistema, ali ni privredni sistem, kakvog danas poznajemo, bez

¹⁰³ Eugen Pusić, *Upravne organizacije: interakcija – struktura – interes*, str. 21.

¹⁰⁴ Niklas Luman, *Društvo društava*, Predgovor Kiril Mladenov, Breza, Zagreb, 2011, str. 11.

¹⁰⁵ Niklas Luman, nav. delo, str. 527–760.

¹⁰⁶ Džordž Ricer, *Savremena sociološka teorija i njeni klasični koreni*, str. 156–157.

¹⁰⁷ Eugen Pusić, nav. delo, 2005, str. 21.

novca. Savremeni oblik novca i privredni sistem nastali su zajedno i zavi-se jedan od drugog, te je, u tom smislu, privredni sistem i samostvarajući sistem. Ne može se zamisliti privredni sistem bez novca, ali ni novac se ne bi mogao zamisliti bez privrednog sistema jer bi bio običan komad papira ili metala koji bez istog ne bi imao ni svoju vrednost. Pored toga što sistem proizvodi svoje „delove”, sistemi su istovremeno i *samoorganizujući* jer, sa jedne strane, *određuju sopstvene granice*, a sa druge, *organizaciju unutrašnje strukture*. Sopstvene granice sistem definiše praveći razliku između onoga što se nalazi u sistemu, a što je deo okruženja sistema, a unutar sebe sistem proizvodi *sopstvenu strukturu*. Samostvarajući sistemi su i *samoreferencijalni*, jer se svakom operacijom odnose sami na sebe. Na kraju, samostvarajući sistem je i *zatvoren sistem*, što znači da ne postoji direktna veza između sistema i njegovog okruženja, već se sistem bavi predstavama sistema koji se nalaze u njegovom okruženju.¹⁰⁸

Evo kako se, na primer, teza u samostvarajućem sistemu kao delu Lumanove teorije održava na javnu upravu, odnosno pojedine njene podsisteme, dat na primeru birokratije jedne velike organizacije u javnoj upravi – Poreska uprava. Poreska prava se ne bavi svojim klijentima već formularima koji predstavljaju neke od njih. Klijenti šalju formulare službi, odnosno Poreskoj upravi, koja, na osnovu formulara, vodi dosijee o njima. Stvarni poreski obveznici imaju uticaj na upravu i njenu birokratiju samo ako poremete birokratsko predstavljanje, na primer, kada prouzrokuju poremećaj slanjem poreskoj upravi netačnih ili pogrešno popunjenih formulara, protivrečnih podataka i činjenica. Kada se to desi, uprava kao zatvoreni sistem reaguje, usled čega takvi poreski obveznici nailaze na žestok odgovor Poreske uprave zbog ugrožavanja Poreske uprave kao zatvorenog sistema.¹⁰⁹

Jedna od ključnih teza Lumanove teorije jesu *diferencijacija* i *evolucija*. U nastavku ovog dela Lumanove teorije poslužiću se interpretacijom Eugena Pusića: „Društvo se razvija diferencijacijom, koja vodi do izdavanja funkcionalnih sistema i nastavlja se u prvom redu kao sve detaljnija diferencijacija tih sistema”. Jedna od posledica diferencijacije društava na funkcionalno autonomne podsisteme jeste da se njihova funkcionalna povezanost protivi svakoj geografskoj ograničenosti, te da danas postoji samo jedno svetsko društvo”¹¹⁰ (primedba autora: *Društvo društava*).

¹⁰⁸ Opširno tumačenje shvatanja Lumanovih samostvarajućih sistema može se naći u: Džordž Ricer, nav. delo, str. 158–162.

¹⁰⁹ Interpretacija autora data je na osnovu primera koji je dao Džordž Ricer u: Džordž Ricer, nav. delo, str. 160.

¹¹⁰ Eugen Pusić, nav. delo, 2005, str. 22.

Međutim, društvo se u dugim vremenskim razdobljima menja i *evolucijom*, koja je, po Lumanu, varijacija, a koje bi se mogle smatrati devijacijama, negacijama i konfliktima u sistemu. Kada dođe do nastanka takvih varijacija neophodno je izvršiti njihovu selekciju. Selekcijom varijacija one se ugrađuju u nove strukture u društveni sistem, čime se sistem stabilizuje, ali svaka nova promena i stabilizacija izaziva nova neslaganja, negacije i otpore, čime se dinamika nastavlja, usled čega se može pretpostaviti da evolucija povećava mogućnost usložnjavanja društva.¹¹¹

Refleksiju ovog dela Lumanove teorije na javnu upravu pokušaću da objasnim na primeru političkog sistema. Javna uprava je „društvo” u „društvu”, tačnije, političkom sistemu kao sistemu, jer je ona njegov sastavni deo, odnosno podsistem. *Diferencijacija* je dovela do nastanka funkcionalno autonomnih podсистema, na primer, javne uprave u političkom sistemu, a unutar *javne uprave*, na primer, diferencijacija je dovela do nastanka državne uprave i nedržavne uprave (javnih službi). Vremenom i ovi podsystemi u okviru sistema javne uprave dalje diferenciraju, javljaju se novi podsystemi, na primer, u nedržavnoj upravi *sistemi javnih ustanova* i *sistem javnih preduzeća*. Ovi podsystemi se dalje diferenciraju i čine još uže „sisteme” u okviru javne uprave. Prema tome, javna uprava je kao sistem društvo, ona je deo šireg društva, političkog sistema kao obeležja države, jer danas nema države bez političkog sistema, kao što nema ni ekonomskog sistema bez novca. Ali, kao što smo videli, i u javnoj upravi postoje podsystemi koji se mogu posmatrati kao sistemi, odnosno kao društva.

S druge strane, i politički sistem je kao sistem društvo, ali „višeg ranga” u odnosu na javnu upravu kao „društvo”, odnosno sistem u okviru političkog sistema. Pošto je i politički sistem društvo, odnosno podsistem globalnog, odnosno svetskog društva, ono je društvo, odnosno sistem nižeg ranga u odnosu na svetsko društvo (*društva društava*).

Prema Lumanu, *varijacija* dovodi do promene sistema. Ako javnu upravu sagledamo kao „društvo”, i ovo „društvo” se vremenom menja putem *varijacija*. Na primer, ono što je vremenom postao problem sa javnom upravom jeste funkcija rukovođenja. Ona je, po pravilu, pripadala strukturama, odnosno političkim partijama koje su kroz izbore dolazile na vlast. Javna uprava, zato je karakterisao deo upravljačkog kadra koji nije odlikovao profesionalizam u vršenju funkcije rukovođenja, već partijski karijerizam. Javna uprava vremenom, zbog neprofesionalnog rukovođenja, a u širem smislu i upravljanja, postaje neefikasna i neekonamična. Faktor građana kao poreskih obveznika van uprave kao sistema,

¹¹¹ Isto, str. 22.

već onoga što čini njeno okruženje, utiče na javnu upravu. Od javne uprave se traži ekonomičnost i efikasnost. To dovodi do devijacija i konflikata u sistemu javne uprave. Da bi se sistem javne uprave stabilizovao, ova „varijacija” dovodi do evolutivnog pomeranja koncepta rukovođenja i upravljanja u javnoj upravi. Varijacija je usvojena, u javnoj upravi dolazi do promena funkcije rukovođenja u pravcu menadžerskog upravljanja, a ova „varijacija” dovodi do nastanka nove javne uprave. Tako nastaje stabilizacija sistema javne uprave, ali se i u okviru ove stabilizacije pojavljuju „varijacije”, što uslovljava i dalju dinamiku javne uprave i njene dalje evolutivne promene kao „društva”, odnosno sistema. Usvajanje „varijacija” u javnoj upravi kao podsistema političkog sistema utiče i na promenu sistema (političkog), pa samim tim i države. Promene političkog sistema kao „devijacija” dovode do „varijacije” svetskog društva, što vodi do daljeg razvoja društva društava kao celine uopšte.

5. KIBERNETIKA I KIBERNETSKI PRISTUP U ODREĐIVANJU TEORIJSKOG POJMA UPRAVE

5.1. *Nastanak i važnost kibernetike u proučavanju društvenih pojava – Norbert Viner*

Kao nova nauka, u drugoj polovini 20. veka, pojavljuje se i kibernetika. Kibernetika je *opšta nauka o upravljanju*, čiji je predmet komunikacija i kontrola složenim dinamičnim sistemima. Smatra se da je rodonačelnik kibernetike *Norbert Viner (Norbert Wiener)*¹¹² kroz delo *Kibernetika i komunikacije u živom biću i mašini*, iz 1948. godine. Kako se ističe, Viner je „... udario temelje novoj fazi razvoja tehnike i nauke uopšte”. Zapravo, on je kao naučnik dao „... najkrupnije priloge matematici i njenoj primeni u telekomunikacijama, ali je čuven i po tome što je prvi sagledao potrebu zaokreta tehnike, u prvom redu teorije automatskog upravljanja i teorije informacija, od mrtvih stvari ka izučavanju bioloških i društvenih sistema”.¹¹³ Prema tome, sistemi mogu biti *mehanički* i *biološki*, ali takode i *društveni*. Zato, bar sa stanovišta društvenih teorija, profesor Viner ključni doprinos daje kroz svoje delo *Kibernetika i društvo*.¹¹⁴

U njemu Viner ukazuje šta ga je navela na kibernetiku, kao i kako je ovoj nauci dao naziv: „... Posle završetka Drugog svetskog rata ja sam radio na mnogim područjima teorije poruka. Pored elektrotehničke teorije prenosa poruka, postoji i jedna šira oblast koja obuhvata ne samo proučavanje jezika već i proučavanje poruka kao sredstva za upravljanje mašinama i društvom, razvoj računskih mašina i drugih sličnih automata, izvesne odraze na psihologiju i nervni sistem, kao i jednu novu teoriju naučnog metoda.”¹¹⁵ Donedavno ovaj kompleks ideja nije imao svoj naziv, i da bi se cela oblast mogla obuhvatiti jednim jedinim imenom, osećao sam se

¹¹² Norbert Wiener, *Cybernetics: or Control and Communication in the Animal and the Machine* (1948), Cambridge, 1968.

¹¹³ Rajko Tomović, Predgovor, u knjizi: Norbert Viner, *Kibernetika i društvo*, Nolit, Beograd, 1964. str. 10.

¹¹⁴ Norbert Viner, *Kibernetika i društvo*, Nolit, Beograd, 1964. str. 29. (U originalu: *The Human use of Human Beings – Cybernetics and Society*, New York, 1954)

¹¹⁵ Isto, str. 29.

obaveznim da ga izmislim. Otuda reč „kibernetika“, koju sam izveo iz grčke reči *kubernētēs*, odnosno „kormilar“... . Docnije sam slučajno našao da je ovu reč već koristio Amper (Ampère) kada se pozivao na političke nauke...”, napominje Viner.¹¹⁶ Znači, Viner posebnu pažnju poklanja prenosu poruke, odnosno prenosu informacije, tj. komunikaciji unutar sistema, bez obzira da li je on mehanički, biološki ili društveni.

Za Vinera, kibernetika je teorija upravljanja i komunikacija, u kojoj on, pri njenom definisanju, u istu ravan stavlja i *komunikacije i upravljanje*.¹¹⁷ Zato se kibernetika danas i posmatra kao *opšta nauka o upravljanju*. Kibernetika je imala značajan uticaj na dalji razvoj teorije organizacije. U razvoju ovog pravca značajnu ulogu imali su i Džon T. Dorsi (*John T. Dorsey JR*), Ros Ešbi (*Ros Ashby*), Lisijen Mel (*Lucien Mehl*) i drugi.

Suština jednostavnog kibernetiskog modela organizacije polazi od toga da se svaka organizacija sastoji, u osnovi, iz dva dela: (1) onaj koji upravlja – *upravljački* i (2) *onaj nad kojim se upravlja*. Ova dva dela vezuje komunikacija, koja se ostvaruje putem informacija. Upravljački deo „šalje“ informaciju delu nad kojim se upravlja. Deo nad kojim se upravlja postupa po informaciji, a zatim šalje povratnu informaciju upravljačkom delu. Tako nastaje povratna – *feed back* veza između dva dela organizacije/sistema. Upravljački deo zatim koriguje svoje aktivnosti, čime se zatvara krug komunikacije. Korigujući svoje aktivnosti, upravljački deo ponovo šalje informaciju delu nad kojim se upravlja. Reč je o neprestanom dvostranom protoku informacija, koji kroz povratno dejstvo sprečava entropiju organizacije/sistema, odnosno njegovo propadanje, čime se postiže ekvilibrijum, tj. stabilno stanje samog sistema.¹¹⁸

5.2. Kibernetiski model uprave – Lisijen Mel

Na osnovu kibernetike, *Lisijen Mel*, još 1957. godine, u svom članku „Kibernetika u upravi“ „kreira“ kibernetiski model uprave.¹¹⁹ Na početku ovog teorijskog naučnog rada Mel najpre konstatuje: „Izgleda da pojedini rezultati iz kibernetike omogućavaju na teorijskom nivou elaboraciju nove koncepcije administracije. Iz te koncepcije mogu da proisteknu

¹¹⁶ Norbert Viner, *Kibernetika i društvo*, str. 29.

¹¹⁷ Isto, str. 30.

¹¹⁸ Stevan Lilić, nav. delo, 2014, str. 38. Ivan Koprić, „IV. Upravna organizacija“, u: Ivan Koprić (ur.), *Javna uprava – nastavni materijali*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006, str. 54–55.

¹¹⁹ Lucien Mehl, „La cybernetique et l'administration *La Revue administrative* 10e Année“, No. 58, Jullet-Aout 1957, pp. 410–419.

praktične primene koje mogu da poboljšaju efikasnost administrativnog delovanja (akcije). ... Istaživanje kibernetiskog modela uprave ne treba odrediti previše ambiciozno, jer je zapravo cilj dati ideju o sadržaju koji se ovom pojmu može pripisati...¹²⁰, ističe Mel.

Mel polazi od pojma kompleksnih sistema u društvu, odnosno od sistema koji se sastoje od brojnih, promenljivih i međusobno povezanih elemenata (delova), ali se i sam sistem uključuje u šire sklopove, sisteme. „Uprava” (administracija) se pojavljuje kao sastavni deo svakog sistema u okviru ljudske zajednice (društva). Posmatrajući sisteme u društvu kao složene organizacije koje obezbeđuju ostvarivanje određenog cilja bez obzira da li mu je on nametnut ili ga je sam izabrao, nastaju kompleksi sistema sa finalitetom (cijem). Pored društvenih, oni mogu biti i mehanički i biološki. U tom smislu, u okviru jedne složene organizacije/sistema u društvu, Mel pravi razliku između tri osnovna nivoa ili grupe aktivnosti koje čine jedan sistem, a koje zasniva na kibernetici: (1) *regulatorske* (upravljačke), koje zatim deli na *selektorske* i *transduktorske*, zatim (2) *efektorske*, odnosno aktivnosti sprovođenja cilja u izvršenju i (3) *poratne* (feed-back) aktivnosti.¹²¹

Ako se kibernetika kao nauka bavi organizacijom, odnosno sistemom na nivou opšte nauke o upravljanju, te ako se pođe od toga da je država kao organizacija složen sistem sa finalitetom, postavlja se najpre pitanje cilja države u savremeno doba. Sa nastankom savremene pravne države u 19. veku, cilj države bio je da aktivnosti države, kroz sistem podele vlasti, budu vezane za pravo, odnosno pravnu normu. Tako nastaje pravna teorija o državi koju kasnije nadograđuje normativistička teorija prava. Međutim, kao što je to objašnjeno u prethodnim poglavljima, ovaj pristup nosio je sa sobom i brojne neželjene posledice. Brojne reforme u državi, posebno u drugoj polovini 20. veka, dovode do toga da u današnjoj savremenoj državi osnovni cilj države nije vršenje vlasti, već staranje o građanima, odnosno obezbeđivanje opšteg dobra (*bono publico*), što je „finalitet”, odnosno cilj ovog sistema.

Mel, primenjujući kibernetiski model na državu kao društvenu pojavu, dolazi do kibernetiskog modela uprave u državi, polazeći od prethodne tri grupe aktivnosti. Polazeći putem „vertikalnog lanca” informacija u državi, prvi nivo aktivnosti države jesu *regulatorske* aktivnosti, a ona se

¹²⁰ Lucien Mehl, „La cybernetique et l'administration *La Revue administrative* 10e Année”, No. 58, Juillet-Aout 1957, p. 410.

¹²¹ Stevan Lilić, nav. delo, 2014, str. 39. Napomena: Na sličan ali ne i potpuno isti način, Melov kibernetiski model uprave interpretira i prof. Eugen Pusić, a sledstveno profesoru Pusiću i profesor Ivan Koprić. Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, 1978, str. 329–334. Ivan Koprić (ur.), nav. delo, 2006, str. 54–56.

pre svega manifestuje u funkciji stvaranja prava, odnosno zakonodavnoj funkciji. U okviru regulatorskih aktivnosti postoje i dve „podgrupe” aktivnosti, selektorske i transduktorske. One su takođe regulatorske aktivnosti, ali aktivnosti nižeg nivoa. Čista regulatorska aktivnost kroz funkciju legislative (odnosno u državi kao organizaciji – parlamenta) nije dovoljna da upravljački deo pošalje informaciju delu nad kojim se upravlja. Njih je neophodno dopuniti selektorskim aktivnostima kao nižim nivoom regulatorske aktivnosti, koje se, prema kibernetском modelu, određuju kao „staranje o primeni prava”, odnosno kao aktivnosti donošenja podzakonskih opštih pravnih akata kojim se bliže razrađuju pojedine odredbe zakona, čime se obezbeđuju uslovi za njihovo izvršenje. U državi, to je funkcija *egzekutive*, odnosno izvršne vlasti (Vlade).

Međutim, za obezbeđenje funkcije upravljanja, odnosno regulatorskih aktivnosti, neophodne su i aktivnosti neposrednog izvršenja zakona i podzakonskih akata (osnovne regulatorske aktivnosti i selektorske aktivnosti kao dela regulatorskih aktivnosti) kroz donošenje konkretnih pravnih akata (pojedinačnih), tačnije, *upravnih akata*, i vršenja pojedinačnih *upravnih radnji*, što je nivo upravne funkcije koju predstavlja *transduktorska aktivnost*. Transduktor je uprava, jer ona prenosi uputstva i naređenja od regulatora/selektora (upravljača) efektorima, odnosno onima nad kojima se upravlja. Tako štapski deo upravne organizacije, kao transduktor, šalje konkretnu informaciju linijskom, odnosno efektorском delu upravne organizacije, odnosno unutrašnjim organizacionim jedinicama ili drugim pružaocima javnih usluga i nosiocima upravnih javnih ovlašćenja koji cilj ostvaruju neposrednim ljudskim radnjama, pomoću kojih dolazi do materijalizacije prava. U državi se sa stanovišta vertikalnog lanca aktivnosti, kao *feed beck* aktivnosti, odnosno kao treći nivo aktivnosti, pojavljuju aktivnosti *kontrole*, a takve *feed-back* aktivnosti vrši sud, kao aktivnosti kontrole primene zakona i rešavanja spornih situacija (donošenjem sudskih akata).¹²²

Međutim, pored klasičnog vertikalnog lanca informacija, kojim se zatvara komunikacijski krug u državi, u okviru transduktorske aktivnosti (upravne funkcije), otvara se i horizontalni lanac koji takođe čine selektorske, transduktorske, efektorske i kontrole *feed-back* aktivnosti. U ovom horizontalnom lancu kao selektor se pojavljuje štapski deo uprave – kabinet ministra kao kreator javnih politika, koji planira i prenosi zapovest i direktive – transduktoru (linijskom delu organa državne uprave koji donosi pojedinačne odluke neposrednom izvršiocu, odnosno efektoru,

¹²² Napomena: Ovo je vlastita interpretacija autora, zasnovana na Melovom modelu uprave, a iz sadržaja tekstova prethodno pomenutih autora (E. Pusić, S. Lilić, I. Koprić).

pružaocu javnih usluga (npr. javnim službama), kao i *feed back* vezu, odnosno kontrolu od strane uprave koju u horizontalnom lancu predstavlja takođe aktivnost uprave (kontrola upravnih akata nižih organa uprave nad višim, kontrola organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja ili službeni nadzor). „Na taj način vertikalna linija odlučivanja se upotpunjuje horizontalnom, i dobija se tipska shema za odlučivanje u jednostavnim rutinskim stvarima – vertikalno – i za odlučivanje u složenijim pitanjima – vertikalno plus horizontalno.”¹²³

Međutim, i sam Mel podvrgava kritici teoriju informacije sa stanovišta upravljanja u društvu, jer se, po Melu, ona bavi mehanizmom prenosa informacija (komunikacijom), apstrahujući sadržaj informacije, a upravo je sadržaj ono što je najvažnije u društvenim odnosima.

¹²³ Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, str. 329.

6. INFORMATIKA KAO NAUKA I UTICAJ INFORMATIKE I TEORIJE INFORMACIONOG DRUŠTVA ZA ODREĐIVANJE TEORIJSKOG POJMA UPRAVE

6.1. *Opšti osvrt na informatiku kao nauku*

Informatika je nova naučna disciplina čiji je tvorac *Filip Drajfus* (Philippe Dreyfus), 1962. godine, spojivši dve reči, prva je bila *informacija* a druga *automatika*, i danas označava naučnu disciplinu koja se bavi *automatskom obradom informacija* (podataka). Nastanak informatike povezan je sa pojavom prvih elektronskih računara (kompjuteru) ranih pedesetih godina 20. veka. Razvoj tehnologije i tehnološke inovacije sve je brži, te su kompjuteri, a zatim i nastanak interneta, a sa internetom i „virtuelnog sveta”, pa i „virtuelnog društva”, dovele i do toga da su kompjuteri danas postali i osnov brojnih multimedijalnih, državnih, obrazovnih i brojnih drugih poslova u različitim oblastima. Informatika je dovela i do nastanka složenih tehnoloških sistema za obradu informacija korišćenjem kompjutera uz odgovarajuću metodološku podršku sistema pristupa što danas nazivamo informacioni sistem, čija je svrha obezbeđivanje odgovarajućih informacija za donošenje odluka.¹²⁴

Svrha informacionih sistema je ostvarivanje odgovarajućih ciljeva, odnosno blagovremeno i potpuno stavljanje na raspolaganje informacije za donošenje odluka i upravljanje, kako to, uostalom, ističe i *Džems C. Emeri* (James C. Emery): „Prvenstvena svrha informacijskog sistema je da stavi na raspolaganje informacije za donošenje odluka i upravljanje ... iz čega proizlazi ... da informacioni sistem čine ljudi, mašine, podaci i informacije, i da on obuhvata prikupljanje, obradu, čuvanje, odnosno memorisanje podataka i informacija, kao i isporuku informacija na korišćenje.”¹²⁵

Ovaj stav i te kako ukazuje koliko informatika i informacioni sistemi, koji iz informatike proističu, imaju uticaj na organizacije, obavljanje poslova organizacije i vršenja funkcija, odnosno delatnosti organizacija,

¹²⁴ Stevan Lilić, „Značaj informatike za efikasno ostvarivanje lokalne samouprave”, u: *Lokalna samouprava i pravna informatika*, Institut za otvoreno društvo, Crna Gora, Podgorica, 2000, str. 7.

¹²⁵ James C. Emery, *Organizational Planning and Control Systems, Theory and Technology*, Akville Press London 1969 p. 34. Navedeno prema: Stevan Lilić, nav. delo, 2000, str. 9.

uključujući i organizaciju javne uprave danas. Ne samo da je „u opisu” upravnih delatnosti prikupljanje i obrada podataka o građanima ili pravnim licima u svrhu donošenja upravnih pojedinačnih odluka, već informacioni sistemi danas doprinose i procesu odlučivanja u javnoj upravi, kao i „komunikaciji” javne uprave i građana putem informatičke tehnologije. Danas se brojni klasični poslovi javne uprave obavljaju kroz informacione sisteme, uključujući i procese odlučivanja u javnoj upravi. Zato se danas sve češće govori i elektronskoj upravi, o čemu će više reči biti u kasnijim delovima ove monografije.

6.2. Teorija informacionog društva Manuela Kastelsa

Iz informatike je proizašla i nova društvena teorija na prelasku u novi milenijum – *teorija informacionog društva*. Rodonačelnikom ovog pravca u društvenim naukama smatra se *Manuel Kastels* (*Manuel Castells*) kroz delo: *Informacijsko doba: ekonomija, društvo, kultura*, iz 1997–1998. godine.¹²⁶ Drugo, dopunjeno izdanje, sa novim predgovorom izašlo je iz štampe 2010. godine. Reč je o kapitalnom delu koje se sastoji iz tri toma. Prvi tom nosi naziv: *Uspon mrežnog društva*, drugi tom *Moć identiteta*, a treći *Kraj milenijuma*. U ovom delu monografije ukratko ćemo se osvrnuti uglavnom na prvi tom ovog, po mnogima, kapitalnog dela.¹²⁷

Kastels svoju teoriju, za razliku od „kibernetičara”, ne zasniva na komunikaciji unutar složenih sistema sa finalitetom već prednost daje *informaciji*. Glavna Kastelsova pretpostavka bila je da informacijska revolucija – tačnije „... naučni i tehnološki napredak u mikroelektronici, računarstvu, pa i u biologiji utemeljenoj na genetskom informacijskom sistemu, presudno utiče na strukturu i funkcionisanje ljudskih društava”.¹²⁸

„Saradnja među ljudima postaje sve šira i sve intenzivnija zbog sve gušće i brže komunikacije među njima pomoću informatičke tehnologije. U isti mah, međutim, te promene vode u nove i sve žešće sukobe, jer se u bezličnosti novog informacijskog univerzuma ljudi vežu za različite identitete, opiru se nejednakosti, postaju nesigurni, pa tako i skloniji sukobljavanju, jer gube podršku tradicionalnog poretka, od porodice do

¹²⁶ Manuel Castells, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, 3 Vols Blackwll, Oxford, 1997, 1998.

¹²⁷ Manuel Castells, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, (Second edition), Volume I – *The Rise of the Network Society*, Wiley-Blackwell, 2010.

¹²⁸ Eugen Pusić, *Upravne organizacije – interakcija – struktura – interes*, str. 25.

države..."¹²⁹, te, za Kastelsa, mogući ishodi ovog stanja mogu podjednako biti i sukob i saradnja.

Za razliku od Lumana koji smatra da se mogu apsorbovati diferencijacijom društvenih sistema, on upućuje *na mreže kao nove strukture u društvu*. U prvoj knjizi njegovog čuvenog dela iz 1997–1998. godine – *Usporičnog mrežnog društva*, Kastel se posebno osvrće na globalnu ekonomiju koju, usled razvoja savremene tehnologije, karakteriše gotovo trenutni protok informacija, kapitala i kulture komunikacija, koji regulišu i uslovljavaju i potrošnju i proizvodnju. Kastels ukazuje da dolazi do razvoja mrežnog društva koju posmatra kao globalnu mrežu, a „saobraćaj”, bolje rečeno informacije koje se koriste u mreži i koje mreža prenosi jesu uglavnom izvan nacionalnih regulativa. Ljudi postaju zavisni od informacionog toka, pa se to manifestuje i u ogromnoj moći kontrole nad samim ljudima. U globalnom društvu sve veću ulogu imaju i mediji, jer oni postaju možda i najvažniji faktor u političkoj areni, pri čemu nikome nisu politički odgovorni. Kastels tako formuliše teoriju informacionog društva, pri čemu detaljno opisuje novi društveni i ekonomski razvoj, koji je doneo internet, i novu ekonomiju, strukturišući prvi tom u osam poglavlja: Revolucija informacione tehnologije; Nova ekonomija: informacionizam, globalizacija, umrežavanje; Mrežno preduzeće: kultura, institucije i organizacije informacione ekonomije; Transformacija rada i zapošljavanja i fleksibilno vreme; Kultura stvarne virtualnosti: integracija elektronskih komunikacija, kraj masovne publike i stvaranje interaktivnih mreža; Prostor protoka i Ivice večnosti. U zaključku iznosi osnovne karakteristike teorije informacionog društva, u kojoj polazi od pojma mreže, koji zauzima centralno mesto u njenoj karakterizaciji društva u informacionom dobu.

Za njega mreža jeste „... skup povezanih čvorova a čvor je za njega tačka u kojoj se kriva seče. Ono što čvor konkretno govori zavisi od konkretne mreže o kojima govorimo. Oni su zalihe berze, u mreži globalnih finansijskih tokova. To su nacionalne vlade i ministri, kao i evropski komesari u političkoj mreži koja upravlja Evropskom unijom. To su polja marihuane i maka, tajne laboratorije, tajne piste za sletanje, ulične bande u mreži prometa droge koja prodire u ekonomiju, društva i države širom sveta. To su i televizijski sistemi, studiji za zabavu, okruženja za kompjutersku grafiku, novinski timovi i dr. novih medija u polju kulturnog izražavanja i javnog mnjenja u informatičkom dobu...”¹³⁰ smatra Kastels,

¹²⁹ Eugen Pusić, *Upravne organizacije – interakcija – struktura – interes*, str. 25.

¹³⁰ Manuel Castells, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, (Second edition), Volume I – *The Rise of the Network Society*, p. 501.

i nastavlja: „Tipologija mreža određuje da li je udaljenost (ili intenzitet i učestalost interakcije) između ove dve tačke (ili socijalne pozicije) kraća (ili češća i intenzivnija) ako su obe tačke čvorova u mreži, nego kada ne pripadaju istoj mreži. S druge strane, unutar određene mreže, tokovi nemaju nikakvu udaljenost, ili su na istoj udaljenosti između čvorova. Znači, udaljenost (fizička, socijalna, ekonomska, politička, kulturna) za datu tačku ili poziciju varira između nule (za bilo koji čvor u istoj mreži) i beskonačnog (za bilo koji van mreže). Uključivanje/isključivanje u mrežama, i arhitektura odnosa između mreža, koje su osvojile informacione tehnologije, konfiguriraju dominantne procese i funkcije u našim društvima”.¹³¹

Svakako da Kastelsova teorija utiče i na razmišljanje, pa i na nove poglede na upravu. Uprava se sve više posmatra ne kao organizacija već kao informaciona mreža. Mreža je mnogo „fleksibilniji” ali i „nestabilniji” sistem, nego što je to klasična upravna organizacija. Globalno društvo dovodi do nastanka globalne mreže, a globalna mreža i do globalne uprave. Na primer, nezavisno od nacionalnih javnih uprava vezanih za svaku pojedinačnu državu, danas nastaju i nadnacionalni principi postupanja i organizovanja nacionalnih javnih uprava, kao što su to, na primer, principi evropskog upravnog prostora.¹³²

S druge strane, informatika, a posebno internet, omogućava *inter-no-eksterni* (prvi usmeren unutar javne uprave jedne zemlje, kao složene organizacione strukture i sistema, a drugi ka javnim upravama drugih zemalja, pa i šire) model labavih organizacionih upravnih mreža, koje brzo nastaju ali mogu brzo, po potrebi, i da nestanu. Na primer, umrežavanje državnih službenika srednjeg rukovodećeg nivoa npr. rukovodilaca službi za organizovani kriminal unutar Ministarstva unutrašnjih poslova putem informacionih tehnologija i interneta, uz visok stepen zaštite „saobraćaja”, odnosno informacija koje se prenose putem interneta, skoro trenutno dovodi do nastanka „labave” mreže sa rukovodiocima sličnih službi u drugim zemljama (ako za to postoji potreba). Ili, intersektorska saradnja srednjih službenika koji se bave pitanjima održivog razvoja u različitim upravnim oblastima unutar nacionalne javne uprave značajno ubrzava komunikaciju, vođstvo, planiranje i rešavanje problema. U tom smislu, implikacije ove teorije, posmatrano na fenomenu javne uprave, podrazumevaju moguće ishode kroz ubrzanu reforme klasične upravne organizacije i sistema javne uprave u sistem „upravne mreže” koja ostvaruje ciljeve

¹³¹ Manuel Castells, *The Information Age: Economy, Society and Culture, (Second edition)*, Volume I – *The Rise of the Network Society*, p. 501.

¹³² Dejan Milenković, „Serbian Public Administration Reform in the Light of the European Administrative Spaces Principles”, *Serbian Political Thought*, No. 2/2014, pp. 105–132.

radi obezbeđenja opšteg dobra, a u mnogo širem smislu i globalnog društva kroz globalnu upravnu mrežu na planetarnom nivou.

Još jedan značajan aspekt u kome je Kastels doprineo proučavanju javne uprave odnosi se na lokalnu samoupravu. Reč je o delu *Informacioni gradovi*, iz 1992. godine, u kome se oslanja na novi način posmatranja gradova-megapolisa u SAD i njihovoj funkciji u eri unapređenja informacionih tehnologija, i preobražaju strukture zanimanja zahvaljujući njima, te na taj način strukturu gradova i gradskog stanovništva sagledava kroz primenu komparativnog statističkog metoda.¹³³

S obzirom na to da je Kastels i tvorac teorije nove ekonomije, a pošto su naredni delovi ove monografije posvećeni „menadžerskoj upravi” i ekonomskim teorijama i refleksijama ekonomije na reformske procese u javnoj upravi, na kraju ćemo navesti i Kaselsovo mišljenje o razlozima ekonomske krize iz 2008. godine.

Kastels je krizu iz 2008. godine direktno povezao sa informacionim dobom, a posredno i sa nacionalnim javnim upravama. Za njega, ova kriza bila je posledica kombinacije šest faktora. Prvi je, po Kastelsu, „... tehnološka transformacija finansija, koje su bila osnova za konstituisanje globalnog finansijskog tržišta, oko globalnog kompjutera, što je dovelo da finansijske institucije, kroz kompjuterske programe, upravljaju složenim matematičkim modelima. Smatralo se da su ovi modeli kojima upravljaju računari sposobni da vode složene finansijske sisteme, pa samim tim i da upravljaju međuzavisnim finansijskim tržištem putem elektronskih transakcija izvršenih brzinom munje. Drugo, liberalizacija i deregulacija finansijskog tržišta i finansijskih institucija dozvoljava globalni kvazi-slobodan protok kapitala, što je značajno smanjilo moć i kapacitete nacionalnih regulatora. Treće, sekurativizacija svake ekonomske organizacije, aktivnosti ili imovine, dovela je da finansijska procena postane najvažniji standard proceni vrednosti korporacija, država, pa čak i celokupne ekonomije. Uz to, nove finansijske tehnologije omogućile su i stvaranje brojnih novih egzotičnih finansijskih proizvoda i virtuelni kapital i eliminisanje bilo kakve prividnosti transparentnosti na takvim tržištima, čime su računovodstvene procedure praktično obesmišljene. Poslednje, ali ne manje važno, nedostatak odgovarajuće kontrole u trgovini hartijama od vrednosti i finansijskih praksi (od strane javne uprave,

¹³³ Manuel Castells, *The Informational City*, Blackwell Publishers, Oxford, 1992. “Informational Tehnology, the Restructuring of Capital-Labor Relationships and the Rise of the Dual City, pp. 172–188. Ovaj deo knjige Manuela Kastelasa može se naći u: Mijat Damjanović, Snežana Đorđević (urs), *Izazovi modernoj upravi i upravljanju* (hrestomatija), str. 763–782.

primedba autora) omogućile su smelim brokerima da povećaju ekonomiju i njihove lične bonuse u zamenu za rizične prakse pozajmljivanja”.¹³⁴

Ova njegova ekonomska konstatacija, koju posebno objašnjava u drugom delu knjige, i te kako svoje implikacije ima i na javnu upravu, jer ukazuje na to da je državna (upravna) deregulacija, koja je dovela do slabljenja kontrolnih mehanizama upravo od strane javne uprave nacionalnih uprava, i dovela do globalne krize ekonomije. Prema tome, efikasnost i ekonomičnost će se možda povećati u javnoj upravi tako što ćemo smanjiti obim nadležnosti, odnosno funkcije pojedinih kontrolnih mehanizama, pa samim tim i broj zaposlenih javnih službenika u njima, što nas vodi ka neoliberalnoj a ranije liberalnoj doktrini kapitalizma koja je imala svoje implikacije kod sve tri velike ekonomske krize koje su u značajnoj meri odredile i pravce reformi nacionalnih javnih uprava u prošlosti – *Veliku depresiju* 1929, *Naftni šok* 1973. i krizu iz 2008. godine, o čemu će više reći biti u nastavku ove monografije.

¹³⁴ Manuel Castells, *Preface*, 2010, pp. xix–xx (prevod autora ove monografije).

7. UMEŠTO ZAKLJUČKA

Brojne druge teorije i pravci u oblasti društvenih nauka takođe utiču ili mogu da utiču i na određivanje teorijskog pojma uprave. U ovom delu dati su samo osnovni pravci, kao i najvažniji teoretičari pravaca koji se odnose na političko-pravne koncepcije javne uprave, socio-tehnološke koncepcije javne uprave, uticaja sistemskog pristupa na teorijsko razmišljanje i potencijalno određenje pojma javne uprave, kao i uticaju novih nauka/naučnih disciplina poput kibernetike i informatike. Zato i teorijsko određenje pojma uprave može biti od čisto pravnog-pozitivističkog, do teorijsko-pravnog i politikološkog, preko inženjerskog, sistemskog, kibernetičkog ili informatičkog. Uprava jeste složeni sistem i jednostavno složena društvena pojava, te „uglovi” posmatranja mogu biti veoma različiti, a samim tim mogu imati i različite implikacije po njeno konkretno pojmovno određenje.

Zato, pred sam kraj ovog dela, povezaću još jednu savremenu teoriju u političkoj nauci sa pojmom javna uprava a koja bi mogla biti nastavak razmatranja teorijskih pristupa i njihovih implikacija na javnu upravu. Reč je o institucionalnoj teoriji o kojoj, između ostalog, piše i *Gaj Pitera* u svojoj knjizi *Institucionalna teorija u političkoj znanosti: Novi institucionalizam*¹³⁵, u kojoj je autor, kroz sve delove ove knjige, uključivao ista pitanja, kao što je institucija, formiranje institucije, promena institucija, dizajn institucija i dobra institucija. U pojedinim delovima Pitera dovodi u vezu novi institucionalizam i sa drugim do sada nepomenutim teorijama, kao na primer teorijom *racionalnog izbora*. „Dubinskim” čitanjem ovog dela svakako se mogu pronaći i implikacije ove teorije na javnu upravu, jer je i javna uprava „institucija” koja je u „interakciji” sa pojednicima, što može i te kako da utiče na proces donošenja odluka.

Upravo je ovoliko, sagledavši pomenute pravce, a kada bi analizirali i druge koji do sada nisu pomenuti, (javna) uprava složena i dinamička pojava.

¹³⁵ Gaj Pitera, *Institucionalna teorija u političkoj znanosti: Novi institucionalizam*, Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu, 2007.

Zato ću se na kraju ovog dela poslužiti rečima Džordža Ricera: „Da biste zaista znali šta su Dirkem, Veber ili Parsons svojim teorijama hteli da kažu, morali biste da pročitate njihova kompletna dela koja imaju nekoliko hiljada stranica, ponekad teško razumljivog teksta (čak i za nekoga ko ima doktorat iz sociologije (primedba autora – odnosi se na Džona Ricera). Takvo studiranje trajalo bi nekoliko decenija i ne bi imalo smisla”.¹³⁶

Svi prethodno pomenuti teorijski pravci imali su uticaj na nastanak novih doktrina u javnoj upravi, što je dovelo do nastanka moderne uprave. Dve doktrine na kojima je zasnovana današnja moderna uprava su menadžerska doktrina i doktrina dobre uprave. Elektronska uprava kao takva nije posebna doktrina, već izraz koji ukazuje kako razvoj savremene informacione tehnologije utiče na ostvarivanje ciljeva i zadataka javne uprave, i deluje u krajnjoj liniji i na njenu organizacionu strukturu kao sistem.

¹³⁶ Džordž Ricer, nav. delo, 2009, str. 157.

Deo drugi
MENADŽERSKA UPRAVA

1. DOKTRINA MENADŽERSKE UPRAVE

1.1. *Opšti osvrt na doktrinu menadžerske uprave*

Pojam „menadžerska uprava”, sa stanovišta ove monografije, označava doktrinu u stvaranju moderne javne uprave kakvu danas uglavnom poznajemo. Na nastanak ove doktrine značajno su uticali prethodno pomenuti teorijski koncepti uprave i društvene teorije uopšte, pre svega socio-tehnološke koncepcije koje funkcije uprave vezuju za upravljanje. Međutim, za pojavu menadžerske uprave značaj imaju (makro)ekonomske teorije, tačnije *kejnzenizam* i *monetarizam*, kao teorije koje na različite načine „vide” ulogu države, naročito javne uprave u ekonomskom i socijalnom prostoru. U tom smislu, one su uticale na nastanak kako ranijeg (tzv. kenzijanskog) tako i novog modela uprave – „menadžerske uprave”.

Pored teorijskih, širenju ove doktrine pogodovala je posebno neoliberalna ideja koja je, kroz procese globalizacije i stvaranja transnacionalnog kapitala, postavila i temelje „menadžerske uprave”. Menadžerska uprava je nastojanje da se većina vrednosti i tehnika privatnog sektora, kao i tržišnih kriterijuma uvede u javnu upravu, kako bi ona postala delotvornija i kako bi se u javnu upravu uveo konkurentniji poslovni stil, orijentisan na rezultate. Menadžerska uprava nameće ekonomske vrednosti i tehniku privatnog sektora javnom, pri čemu se naglasak stavlja na jeftinoću i efikasnost, ali se istovremeno oslanja i na pouzdanost i snagu privatnog preduzetništva i slobodu tržišta koje je nezavisno od državnog uticaja.¹ Pri tom, ciljevi javne uprave, kao što je već objašnjeno u prvom delu ove monografije, ostaju isti. Samo se fokus menja, pri čemu se akcent stavlja na *tehnike rukovođenja i upravljanja*.

Doktrina menadžerske uprave na neki način jeste i proizvod borbe između neoliberalne i socijaldemokratske ideologije u jednom periodu vremena u prošlosti. Posleratni period doneo je veliku popularnost socijal-

¹ Ozana Ružić, Helena Golubić, Mario Latin, Igor Klopota, „Javni menadžment”, *Teh-nical Journal*, br. 4/2014, str. 465.

demokratskim idejama na Zapadu, kroz koncept države blagostanja.² Socijaldemokratska ideologija i njeni nosioci, naročito u zemljama koje su nakon Drugog svetskog rata pošle putem *Welfare state* a pojedine od njih i u pravcu prelaska na državni socijalizam³, posle tridesetak godina suočavaju se sa ekonomskom krizom.

Tako počinje da nastaje nova javna uprava koja je „... postavljena na idejama neoliberalnog pokreta i uticaja, pre svega finansijskog kapitala. Više od trideset godina 'ušuškanosti' birokratije pod okriljem demokratije i države blagostanja pogodovalo je jačanju neoliberalnih ideja. Konzervativne i neoliberalne snage iskoristile su nedostatke skupe, neefikasne i birokratizovane 'države blagostanja', i kroz novi koncept značajno su uticale i na podrivanje ideja i ideala socijaldemokratije”.⁴

Na to je posebno uticao tzv. „naftni šok”. „Prva naftna kriza 1973. godine označava kraj zlatnog doba države blagostanja i početak višedecenijske rasprave o njenoj krizi, koja se nastavlja do danas. Istraživači kontempliraju o trci ka dnu i kolapsu, smanjivanju, pa čak i kraju države blagostanja.”⁵

Međutim, kako ističu pojedini autori, taj kolaps se ni do danas nije desio, ali je svakako doveo do brojnih promena koje su uzrokovane snažnim jačanjem neoliberalnog koncepta, a koje, između ostalog, podrazumevaju i prilagođavanje socijalne države kao: (1) uvođenje tržišnih mehanizama i konkurencije u sferi pružanja javnih usluga, uključujući i povlačenje države iz neposrednog pružanja usluga uz zadržavanje funkcije finansiranja; (2) smanjenje finansiranja socijalnog sektora iz javnih izvora i podsticanje privatnog penzijskog i dodatnog zdravstvenog osiguranja, kroz prevaljivanje većeg dela troškova na korisnike usluga (npr. povećanje participacije u zdravstvu i socijalnoj brizi); (3) promene u javnom penzijskom sistemu (produženje radnog staža i starosne granice za pensionisanje, izjednačenje uslova za muškarce i žene, rigorozniji uslovi za sticanje prava na penziju...); (4) promene u modelima finansiranja javnog zdravstva i obrazovanja radi povećanja efikasnosti (kapitacija, dijagnostički srodne grupe); (5) povećanje efikasnosti kroz unapređenje kvaliteta

² Endru Hejvud, *Političke ideologije*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd 2005, str. 151.

³ Ivica Mladenović, „Pokušaj socijaldemokratije u jednoj zasebnoj zemlji”, u: Zoran Stojiljković (ur.), *Levica u postkriznom kontekstu*, Friedrich Ebert Stiftung, Centar za demokratiju, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013, str. 74–75.

⁴ Dejan Milenković, „Uticaj liberalne i socijaldemokratske ideologije na savremene reformске procese u javnoj upravi”, *Administracija i javne politike*, br. 1/2015, str. 125–126.

⁵ Gordana Matković, *Država blagostanja u zemljama Zapadnog Balkana – izazovi i opcije*, Centar za socijalnu politiku, Beograd, 2017, str. 15.

usluga (na primer, izmene u sadržaju i u programima obrazovanja, unapređenje minimalnih standarda, formulisanje različitih vrsta protokola međusektorske saradnje...⁶).

Sa druge strane, zastupnici neoliberalne ideje upravo u ovim promenama vide i „krah” socijaldemokratske i pobedu neoliberalne ideje, jer su ove promene i dovele do nastanka menadžerske uprave i značajan deo ove doktrine baziran je upravo na ovim merilima.

Čini se, međutim, da ni jedna ni druga konstatacija nije u potpunosti tačna. Pre bi se moglo reći da su sukobi ideologija, i leve i desne, u kasnijoj fazi, odnosno početkom novog milenijuma dovele do nastanka jedne nove javne uprave i doktrine – *doktrine dobre uprave*, ka kojoj danas kreću i ideolozi leve i ideolozi desnice, a o kojoj će više reći biti kasnije.

1.2. Uticaj neoliberalnih ideja i globalizacije na nastanak menadžerske uprave

Menadžerska uprava ili *Novi javni menadžment (NPM – New Public Management)* označava nastojanje da se „... većina vrednosti i tehnika privatnog sektora uvede u javni sektor (upravu), odnosno nastojanje da se javna uprava reformiše tako da bude ... konkurentnija u upotrebi resursa i obavljanju službe, kao i da direktnije bude odgovorna javnosti. U tom smislu, menadžerski pristup u javnoj upravi je deo šireg pokreta uvođenja tržišnih kriterijuma u delovanje države”.⁷

„Menadžerski pristup naročito je popularan u anglo-američkom području „... i to posebno od početka osamdesetih godina. Zemlje u kojima su menadžerska načela doživela najznačajnije pokušaje ostvarenja jesu Novi Zeland, Velika Britanija, Australija, Kanada. Menadžerski pristup nije, međutim, ograničen samo na te zemlje, nego se, doduše vrlo različitim tempom i dubinom, širio i na zemlje kontinentalne Evrope”.⁸

Oporavak privrede privatnog sektora označio je već od kraja pedesetih i početkom šezdesetih godina 20. veka i povratak liberalnim idejama.⁹ Međutim, brojne privredne delatnosti, postale su u međuvremenu delat-

⁶ Gordana Matković, *Država blagostanja u zemljama Zapadnog Balkana – izazovi i opcije*, Centar za socijalnu politiku, Beograd, 2017, str. 16.

⁷ Ivan Koprić, *Organizacijska kultura*, u: Ivan Koprić (ur.), *Javna uprava – nastavni materijali*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2007, str. 86.

⁸ Isto, str. 87.

⁹ Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, Chicago, 1962.

nosti od opšteg interesa i nacionalizovane su od strane države i njenih javnih korporacija kao sastavnog dela javne uprave (delatnosti od opšteg interesa – javne službe). Privatni kapital traži ponovo ekspanziju i širenje, delatnosti od opšteg interesa su idealno područje. One često pružaju i monopolski položaj na tržištu, a pod partijskim uticajem i neprofesionalno vođene od strane nestručne i neprofesionalne uprave državne korporacije postepeno zapadaju u krizu. S druge strane, menadžment privatnih korporacija, zasnovan na racionalizaciji, organizaciji, efikasnosti i efektivnosti, po **POSDKORB** modelu, pruža mogućnost da, obavljajući takve delatnosti, privatni sektor stekne sigurnu i značajnu dobit, odnosno profit.

S druge strane, u javnoj upravi dolazi do brojnih problema, a jedan od njih nalazio se u nedovoljno profesionalno pripremljenoj, nekompetentnoj i laiciziranoj „birokratiji” koja je često bila nadgledana od strane još manje pripremljenih karijernih političara, sa formalnim obrazovanjem koje nije odgovaralo potrebama institucija koje vode.¹⁰

Novo javno upravljanje (*New Public Management* – u daljem tekstu: NPM), odnosno *menadžerska uprava* kao doktrina predstavlja izraz nastojanja konzervativnih političkih snaga, koje su inspirisane neoliberalnom ideologijom, sa ciljem da učvrste klasnu strukturu kapitalističkog društva, kroz ograničavanje i redukovanje socijalne dimenzije države.¹¹

Posle faze ekonomskog razvoja i prosperiteta, koja je započela nakon Drugog svetskog rata i trajala punih 30 godina, a koja je dovela do tzv. 30 godina „zlatne” birokratije, početkom sedamdesetih godina 20. veka, kriza sve više utiče na javne finansije i budžete nacionalnih država. Pad BDP-a u mnogim zemljama, značajno smanjenje broja zaposlenih i veliko učešće široko postavljene države, posebno u režimu javnih službi, bilo da je reč o javnim korporacijama i preduzećima bilo da je reč o sistemima državnog obrazovanja, socijalne zaštite ili zdravstva, kao i opšta neefikasnost, politizacija i korupcija u javnoj upravi postepeno generišu i krizu. Po nekim neoliberalnim mišljenjima, svaka državna uloga je koruptivno zlo jer je država sklona korupciji, monopolu, ograničenjima i zloupotrebi, pa je potrebna njena minimalna uloga i kontrola javnog mnjenja.¹² Nastaje

¹⁰ Mijat Danjanović, „Aktuelne dileme organizacije javnog sektora i upravljanja njime”, *Polis*, br. 1/2012, str. 52.

¹¹ Zoran Jovanović, „Karakteristike Novog javnog menadžmenta u pojedinim evropskim zemljama”, *Glasnik prava*, br. 3/2015 (online). Dostupno na: <http://www.jura.kg.ac.rs/index.php/sr/gplat-3-2015.htm>; Posećeno 20.12.2018. godine.

¹² Jeremy Bentham, „Defence of Usury”, in: *Economic Writings*, Stark (ed.), Allen & Unwin, London, 1952, p. 1789.

potreba da se nešto hitno menja. Ta promena prvenstveno je ekonomske prirode i najpre utiče na zemlje, u to vreme, zapadnih demokratija.

Menadžerska uprava zasnovana je na *Novom javnom upravljanju* kao veoma heterogenoj doktrini u razvoju moderne uprave. Ona se zasniva na upravljačkoj filozofiji, koju su najpre koristile vlade zemalja Zapada, a koja se zatim proširila širom sveta, uključujući tu i zemlje „iza gvozdene zavese” nakon pada Berlinskog zida, kao i zemlje Azije i Južne Amerike.

Međunarodne organizacije poput MMF-a, Svetske banke i OECD-a zalagale su se i snažno podržavale primenu koncepta novog javnog menadžmenta u zemljama u tranziciji i zemljama u razvoju u procesu reforme javne uprave. U zemljama Komonvelta, internacionalizaciji NPM koncepta značajno je doprineo *Komonveltov institut* (Commonwealth Institute). Čak su i velike konsultantske kuće, još od osamdesetih godina 20. veka, poput *Deloitte and Touche*, *Price water house Coopers*, *Ernst and Young*, *Deloitte KPMG*, bile aktivno uključene u ovaj proces, odnosno „talas” NPM reformi.¹³ Ova doktrina ubrzo je postala „globalna mantra”, koja je zasnovana na samo jednoj od vrednosti javne uprave – *ekonomskoj*.

Globalizacija je postala sredstvo za primenu neoliberalizma, kojim lokalni i regionalni fenomeni postaju globalni. Ovaj proces postaje rezultat promocije geostrateških, a posebno geoekonomskih interesa najmoćnijih zemalja sveta, preko kojih se približavaju različiti narodi i nacije, kroz harmonizaciju kulturnih, tradicionalnih, religijskih i drugih razlika.¹⁴ „Fenomen globalizacije je vrlo kompleksan i teško ga je jednoznačno odrediti. Uglavnom se govori o više aspekata globalizacije, pa se zatim oni definišu. Vidovi globalizacije su mnogobrojni ali, prema većini autora, mogu se svesti na ekonomski politički i kulturni aspekt”¹⁵ Za većinu zemalja, posebno ekonomski razvijenih, ona je označila i promene u vođenju nacionalnih ekonomskih politika koje sve više dobijaju transnacionalnu dimenziju.

„Kapital i proizvodnja su prevazišle državne granice i počeli da se šire svetom po ekonomskim a ne političkim principima. Simbol i najvidljivija manifestacija ovih tendencija i uopšte savremenog sveta i globalizacije jesu multinacionalne korporacije”.¹⁶ One imaju sve veću ulogu i

¹³ Zoran Jovanović, „Aktuelni reformski procesi u javnoj upravi i globalizacija”, *Administracija i javne politike*, br. 3/2018, str. 42.

¹⁴ Ognjen Radonjić, „Globalizacija na Balkanu: Zona slobodne trgovine i perspektive privlačenja krupnih institucionalnih investitora na domaće tržište kapitala”, *Sociologija*, br. 2/2004, str. 168.

¹⁵ Veran Stančetić, *Reforma upravljanja u savremenoj državi*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str. 25.

¹⁶ *Ibid.* str. 27.

na promenu uloge i identiteta nacionalne države, jer i savremene države sve više zavise od uticaja i volje multinacionalnih kompanija. Kapital sve više traži upliv i u ono što je do tada bila neprikosnovena uloga države i njene javne uprave. Država sve više počinje da se redefiniše. Tako je proces globalizacije uticao na širenje menadžerske uprave, koja i sama vremenom postaje globalni fenomen i prepoznatljivo obeležje neoliberalnog koncepta.

1.3. *Mere i tehnike doktrine menadžerske uprave*

Sama doktrina menadžerske uprave je veoma heterogena jer obuhvata brojne različite pravce i tehnike: organizaciono-procesne, participativno-kompenzatorne, eksperimentalno-projektne, pa i pravno-legalističke, kojim se nastoji obezbediti princip 3e – ekonomičnost, efikasnost i efektivnost u radu moderne javne uprave.

Mere i tehnike koje karakterišu ovu doktrinu su:

- 1) *uvodenje takmičarskog i tržišnog duha u javnu upravu* (javno nadmetanje za poslove upravne organizacije za koje se nadmeću kako organizacije javnog, tako i privatnog sektora i zaključivanje ugovora o učinku na kratke vremenske periode);
- 2) *nova organizaciona struktura javne uprave*, koja je podrazumevala odvajanje štapskog od linijskog dela organizacije u javnoj upravi i njenu fragmentaciju i specijalizaciju, uključujući i raščlanjivanje velikih birokratskih jedinica, posebno na nivou organa državne uprave (agencifikacija, raskid sa horizontalnom hijerarhizovanom koordinacijom, stvaranje malih organizacija u sistemu javne uprave jasno usmerene na ostvarivanje cilja i produktivnost i sl);
- 3) *elementi podsticanja* (privatizacija pre svega javnih korporacija, uključivanje u tržište kapitala, vrednovanje i preduzetničko upravljanje, *outsourcing*, a u tzv. "trećem talasu" i mešovite oblike javnog i privatnog, kao što je to danas javno-privatno partnerstvo);
- 4) *promene u sistemu finansiranja upravne organizacije i sistema javnih finansija uopšte* (razvoj tehnologija državnog budžeta, finansijska disciplina, racionalizaciono korišćenje javnih finansija kroz konkurse, javne nabavke, tendere i sl).

Profesor Hud (*Hood*) ukazuje na sedam osnovnih karakteristika ovog koncepta:

- 1) Neposredno i profesionalno upravljanje (management) u javnom sektoru, u kome oni koji upravljaju upravnom organizacijom kao menadžeri u privatnom sektoru imaju široka diskreciona ovlašćenja i javne zadatke ali i ličnu odgovornost za uspeh;
- 2) Utvrđivanje kriterijuma i merila uspešnosti koji bi, po mogućnosti, morali da budu izraženi kvantitativno i koji su neposredno povezani sa postavljenim zadacima;
- 3) Stavljanje težišta na kontrolu rezultata (*output*) a ne na procedure, pri čemu su postignuti rezultati osnov nagrađivanja uz napuštanje vođenja politike upravljanja ljudskim resursima iz jednog centra;
- 4) Razbijanje velikih organizacija u javnom sektoru na manje jedinice organizovane oko jednog „proizvoda” ili „usluge” sa posebnim proračunom, koje se nalaze u ravnopravnim međusobnim odnosima, a ne u hijerarhijskom odnosu, koje uspostavljaju i nalaze se u odnosu kako sa drugim organizacijama u okviru upravnog sistema tako i sa onim organizacijama koje su van njega;
- 5) Uvođenje takmičarskog duha u javni sektor, zaključivanje vremenski ograničenih ugovora o učinku sa upravnim organizacijama, uz uvođenje javnog nadmetanja za obavljanje poslova javne uprave u kojima vremenom počinju da učestvuju i organizacije privatnog sektora;
- 6) Preuzimanje stila upravljanja iz privatnog sektora, što podrazumeva veću elastičnost u zapošljavanju i nagrađivanju, ali i bolju komunikaciju u odnosima sa javnošću;
- 7) Racionalno trošenje javnih sredstava i veća finansijska disciplina i štedljivost, uz otpor zahtevima sindikata za povećanjem plata zaposlenima u javnoj upravi, uz deregulaciju kojom se smanjuju troškovi koje država nameće, u prvom redu privatnim organizacijama.¹⁷

Kao što se može videti, NPM kao doktrina nije „homogeni” koncept reforme uprave, već je ona u velikoj meri uslovljena okolnostima u datom sistemu i zato ima različite pravce, kao i rezultate u državama u različitim političkim sistemima i socio-ekonomskom okruženju. Na primer,

¹⁷ Christopher Hood, „A Public Management for all Seasons?“, *Public Administration*, Royal Institute of Public Administration, Vol. 69, issue 1, 1991, pp. 3–19. Navedeno prema: Eugen Pusić, nav. delo, 2005, str. 123–124.

„dubina” menadžerske reforme značajno se razlikuje u anglosaksonskim zemljama (posebno Velikoj Britaniji, Novom Zelandu i Australiji) od, na primer, NPM koncepta u Švedskoj, Danskoj ili Finskoj, ili, na primer, u zemljama Centralne i Istočne Evrope nakon pada berlinskog zida. Jednostavno, „... tamo gde postoje menadžerski modeli, njihova primena zavisi od načina njihovog prilagođavanja svojstvima i potrebama svake zemlje, a on značajno varira od zemlje do zemlje”.¹⁸

1.4. *Od socijaldemokratskog ka neoliberalnom modelu javne uprave*

1.4.1. *Socijaldemokratska ideologija, država blagostanja i razvoj nacionalnih javnih uprava*

Istorijski posmatrano, socijaldemokratska ideologija prošla je kroz različite faze, od prvobitne, s početka 19. veka, koja ju je povezivala sa ortodoksnim marksizmom, preko ideje partija socijaldemokratske proviniencije, koje se zalažu za miran postepen prelazak u socijalizam, s početka 20. veka, do one, nastale u drugoj polovini 20. veka, kada partije ovog usmerenja revidiraju socijalističke ciljeve i nastoje da kapitalizmu udahnu reforme koje bi ga humanizovale. Na taj način, osnov ideologije socijaldemokratskih partija postaju: mešovita ekonomija, spoj javnog privatnog partnerstva, odnosno poredak između kapitalizma, slobodnog tržišta i državnog kolektivizma. To je bio način na koji su socijaldemokrate, kako bi održale ekonomski rast i nisku nezaposlenost, nastojale da regulišu kapitalističke ekonomije ili da njima upravljaju.¹⁹

Osnovni stav ideologije socijaldemokratije jeste „... da je u demokratiji neophodno da osigura ekonomska i socijalna prava za celu populaciju, kao što su pravo na obrazovanje (po mogućstvu besplatno), zdravstvenu i socijalnu zaštitu. Po njima, svako društvo zasnovano na socijalnim nejednakostima jeste nedemokratsko društvo”.²⁰

Ovaj stav u značajnoj meri odražava i sistemski drugačiji odnos i ulogu države u društvenim tokovima i stvaranje koncepta države blagostanja

¹⁸ Zoran Jovanović, „Osvrt na istorijski razvoj novog javnog menadžmenta u pojedinim zemljama – Velika Britanija, SAD i Kanada”, *Srpska politička misao*, 4/2018, str. 303.

¹⁹ Endru Hejvud, *Političke ideologije*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2005, str. 151–152

²⁰ Slaviša Orlović, „Izazovi socijaldemokratije”, u: Zoran Stojiljković (ur.), *Levica u postkriznom kontekstu*, Friedrich Ebert Stiftung, Centar za demokratiju, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013, str. 44.

(*Welfare State*) posebno nakon velike ekonomske krize iz 1929. godine – Velike depresije i Drugog svetskog rata. Država blagostanja počinje da se posmatra kao način reforme i humanizovanja kapitalizma, odnosno kao mehanizam da se promoviše jednakost i iskoreni siromaštvo. U konceptu države blagostanja uprava se pretvara u javnu službu, a zatim i u složeni sistem regulacije društvenih procesa. Teorijski koncept uprave kao sistema socijalne regulacije podrazumeva da je osnovna socijalna funkcija i društvena uloga javne uprave ostvarivanje opšteg blagostanja društva. Znači, opšte ciljeve društva država, odnosno njena javna uprava obezbeđuje kroz aktivnosti čiji je zadatak opšte blagostanje društva, što korespondira sa osnovnim idejama socijaldemokratije.²¹

Pomenuta ekonomska kriza sa kojom su se suočile razvijene zemlje krajem dvadesetih godina 20. veka, kao i posledice Prvog, a zatim i Drugog svetskog rata, dovele su do jačanja solidarističkog pristupa i socijaldemokratske ideje u razvoju savremene države. On je, u zemljama Zapada, doveo i do novog pristupa u javnoj upravi.

1.4.2. Ekonomske teorije i nastanak Kejnzijanskog modela uprave

Jedan od modela uprave nastao pre Drugog svetskog rata bio je tzv. *Kejnzijanski model uprave*, koji je u Velikoj Brianiji dobio ovaj naziv po *Džonu Mejnardu Kejnzu*, visokom državnom službeniku Velike Britanije a kasnije i profesoru na Kraljevskom koledžu u Londonu, koji je tridesetih godina 20. veka bio veliki kritičar *laissez-faire* kapitalizma, i koji je tražio tzv. „treći put” u razvoju savremene države i društva. On je tu doktrinu posebno izneo u svom delu *Opšta teorija zaposlenosti, kamate i novca*, iz 1936. godine.²² Kejnzova razmišljanja nastala su pod značajnim uticajem velike ekonomske krize koja je ikada pogodila svet, poznatija kao *Velika depresija*. Iako on upućuje knjigu svojim dragim kolegama ekonomistima, ona takođe ima veliki značaj i za teoretičare javne uprave. Velika depresija ugrozila je, u to vreme, temelje liberalnog kapitalizma. Izlaz iz depresije podrazumevao je nacionalizaciju brojnih privrednih oblasti od opšteg interesa i njihovo „preuzimanje” od strane različitih modaliteta javnih korporacija, koja se desila u brojnim državama zapadne demokratije, pa i u „kolevci” liberalizma – SAD. To je značilo i punu zaposlenost, koju Kejnz zastupa, kroz termin „nevoljne zaposlenosti”, smatrajući da je problem nezaposlenosti bio osnov Velike depresije.

²¹ Dejan Milenković, „Uticaj liberalne i socijaldemokratske ideologije na savremene reformske procese u javnoj upravi”, *Administracija i javne politike*, br. 1/2015, str. 122–123.

²² John M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Cambridge University Press, Cambridge, 1936, 3.

Po Kejnzu, Velika depresija je pokazala sve nedostatke liberalne ideje, posebno nesposobnost tržišta da se samoreguliše, pri čemu je odbacio stavove da su previsoke plate radnika bile uzrok nezaposlenosti i smatrao je da obaranje realnih plata radnika dovodi do produbljenja krize jer smanjuje potražnju za različitim vrstom roba i usluga. Kroz Kejnzijanski model uloga države ponovo oživljava, jer Kejnz smatra da krize i depresije nastaju zbog slobode tržišta, a zadatak države je upravo u tome da takve rizike neutrališe, tako što će u trenucima krize, umesto da država svoju potrošnju smanji, ona potrošnju povećati, bilo kroz javne radove koje će organizovati država, bilo kroz preuzimanje i stvaranje korporacija koje bi obezbedile obavljanje delatnosti i proizvodnju roba i pružanje usluga od javnog interesa, bilo kroz širenje sistema socijalne zaštite i drugih beneficija za građane, čime bi se podstakla tražnja kroz potrošnju domaćinstva, odnosno porodice. Na taj način dolazi do rasta industrije, ekonomski sistem povećava produktivnost a privreda izlazi iz recesije, naravno uz pomoć države i njene javne uprave, smatrao je Kejnz.²³

Države, pod uticajem potrebe za jačanjem efikasnosti u pojedinim oblastima, i ekonomske krize čije se rešenje traži u „punjoj zaposlenosti” pronalaze ga u nacionalizaciji više privrednih oblasti koje obezbeđuju potrebe građana za određenom vrstom roba ili vršenjem određenih usluga od opšteg interesa za sve.

Evo jednog primera iz Velike Britanije. U toku ratnih godina i u periodu neposredno posle Prvog svetskog rata, izašlo je na videlo veliko nezadovoljstvo građana dotadašnjim sistemom proizvodnje i distribucije električne energije. Proizvodnjom i distribucijom su se bavile na stotine malih privatnih kompanija i lokalnih javnih preduzeća. Samo distribucijom električne energije bavilo se više od 600 takvih subjekata. Proizvodnja je bila skupa, a distribucija nejednaka za građane i privrednike. Nezadovoljstvo javnosti dovelo je 1919. godine do predloga zakona koji je trebalo radikalno da izmeni ovu situaciju. U samoj parlamentarnoj proceduri, međutim, kasnije usvojeni zakon bio je bitno promenjen. Državno telo, koje je trebalo da ima značajnu regulatornu ulogu, u konačnom, usvojenom tekstu zakona, realno je ostalo bez vlasti. Situacija se vremenom još više pogoršala, posebno za privredu. Slabo regulisana oblast postala je pretnja privrednom razvoju Britanije, te je 1927. godine donet *Zakon o centralnoj upravi za elektriku* – kao obliku javne korporacije.²⁴ Javna korporacija povećala je zaposlenost u vremenu krize s jedne strane, a sa druge, značajno smanjila troškove proizvodnje, prenosa i distribucije

²³ John M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1936, 3.

²⁴ Najdan Pašić, *Javne korporacije u Velikoj Britaniji*, Kultura, Beograd, 1957, str. 141–142.

električne energije, što se odrazilo kako na smanjenje troškova privrede, tako i na smanjenje troškova samih građana, kao korisnika. To samo znači da se u pojedinim fazama razvoja država pokazala kao „dobar” gospodar i u oblasti privrede. Bila je efikasija, s jedne strane, nego privatni sektor, a sa druge, obezbeđivala je ne samo vršenje delatnosti od opšteg interesa već i „punu” zaposlenost.

U Francuskoj, sa stanovišta političko-pravnih koncepcija, ovaj model poznatiji je kao model javne uprave kao javne službe.²⁵ On je počeo da se razvija još u periodu neposredno pre Prvog svetskog rata i o njemu je već bilo više reči u prvom delu monografije. U teorijskom, solidarističkom smislu, njegovi rodonačelnici su francuski socijalfunkcionalisti, posebno Leon Digi, koji smatra, kao što je to prethodno bilo pomenuto u delu o političko-pravnim teorijama, da je „... javna služba svaka delatnost čije obavljanje mora da bude obezbeđeno, regulisano i kontrolisano od strane onih koji upravljaju, jer je to neophodno sa stanovišta društvene uzajamnosti, i ujedno je takve prirode, da ne može biti obezbeđeno bez intervencije vladajuće sile”.²⁶ Uprava je, znači, *javna služba*, a njene osnovne odlike su: da obezbeđuje ostvarivanje delatnosti od opšteg interesa, da odgovaraju obavezi onih koji upravljaju, da se staraju za opšte dobro, uvek moguća promenljivost i jednakost građana u korišćenju usluga javne službe.²⁷ Ukoliko ovome dodamo i faktor Velike depresije kao ekonomske krize i Kejnsov model pune zaposlenosti u ekonomiji, svakako da svi ovi faktori značajno redefinišu mesto i ulogu države u to vreme, s jedne strane, i širinu pojma javne uprave sa stanovišta teorijskog i pozitivno-pravnog shvatanja javne službe, sa druge.

Međutim, stvari se vremenom, menjaju. Građenje države nekoliko decenija nakon Drugog svetskog rata išlo je u pravcu produbljivanja tzv. *države blagostanja*, koja korespondira sa socijaldemokratskom ideologijom. Ona je dovela do „upliva” aktivnosti države u mnogobrojne i različite sektore društvenog života u razvijenim zapadnim demokratijama, posebno u oblasti privrednih aktivnosti od opšteg interesa – železnica, infrastruktura, rudarstvo, proizvodnja, prerada i distribucija električne energije i brojne druge – što je vremenom, međutim, dovelo i do brojnih neželjenih posledica. Prema nekim autorima, nastaje čak i bliska veza između totalitarizma i države blagostanja, jer ona ograničava tržišnu

²⁵ Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1999, str. 38–39.

²⁶ Leon Digi, *Preobražaj javnog prava*, str. 51.

²⁷ Dejan Milenković, nav. delo, 2013, str. 51–52.

utakmicu, nacionalizuje privredne aktivnosti i dovodi do nastanka usmerenog državnog kapitalizma koji suspenduje slobodu tržišta.²⁸

Država se vremenom sve više pokazuje kao loš domaćin, dolazi do rata neefikasnosti, kao i do drugih nepredviđenih posledica. Država, a posebno njena javna uprava, postaje veoma skupa. Sve veći procenat učešća države u BDP-u rađa strukturu krize. Građani više ne mogu da „finansiraju” preskupu državu. Čeka se samo okidač. Nova ekonomska kriza. Bio je to tzv. naftni šok 1973. godine. Nešto je u javnoj upravi moralo da se menja.²⁹

1.4.3. Menadžerska uprava (Novo javno upravljanje) kao liberalna i globalna mantra i ekonomska teorija monetarizma

1.4.3.1. Neoliberalna ideja i uticaj ekonomske teorije monetarizma na promene u državi i javnoj upravi

Oporavak privrede privatnog sektora i označio je već krajem pedesetih i početkom šezdesetih godina 20. veka povratak liberalnim idejama. Na čelu ovog pokreta našli su se kasnije čuveni makroekonomisti poput *Miltona Fridmana*, *Fridriha Hajeka*, *Franka Najta* (*Frank Knight*), *Karla Popera* (*Karl Popper*), *Džordža Stigler* (*George Stigler*) i drugih, koji su osnovali Društvo *Mont Pelerin*, sa ciljem javnog zagovaranja potrebe za revidiranjem državne moći, kao i upliv privatnog sektora i privatnog kapitala u klasične državne oblasti kao što su, na primer, vođenje javnih politika ili definisanje socijalne uloge zemlje, čime su uspostavljeni temelji neoliberalizma. Čak devet članova ovog Društva kasnije je dobilo Nobelovu nagradu. U tom smislu, na kasnije reformske procese u upravi, kao i kod „Kejnzijanskog modela”, presudnu ulogu imala je (makro)ekonomija. Tako vremenom nastaje pokret „monetarista”. Za njih je monetarna politika prioritet u odnosu na fiskalnu, gde je glavni instrument upravljanje ponudom novca.³⁰

Fridman u delu *Kapitalizam i sloboda* smatra da je sistem koji je zasnovan na slobodama sistem koji daje rezultate, te da prevelika državna intervencija u slobodu tržišta nije produktivna, odnosno da je slobodna tržišna utakmica delotvornija od državne intervencije, na osnovu čega se i zalagao za ograničenje moći vlade, odnosno države. *Fridman* se zalagao

²⁸ Frensis Fukujama, *Gradenje države*, Filip Višnjić, Beograd, 2005, str. 13–24.

²⁹ Eugen Pusić, *Javna uprava i društvena teorija*, Društveno veleučilište: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2007, str. 110–112.

³⁰ Jelena Tošković, *Preispitivanje neoliberalnog koncepta ekonomije u zemljama Zapadnog Balkana* (doktorska disertacija), Fakultet poslovne ekonomije – Sremska Kamenica, Univerzitet EDUCONS, Sremska Kamenica, 2015, str. 49–50, 52.

za slobodnu trgovinu, slobodno formiranje cena, fluktuirajuće kurseve, negativan porez na dohodak. U tom smislu, slobodna ekonomska politika podrazumeva i drugačiju ulogu države i javne uprave od one koju zagovara Kejnzijski model, u kome država u značajnoj meri reguliše i određuje pravila igre na tržištu, jer je preterana državna intervencija često neefikasna i štetna, a država, posebno njena javna uprava veoma skupa.³¹

Pod uticajem *Kejnzijskog modela* brojne privredne delatnosti, u periodu od tridesetih godina 20. veka kao i neposredno nakon Drugog svetskog rata postale su delatnosti od opšteg interesa i nacionalizovane su od strane države. Kako privatni sektor vremenom jača, privatni kapital traži ponovo ekspanziju i širenje, a delatnosti od opšteg interesa su idealno područje. One često pružaju i monopolski položaj na tržištu, a pod partijskim uticajem i neprofesionalno vođene od strane nestručne i neprofesionalne uprave, državne korporacije postepeno zapadaju u krizu. Nedovoljno profesionalno pripremljena, nekompetentna, laicizirana „birokratija” u mnogim primerima nadgledana od nekarijernih političara, sa formalnim obrazovanjem koje nije odgovaralo potrebama institucija koje vode,³² dovelo je do kolapsa kako javnih korporacija tako i drugih organizacionih oblika u javnoj upravi.

S druge strane, menadžment privatnih korporacija, zasnovan na racionalizaciji, organizaciji, efikasnosti i efektivnosti, pruža mogućnost da, obavljajući takve delatnosti, privatni sektor stekne sigurnu i značajnu dobit, odnosno profit.

„Konflikt između demokratskih potraživanja za socijalnom pravdom i kapitalističkih zahteva za raspodelom na osnovu marginalne produktivnosti ili tržišne pravde održavao se na nacionalnim tržištima rada, gde su sindikalni pritisci na zarade, pod garancijom pune zaposlenosti, izazvali ubrzanje inflacije. ... Kada je prikrivena inflatorna redistribucija postala neizdrživa, primoravajući da uz visoki politički rizik to okončaju, konflikt se ponovo vratio u političku arenu. Ovde je on doveo do porasta razlike između javne potrošnje i javnog duga, što je za posledicu imalo brz rast javnog duga....”³³

Suočavajući se sa sve većim budžetskim deficitom, brojnim i nepotrebnim organizacionim oblicima javne uprave, a posebno javnih službi, kao i sa nedostatkom menadžerskih sposobnosti u javnoj upravi, u sve većem broju zemalja nastaje gotovo jedinstven stav da u uslovima eko-

³¹ Milton Friedman, nav. delo, 1962.

³² Mijat Damjanović, nav. delo, 2012, str. 52.

³³ Ana Manojlović, Zoran Stojiljković, „Levica u traganju za odgovorima na izazove krize”, u: Zoran Stojiljković (ur.), *Levica u postkriznom kontekstu*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2013, str. 5–10.

nomske krize postoji potreba za smanjenjem upravnih aktivnosti, pa čak i njihovog ukidanja, naročito onih koje su se zasnivale na ideji socijalne pravde.

„Ukratko, dugotrajno opadanje profitnih stopa dovelo je sedamdesetih godina 20. veka do reakcije koja se ogledala u potkopavanju temelja i tekovina države blagostanja. Javna ali i privatna potrošnja većine stanovništava su počev od tog perioda lagano gubile trku sa rastom profita... . Kao izlaz iz krize vidi se smanjenje javne i privatne potrošnje, odnosno smanjenje državnih rashoda. To je podrazumevalo i smanjenje izdvajanja za socijalnu zaštitu, zdravstvo i obrazovanje. Cilj tih mera je uravnoteženje državnog budžeta bez podizanja poreza kako bi se navodno podstakli najbogatiji slojevi stanovništva da više investiraju. ... Zbog toga, sve političke stranke, pa i one koje se deklarišu kao stranke levice, podržavaju navedene i slične mere.”³⁴

U pomenutim uslovima, i pod sve jačim uticajem monetarista, ponovo stupa na scenu neoliberalni (libertarijanski) koncept i javne politike, poput *reganomike* i *tačerizma*, postaju dominantne, jer one dovode do finansijske deregulacije kao alternativnog načina zadovoljavanja politički moćnih zahteva za sigurnošću i prosperitetom građana. Ovi koncepti zato i polaze od preispitivanja složenih modela upravnih organizacija u javnoj upravi, jer je glomazna javna uprava postala isuviše skupa, a značajan deo usluga koje je država pružala kroz ovako postavljen organizacioni model uprave jačao je birokratiju, inertnost i neodgovornost za postignute rezultate. Tako nastaje NPM kao nova doktrina javne uprave.

1.4.3.2. Menadžerska uprava i administrativni megatrendovi

NPM podrazumeva čitav niz radikalnih rezova u javnoj upravi³⁵ koja prepušta upravu i građane surovoj tržišnoj ekonomiji i tržišnim principima, a sve više i transnacionalnom kapitalu u uslovima jačanja globalizacije. Poznati američki teoretičar, profesor Hud, koga smo već prethodno pomenuli u vezi sa obeležjima NPM, još u ranim fazama nastanka ove doktrine ukazuje na četiri „administrativna megatrenda” koja su pogodovala njenom nastanku i globalnoj popularnosti:

³⁴ Vladimir Vuletić, „Šta je danas leвица”, u: Zoran Stojiljković (ur.), *Leвица u postkriznom kontekstu*, Fridrich Ebert Stiftung, Centar za demokratiju, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013, str. 21–32.

³⁵ Christopher Hood, „A Public Management for all Seasons?”, *Public Administration*, Royal Institute of Public Administration, Vol. 69, issue 1, 1991, pp. 3–19.

- 1) pokušaj da se uspori rast vlade (izvršne vlasti i javne uprave), kako u pogledu njene javne potrošnje tako i velikog broja zaposlenih;
- 2) privatizacija i kvaziprivatizacija u javnoj upravi sa akcentom na „supsidijarnost posebno kada je reč o pružanju javnih usluga”;
- 3) razvoj informatičke tehnologije i njihov značaj u distribuciji javnih usluga;
- 4) razvoj više međunarodnih agendi, koje akcenat stavljaju na opšta pitanja upravljanja u javnoj upravi, kreiranja javnih politika, stilova odlučivanja i međuvladinu saradnju koje se unose u prevaziđene tradicije u javnoj upravi.³⁶

Međutim, ove ideje i megatrendovi ozbiljno ugrožavaju ideju socijaldemokratije, koja je do tada u javnoj upravi najmanje videla njene ekonomske, već prvenstveno socijalne, pravne i političke vrednosti. Javne korporacije koje su dugo bile stub razvoja privrede i koncepta državnog kapitalizma postaju vremenom i osnov recesije i krize. Privatni kapital traži upliv. Javne korporacije treba privatizovati, zarad profita koji inertna država i uprava ne mogu da ostvare, ali ga može ostvariti privatni sektor. Razbijaju se tradicionalna uporišta socijaldemokratije u koje se uvode tržišni principi: smanjuje se nivo socijalnih davanja, uvodi se vaučerski sistem obrazovanja, redefiniše se obim obaveznih zdravstvenih usluga u kojima sve veću ulogu ima privatni sektor. Naravno, često na uštrb i smanjenjem nivoa usluga građanima.³⁷

S druge strane, to direktno pogoduje transnacionalnom kapitalu, posebno u uslovima globalizacije. Radikalne promene u javnoj upravi počinju. Tačerizam i reganomika privredni oporavak u to vreme baziraju na osnovnim postavkama liberalne, minimalističke države, koja sve manje pruža usluge svojim građanima i, istovremeno, čitav niz poslova iz delokruga javne uprave od opšte društvene dobrobiti prepušta tržišnim principima.

U Velikoj Britaniji, radikalna reforma javne uprave započela je dolaskom na vlast Margaret Tačer 1979. godine. Nastaje „menadžerska” uprava. Uporište u ovoj reformi Margaret Tačer nije pronašla u dotadašnjoj birokratizovanoj, amaterskoj i aristokratskoj upravnoj vrhuški, koja i nije bila spremna da se menja, već u javnim (upravnim) službenicima

³⁶ Christopher Hood, “A Public Management for all Seasons?”, *Public Administration*, Royal Institute of Public Administration, Vol. 69, issue 1, 1991, p. 3.

³⁷ Dejan Milenković, „Uticaj liberalne i socijaldemokratske ideologije na savremene reformske procese u javnoj upravi”, str. 125.

srednjeg sloja koji su cenili trgovinu, kompetitivni kapitalizam, samoinicijativu, i koji su i u samu upravu zatim uneli *menadžerski pristup*.³⁸

Slični procesi reforme tokom sedamdesetih i osamdesetih godina 20. veka započeti su i sprovedeni u *Australiji* i *Novom Zelandu*.

Različite istrage koje su vođene protiv australijske državne birokratije dovele su u *Australiji* do zaključka, još krajem šezdesetih godina, da se državna organizacija i državni biznis mora voditi na *profesionalan način*. Državni sektor morao je više vrednovati investirane društvene izvore, a porast ukupnih troškova vlade morao se zaustaviti. Takođe, morala se staviti tačka na snishodljiv stav birokratskih elita, koji je stvorio hijerarhijsku autokratiju, tačnije, upravu bez zdravog razuma koju je pratilo ravnodušno obavljanje dužnosti, sebični interesi, neefikasnost i nekompetentnost. To se moglo promeniti samo uvođenjem „jake doze menadžerstva”, odnosno usvajanjem od strane države i javnog sektora teorija i praksi koje je razvila privatna industrija. Reforma je najpre započela u australijskoj saveznoj državi Viktoriji, a kao uspeli eksperiment zatim se proširila i na celu zemlju. Promena i transformacija države i uprave manifestovala se početkom osamdesetih godina 20. veka kroz floskulu „voditi državu kao biznis”. Ona je dovela do zapošljavanja biznis savetnika i eksperata multinacionalnih korporacija za oblast metoda poslovanja i računovodstva u javnu upravu, sa ciljem istraživanja i realizovanja planova i strategija menadžmenta u državi i upravi.³⁹

Novi Zeland je zašao daleko dublje u menadžerstvo nego druge zemlje, jer je vlada shvatila da nije morala da pruža robu i usluge građanima, ako je mogla da garantuje da usluge budu pružene pravično, što je doprinelo brzoi i efikasnoj reformi javne službe. Država (uprava) postaje (ostaje) samo *koordinator javnih politika* koji obezbeđuje *pravičnost* u obezbeđivanju usluga građanima, a prestaje biti i njen „neprikosnoveni neposredni izvršilac”.⁴⁰

Menadžerska uprava je doktrina koja je prošla kroz više faza. Iako doktrina menadžerske uprave jeste još uvek dominantna „matra”, ona se postepeno usmerava ka drugoj doktrini, doktrini *dobre uprave*, o kojoj će kasnije više biti reči. Početkom novog milenijuma, kada je NPM doktrina bila na vrhuncu svoje moći, pojedini teoretičari ukazuju koje sve karakte-

³⁸ Dejan Milenković, „Uticaj liberalne i socijaldemokratske ideologije na savemene reformske procese u javnoj upravi”, str. 298.

³⁹ Isto.

⁴⁰ Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin, New York, 1991, pp. 198–233. Navedeno prema: Milan Marković, *Pravna pitanja reorganizacije uprave u Srbiji i Crnoj Gori* (doktorska disertacija), Pravni fakultet u Beogradu, 1998, str. 56–62; Frensis Fukujama, nav. delo, 2005, str. 21–25.

ristike obuhvata doktrina NPM u vremenskom procesu koji je trajao duže od 20 godina.

To su: značajno smanjenje funkcija javne uprave, decentralizacija, korporatizacija i devolucija javnog menadžmenta, *contracting-out*, takmičenje u javnoj upravi, odgovornost za rezultate, zamena kontrola inputa kontrolom outputa, obračunsko računovodstvo i promene u sistemu javnih finansija, merenje rezultata, dodeljivanje odgovornosti, upravljanje ljudskim resursima, osnaživanje građana i zaposlenih, "one-stop shop", razdvajanje politike i administracije i veća upotreba informacionih tehnologija.⁴¹

Sve nabrojane elemente možemo grupisati u četiri osnovne kategorije: (1) *devolucija*,⁴² (2) *upravljanje učinkom*, (3) *upravljanje ljudskim resursima* i (4) *odnos između vlade i građana*.⁴³

1.5. *Sa državnog na menadžersko upravljanje*

Sledeće karakteristike nastale su i razvijale su se u različitim fazama razvoja NPM doktrine.

Razvoj menadžerske uprave doveo je do savremenog shvatanja da su „... javna uprava ("public administration") i javno upravljanje („public management“) zapravo logični konstituenti državnog upravljanja ("state management"), koji, praveći razliku između države i tržišta, javnog i privatnog, ekonomije i politike, iste ne podvajaju već ih spajaju, u svrhu što kvalitetnijeg opsluživanja građana u sferi javnog sektora. Odnosno, ova sfera je više od jednostavnog spajanja javnog i privatnog sektora, i zapravo predstavlja njihov sinergijski izraz. Inače, savremeni model državnog upravljanja primereniji je razvijenijim kapitalističkim državama i njihovom shvatanju ključnih obeležja demokratije. To pretpostavlja pluralitet

⁴¹ Lourdes Torres, *Trajectories in public administration reforms in European Continental countries*, Australian Journal of Public Administration, Vol. 63, 3/2004, p. 100.

⁴² Prema Hrvatskoj enciklopediji, *devolucija* u engleskoj, odnosno britanskoj upravnoj doktrini je sinonim za političku decentralizaciju, pa se pojmu devolucija dodaju odgovarajuće oznake: zakonodavna, izvršna, upravna. U savremenoj pravnoj literaturi, posebno britanskoj, termin devolucija pojavljuje se u kontekstu sticanja veće zakonodavne autonomije pojedinih dijelova Ujedinjenog Kraljevstva. Leksikografski zavod Miroslav Krleža; dostupno na: <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=14884>; Pristupljeno 21. 1. 2019.

⁴³ Lourdes Torres, op. cit., 2004, p. 100.

njegovih funkcionalnih formi, kroz birokratsku, tržišnu, partnersku i hibridnu inklinaciju”.⁴⁴

U nastavku, ćemo se detaljno upoznati sa strategijama reformi javne uprave koje su dovele do uvođenja menadžerske uprave, pojedinim najznačajnijim karakteristikama menadžerske uprave, a zatim i reformama javne uprave u pojedinim zemljama koje su dovele do stvaranja ili bar delimičnog stvaranja menadžerske uprave u Ujedinjenom Kraljevstvu, Novom Zelandu, Nemačkoj, Holandiji i Finskoj. U delovima koji se odnose na Ujedinjeno Kraljevstvo, detaljno se išlo kroz policy dokumenta, odnosno prema programima reformi, dok je u ostale tri zemlje metodologija postavljena tako što su naznačeni osnovni pravci promena, a zatim su proučavane pojedine karakteristike menadžerske uprave koje su u periodu preovlađujuće doktrine menadžerske uprave bile sprovedene u Holandiji, Nemačkoj i Finskoj.

⁴⁴ Mijat Damjanović, „Uloga javne uprave i javnog upravljanja u oblikovanju demokratije”, *Administracija i javne politike*, br. 1/2015, str. 29.

2. STRATEGIJE REFORME UPRAVE I KLJUČNE KARAKTERISTIKE MENADŽERSKE UPRAVE

2.1. *Ka menadžerskoj upravi – oblici strategije reforme uprave*

2.1.1. *Uvod*

Reforme ka menadžerskoj upravi, u mnogim zemljama, ukazuju na moguće i poželjne *kombinacije različitih strategija* kako *funkcionalnih*, kroz menjanje poslova uprave, tako i *organizacionih*, u smislu reformi upravne organizacije. Pet osnovnih strategijskih pravaca u kojima su države krenule ka „menadžerskoj upravi” su: *pravno-legalističke strategije*; *eksperimentalno-projektne strategije*; *kompensatorno-participativne strategije*; *organizaciono-procesne strategije* i *strategije novog upravljanja (menadžmenta)*. Svih pet strategija išle su u pravcu uvođenja „menadžerske uprave”, odnosno doktrine novog javnog upravljanja (*New Public Management*).⁴⁵

S druge strane, svaki pravac strategije reforme sadržao je u određenoj meri i elemente drugih strategijskih pravaca. Razlika je bila u tome što je u nekim zemljama pravno-legalistički pravac, odnosno regulatorna reforma bila osnov za uvođenje pojedinih elemenata menadžerske uprave. U drugim, „uspeli eksperiment” menadžerske uprave sa lokalnog nivoa prenošen je na nivo centralne države, u trećim, ključno je bilo učešće građana u procesu. U četvrtoj grupi strategija stavljen je na promenu u upravnoj organizaciji. Na kraju, kod petog strateškog pravca, reforma se prvenstveno odnosila na menadžerske sposobnosti rukovodilaca, a zatim i zaposlenih u javnoj upravi.

⁴⁵ Dragoljub Kavran, *Elementi strategije upravne reforme*, Javna uprava, br. 1, 2002, str. 14–20.

2.1.2. Pravno-legalističke strategije

Pravno-legalističke strategije, koje podrazumevaju donošenje i usvajanje novog zakonodavnog i regulatornog okvira za delovanje javne uprave, posebno značajnu ulogu imale su u Francuskoj. Takođe, ovaj pravac bio je primenjen kao „dominantan” i u Finskoj. Međutim, problem sa ovom strategijom je u tome što njega *od vrha kontroliše državna organizacija*, koja odlučuje o tipu, domenu i sadržini reforme koju donose tvorci politike u parlamentu i vladi, te ove strategije prvenstveno zavise od stepena razvoja demokratije u određenoj državi. U tom smislu, ona je sprovodiva u Francuskoj, Nemačkoj ili Finskoj, ali manje sprovodiva u zemljama u tranziciji.⁴⁶ U Francuskoj, na primer, od osamdesetih godina, pod pritiskom globalizacija, izazova razvoja jedinstvenog evropskog tržišta, potrebe decentralizacije unitarnog francuskog sistema javne uprave, kao i potrebe da „administracija osluškuje potrebe” svojih korisnika i brine o kvalitetu pruženih usluga, donosi čitav set novih zakona. Najpre, to je *Zakon o demokratizaciji javnog sektora*, iz 1981. godine, koji podrazumeva denacionalizaciju i delimičnu privatizaciju francuskih javnih preduzeća. Ovaj zakon zamenjen je kasnije novim iz 1986. godine, kroz koji je ovaj proces bio još naglašeniji.⁴⁷ Zatim *Zakon o decentralizaciji*, iz 1982. godine, ukida značajnu ulogu koju su tutori imali u francuskim departmanima i jedinicama lokalne samouprave kao nižim nivoima vlasti, čime je data veća samostalnost i mogućnost departmanima, opštinama i gradovima u upravljanju i pružanju usluga građanima. Takođe, ovim zakonom su dotadašnje regije, koje su imale karakter javnih ustanova postale oblik teritorijalne organizacije sa višim stepenom autonomije u odnosu na departmane, opštine i gradove. Treći je *Zakon o javnim službenicima*, 1984, sa izmenama i dopunama 1986. godine, koji je trebalo da unapredi francuski merit sistem, zatim da dodatno profesionalizuje državne francuske državne službenike ali, istovremeno, da službenički sistem delimično debirokratizuje, odnosno otvori ga ka „spoljnjem” svetu, prvenstveno za menadžere iz privatnog sektora.⁴⁸

⁴⁶ Dejan Milenković, nav. delo, str. 300.

⁴⁷ Manuel Tirard, „Privatization and Public Law Values: A View from France”, *Indiana Journal of Global Studies*, Vol. 15, No. 1/2008, p. 292.

⁴⁸ Pjer Sardan, „Državna uprava u Francuskoj”, u: Mijat Damjanović (ur.), *Uporedna iskustva državnih uprava*, Magna agenda, Beograd, 2003, str. 151–168. Dejan Milenković, nav. delo, 2013, str. 298.

2.1.3. Eksperimentalno-projektne strategije

Drugi pravac reforme čine *eksperimentalno-projektne strategije*, karakteristične za visokorazvijene, odnosno zemlje sa višedecenijskom demokratskom tradicijom. Zemlje poput Holandije, Japana, Nemačke i Australije i drugih, u potrazi za novim metodama i modelima koji bi doprineli daljem procesu razvoja uprave kao servisa građana, odnosno „uprave na usluzi”, ali i unapređenju njene efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti, kreću ka *pragmatskim rešenjima*, koji se kao *eksperimentalni modeli najpre primenjuju na manjoj teritoriji*, npr. departmanima, provincijama, okruzima, pa i federalnim jedinicama kako bi se i praktično dokazala njihova uspešnost, čime se, pre donošenja odluke da se takvi modeli primene na celoj teritoriji jedne zemlje, oni prvo eksperimentalno, kao jedna vrsta projekta, primenjuju na uzorku.⁴⁹ U Australiji je, na primer, još krajem šezdesetih godina, pojavio stav da se državna organizacija i državni biznis moraju voditi na profesionalan način. Državni sektor morao je da više vrednuje investirane društvene izvore, a porast ukupnih troškova vlade morao je biti zaustavljen. Takođe, morala se staviti tačka na snishodljiv stav birokratskih elita, koji je stvorio hijerarhijsku autokraciju, tačnije upravu bez zdravog razuma koju je pratilo ravnodušno obavljanje dužnosti, sebični interesi, neefikasnost i nekompatibilnost. Zato je u državu trebalo uvesti „jaku dozu” menadžerstva, kroz usvajanje teorija i praksi privatnog sektora u javni sektor. Međutim, takve reforme počele su tek početkom osamdesetih godina. Reforma je najpre bila sprovedena u australijskoj saveznoj državi Viktorija, a pošto je „eksperiment” uspeo, ona je preneti i na centralni nivo. Opširnije u realizaciji ovakve strategije u Holandiji i Nemačkoj videćemo u narednim poglavljima.

2.1.4. Kompenzativno-participativne strategije

Kompenzativno-participativne strategije su usmerene na *decentralizaciju, proširenje javnog sektora kroz učešće savetodavnih tela građana*, a ove strategije bile su primenjene u početku tranzicije nekadašnjih istočnoevropskih zemalja koje su izlazile iz sistema uprave kao vlasti i administrativnog socijalizma kroz procese uvođenja tržišne ekonomije, denacionalizacije i deregulacije. Ove strategije doprinele su svojevremeno reformama i u pojedinim državama SAD, u kasnijim periodima uvođenja menadžerske uprave i u Danskoj, a bile su tokom devedesetih godina prošlog veka podržavane i akcijama Evropske unije u procesu preokreta

⁴⁹ Dejan Milenković, nav. delo, 2013, str. 300–301.

ka tržišnoj privredi u Češkoj, Poljskoj i Sloveniji. One su takode bile primenjene i u Rusiji, Kazahstanu, Kirgistanu, a često se primenjuju i danas i u zemljama Evropske unije. Suština ove strategije je u tržišnom modelu reformske uprave, u kome Vlada utiče na upravu, unapređuje njenu efikasnost i smanjuje troškove birokratske administrativne mašinerije i kontrolu javnog sektora nad privatnim preduzetništvom⁵⁰, ali ga istovremeno kontrolišu i građani, prvenstveno kroz tzv. output, odnosno ishod, s obzirom na kvalitet pruženih usluga, kao i kroz mogućnost da se građanima omogući „izbornost” između više pružalaca usluga u određenim oblastima. Tako je, na primer, početkom novog milenijuma, danska Vlada usvojila program „Građanin za upravljačem”. Ovaj program označio je na neki način i postepeno pomeranje danske doktrine „menadžerske uprave” ka doktrini „dobre uprave”. Osnovni ciljevi programa „Građanin za upravljačem” bili su: (1) da se stvori mogućnost izbora građanima pri odabiru pružaoca javnih usluga (bilo da je reč o javnim ili privatnim) u oblasti zdravstva, školstva, socijalnog staranja o starima i dr., (2) stvaranje jednostavnog, odazivnog i otvorenog javnog sektora, kao i (3) osiguranje boljeg kvaliteta javnih usluga (ishoda – outputa) za istu vrednost (novac).⁵¹

2.1.5. Organizaciono-procesne strategije

Organizaciono-procesna strategija u svojoj osnovi sadrži planove za definisanje *novih poslova i zadataka (delatnosti) uprave*, kojim se ujedno vrši i njena reorganizacija, što podrazumeva delimično i uvođenje novih metoda upravljanja. To se posebno odnosi na odvajanje štapsko-linijske organizacije centralnih organa državne uprave, odnosno odvajanje policy poslova, s jedne strane, od izvršnih upravnih poslova, sa druge. Ovaj pravac posebno karakteriše agencifikacija, odnosno proces, u kome linijski deo organizacije dobija autonomiju i samostalnost, često i pravni subjektivitet i sopstveni budžet i proračun. Rukovodioci ovih organizacija sve više postaju menadžeri. Oni su ti koji za određenu sumu novčanih sredstava organizuju proces rada po načelima privatnog sektora, pre svega načelu maksimalne efikasnosti. To podrazumeva i veću količinu rada svakog zaposlenog za što kraće vreme. Vremenom se povećava broj zadataka agencije, za istu „količinu” novca. U nekim zemljama ona dovodi i do tržišne utakmice između agencija. Ova „organizaciona reforma”, pre svega,

⁵⁰ Dejan Milenković, nav. delo, 2013, str. 301.

⁵¹ Romea Manojlović, „Danski model novog javnog menadžmenta može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj?”, Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 4/2010, str. 968.

u zemljama anglosaksonskog prava, prati i uvođenje „tržišne utakmice u javni sektor i takmičenje agencija za sve manju sumu budžetskih sredstava. Prema tome, precizno razgraničenje aktivnosti različitih ministarstava i organa uprave, veća koordinacija kojom se izbegava preklapanje istih nadležnosti i funkcija i napuštanje visokog stepena hijerarhičnosti, koji karakteriše upravu kroz razdvajanje policy od izvršnih poslova, samo su neke od odlika ovih strategija. Sve organizacione strategije istovremeno se bave i procesima permanentnog obrazovanja i podizanja rukovodilačkih i menadžerskih sposobnosti u javnom sektoru. Ovaj pravac strategije bio je dominantan u Ujedinjenom Kraljevstvu, a opširnije o realizaciji ove strategije videćemo u narednom delu koji se odnosi na pojedine karakteristike menadžerske uprave, kao i u delovima koji se odnose na menadžersku upravu u pojedinim zemljama, naročito u delovima koji se odnose na Ujedinjeno Kraljevstvo i Novi Zeland.

2.1.6. *Strategije menadžerskog upravljanja*

Poslednji strateški pravac reforme uprave u savremenim uslovima čine *strategije novog sistema javnog upravljanja (New Public Management)*, odnosno menadžersko upravljanje. One počivaju na novim metodama i tehnikama menadžmenta mahom preuzetim iz privatnog sektora i oslanjaju se na *davanje najširih ovlašćenja menadžerima, uvođenju procesnog upravljanja i menažmentu koje se zasniva na rezultatima*. Prema tome, menadžersko upravljanje na neki način jeste logičan sled, odnosno nastavak organizaciono-procesne strategije. Nastaju timovi specijalista, koji su kroz timski rad spremni da odgovore potrebama brzo promenljivih zadataka i ovlašćenja, a cela uprava se podvrgava *stalnom preispitivanju i oceni efikasnosti i ekonomičnosti*. Na primer, u reformi javne uprave Novi Zeland je prednjačio da država, odnosno njena uprava u što manjoj meri treba da pruža usluge građanima. Uloga javne uprave prvenstveno treba da bude u tome da usluge koje se pružaju građanima budu pružene pravično, pod jednakim uslovima bez obzira ko takvu uslugu vrši (javni ili privatni sektor). Tamo gde preostale usluge vrši javna uprava, odnosno tamo gde je javna uprava ostala neposredni izvršilac, javni i dobro obrazovani javni menadžeri upravu „vode” kao „biznis” poštujući, pre svega, pravila ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Sve više pozicija u javnoj upravi zato postaju „otvorena” za menadžere iz privatnog sektora. Angažovani u javnoj upravi, oni u nju treba da uvedu „jaku dozu” menadžerstva. To dovodi do takmičenja za menadžerske pozicije, posebno u osamostaljenim izvršnim agencijama. Na primer, u Ujedinjenom Kraljevstvu, u službenički sistem je uvedena kategorija „ključnih kadrova”,

tačnije menadžera za rukovodeća mesta u izvršnim agencijama i drugim različitim oblicima osamostaljenih linijskih organizacija. Za oko 150 takvih pozicija, tokom osamdesetih i devedesetih godina (tačnije u periodu od 12 godina) redovno se na javnim konkursima borilo oko 11.000 kandidata. Znači, takve pozicije su i te kako privlačile pažnju menadžera iz privatnog sektora, što je bilo od značaja za uvođenje visokog menadžerskog upravljanja u javnu upravu Ujedinjenog Kraljevstva.⁵² Opširnije o realizaciji ove strategije posebno ćemo moći da vidimo i na primeru Novog Zelanda u jednom od narednih poglavlja.

2.2. *Pojedine ključne karakteristike menadžerske uprave*

2.2.1. *Opšti osvrt na najznačajnije karakteristike menadžerske uprave*

Pomenuti pravci reforme ukazuju i na pojedine ključne karakteristike „menadžerske uprave”. To su: (1) *promena sistema javnih finansija*; (2) *agencifikacija i ugovori o učinku*; (3) *decentralizacija* i (4) *korporatizacija, privatizacija i ugovaranje (outsourcing)*. Ove karakteristike menadžerske uprave se prepliću, tako da su one na menadžersku upravu uglavnom delovale kumulativno. Uvođenje jedne karakteristike (npr. promene sistema javnih finansija) dovodilo je i do uvođenja druge, npr. agencifikacije. Pored ovih karakteristika, treba pomenuti i reformu službeničkog sistema i smanjenje broja zaposlenih u javnoj upravi, uz njenu debirokratizaciju, naročito u smislu otvorenog ili delimično otvorenog službeničkog sistema u kome treba „naći mesta” za menadžere iz privatnog sektora. U ovom poglavlju, ukratko ćemo ukazati na prve četiri karakteristike „menadžerske uprave”.

2.2.2. *Redefinisanje sistema javnih finansija*

Prva je vezana za promene u sistemu javnih finansija, što govori da je centralno mesto u procesu reformi, gotovo bez izuzetka, u svim zemljama imalo Ministarstvo finansija. Zato se kao prvo postavlja pitanje zašto je sistem javnih finansija toliko važno pitanje u procesu reforme javne uprave? Najpre, zato što je Naftni šok, iz 1973. godine, izazvao globalnu privrednu recesiju, koja je u mnogim zemljama, uz retke izuzetke (npr. Nemačka), dovela do značajnog povećanja troškova države u ukupnom

⁵² Eugen Pusić, nav. delo, 2007, str. 121.

bruto nacionalnom proizvodu (GDP). Države nisu mogle više iz realnih izvora da finansiraju skupu i veoma široko postavljenu javnu upravu. „Skupa” država postajala je, kroz sistem poreza, sve veće opterećenje i za privredu i stvari su se morale menjati. Pošto u svakoj zemlji Ministarstvo finansija utvrđuje Nacrt zakona o budžetu, ono se nalazi na „izvoru” svih informacija kako o *imputima* (ulazima – rezultatima) tako i *outputima* (ishodima).

Prema tome, Ministarstvo finansija ima uvid i u sve javne politike koje druga ministarstva, kao kreatori javnih politika, sprovedu ili namera- vaju da sprovedu, ali takve javne politike drugih ministarstava, Ministar- stvo finansija, kao „ministarstvo nad ministarstvima”, odnosno kao „mi- nistarstvo superior”, utvrđujući budžet kroz nacrt zakona i upravljajući budžetom, odnosno državnim novcem, finansijski podržava i odobrava ili ih odbija. U okviru Ministarstva finansija ključnu ulogu imale su uprave trezora, a pored ministarstva finansija, u mnogim zemljama veliki značaj u ovom procesu imale su i nacionalne revizorske institucije.

Iako je na početku reformi ključni faktor bio rezultat (input), odno- sno ekonomičnost i efikasnost koje su dovodile do veće produktivnosti i smanjenja troškova, vremenom se situacija menja, i ključni faktor postaju *public policy* ishodi (output), npr. kvalitet usluge, a ne sam rezultat (input), npr. smanjenje troškova. Na kraju ere „menadžerske uprave” ovaj faktor dovodi do postepenog prelaska na doktrinu „dobre uprave”.

Međutim, to je bio proces koji je u pojedinim zemljama trajao i duže od dve decenije (od kraja sedamdesetih i početka osamdesetih do počet- ka novog milenijuma, a u mnogim zemljama traje i danas). Na početku procesa, u prvoj fazi uvođenja menadžerske uprave tokom osamdesetih godina, akcenat je najpre stavljen samo na input, odnosno rezultat, tač- nije, na viziju ciljeva koje treba ostvariti i postignuti rezultat koji se pr- venstveno odnosio na smanjenje troškova. Zapravo, reforma javnih finan- sija bazirana je dugo vremena na ekonomskom principu u javnoj upravi koji podrazumeva tzv. *3E* pristup. On označava da javna uprava mora biti *efikasna*, *ekonomična* i *efektivna*. Dok princip *efikasnosti* označava od- nos ravnoteže između uložених sredstava i ostvarenih rezultata, princip *ekonomičnosti* podrazumeva da rezultat treba da se dobije što jeftinije, a princip *efektivnosti* se odnosi na uspešno ostvarivanje ciljeva u rešava- nju problema, kao i da li su utrošena sredstva za ostvarivanje ciljeva bila razumna.⁵³ Kao što je to prethodno istaknuto, tek pred kraj „ere” NPM sistem javnih finansija više pažnje posvećuje i ishodu, oličenih u kvali-

⁵³ Dejan Milenković, nav. delo, 2013, str. 317. Veran Stančetić, *Reforma javne uprave – ka novoj javnoj upravi*, 2015, str. 38–40.

tetu pruženih usluga, kao i u tome da odgovarajući kvalitet usluga, pod jednakim uslovima, bude dostupan svim korisnicima (*dobra uprava*). Prema tome, dobrim delom perioda „dominacije” doktrine menadžerske uprave prvenstveno se fokus stavlja na njene ekonomske vrednosti, a one nisu mogle biti ostvarene bez ključne uloge Ministarstva finansija.

Takođe, u značajnom broju zemalja ministarstva finansija su u pojedinim fazama reformi primenila novu računovodstvenu metodu *realizacije*, koja beleži transakcije u trenutku nastajanja, nezavisno od trenutka kada se dešava sam tok novca, koji je poznatiji pod nazivom *cash-flow*. Ona je do tada bila karakteristična za privatni sektor, odnosno rad privatnih korporacija. Ova metoda omogućavala je lakše poređenje ostvarenih prihoda i rashoda u privatnom ali i u javnom sektoru. Na taj način se menja dotadašnja uobičajena metoda koja je transakciju beležila u momentu kada dolazi do samog protoka novca, a ne u momentu kada transakcija nastaje, kao što je to obezbeđivala računovodstvena metoda *cash-flow*.⁵⁴

Ministarstvo finansija je imalo značajnu ulogu u mnogim zemljama i kada je reč o proračunu budžetskih garancija i finansiranju državnih agencija, kao i drugih osamostaljenih organizacionih oblika javne uprave u periodu organizacione transformacije, o čemu će biti više reči povodom naredne karakteristike „menadžerske uprave”, koja se odnosi na agencifikaciju i ugovorima o učinku.

2.2.3. Agencifikacija i ugovori o učinku

„Agencifikacija” je veoma široko određen pojam koji označava duboke promene u organizaciji javne uprave. Praćena je najčešće i tzv. „ugovorima u učinku” (*PC – Performance Contract*), jednom novom kategorijom ugovora u javnom sektoru, a koja je neposredno povezana sa prethodno pomenutom karakteristikom menadžerske uprave, promenama u javnim finansijama, odnosno budžetskom finansiranju. Ona je posebno bila prisutna u Ujedinjenom Kraljevstvu i Novom Zelandu, ali i u Danskoj i drugim zemljama.

Na prvom mestu, međutim, treba pomenuti da je pojam „agencifikacija” u velikoj meri uslovljen karakteristikama javnih uprava nacionalnih država u to vreme. „Agencifikacija” nema potpuno isto značenje u npr. SAD, iz koje „agencifikacija” originalno potiče, ili drugim zemljama anglosaksonskog prava, ili npr. pojedinim zemljama kontinentalne Evrope. Jednostavno, „agencifikacija” je u različitim strukturama različitih država, odnosno državnih/javnih uprava imala različito značenje.

⁵⁴ Romea Manojlović, nav. delo, 2010, str. 968.

U nekima je ono podrazumevalo samo razdvajanje štapsko-linijske organizacije na centralnom nivou organa državne uprave na „štapski” i „linijski” deo organizacije, posebno u ministarstvima. U nekima je on doveo samo do nastanka osamostaljenih „agencija”, na primer u Danskoj, u nekima je doveo do nastanka čitavog niza različitih organizacionih oblika, ne samo „agencija”, ali su one, u različitim radovima na ovu temu obuhvaćene pod pojmom „agencija” u širem značenju, kao na primer u Ujedinjenom Kraljevstvu, a u trećima, posebno federalnim državama, ona je dovela do osamostaljivanja središnjih organa državne uprave u pokrajinama/federalnim jedinicama/lenderima, pa i u jedinicama lokalne samouprave (opštinama i gradovima), koja je dovela zatim i do refome centralne državne uprave na „više nivoa” (tačnije, viših organa uprave, središnjih centralnih organa u pokrajinama/federalnim jedinicama i centralnih organa uprave u jedinicama lokalne samouprave) na različite načine, uključujući tu i „pretvaranje” jednog dela takvih organizacionih oblika u javna preduzeća, a zatim kroz proces korporatizacije, u privredna društva, što je, na kraju, dovelo i do njihove prodaje, odnosno privatizacije.

Uzećemo kao primer ove poslednje „varijante” pošte u Nemačkoj. U Nemačkoj, kao federalnoj državi, pošte su bile pod direktnom kontrolom Saveznog ministarstva za poštansko-telegrafске usluge. Pored Ministarstva na centralnom nivou, na središnjem nivou, nivou lendera, odnosno nemačkih pokrajina postojale su Poštanske direkcije, koje su bile istovremeno i središnji organi centralne uprave SR Nemačke i viši organi uprave u nemačkim pokrajinama. Direkcije kao središnji centralni organi i istovremeno viši pokrajinski organi vremenom su pretvorene iz direkcija u javna preduzeća, koja su zatim korporatizovana, a između ostalog i pod uticajem direktiva tadašnje EZ, Nemačka pošta je kao državno privredno društvo 1998. godine prodana privatnoj korporaciji. Tako je SR Nemačka ukinula Ministarstvo PTT 1998. godine, kao što su prethodno ukinute direkcije kao središnji organi centralne državne uprave u pokrajinama, odnosno kao istovremeno i viši pokrajinski organi uprave, što je dovelo i do reforme upravne organizacije. Svakako da je ovaj primer povezan i sa decentralizacijom, ali i sa drugim bitnim karakteristikama NPM, tačnije, agencifikacijom, privatizacijom i outsourcingom, kao i javnim finansijama. Slično se u Nemačkoj desilo i sa železnicom. Direkcije na nivou pokrajina kao federalnih jedinica bili su i „srednji” centralni organi savezne uprave, ali istovremeno i viši pokrajinski organi uprave. Oni su zatim

ukinuti, prevoz putnika i robe železnicom je privatizovan, a nadležnosti i funkcije Saveznog zavoda za železnicu značajno su smanjene.⁵⁵

U Ujedinjenom Kraljevstvu, do 1998. godine, osnovano je 138 izvršnih agencija, i one su zapošljavale 377.500 državnih službenika. Međutim, u UK su postojali i neki drugi organizacioni oblici, pored izvršnih agencija, koji su se naglo proširili tokom NPM perioda, pre svega na štetu jedinica lokalne uprave. Oni su poznati kao *quangos*, tačnije kao *kvazi-autonomne nedržavne organizacije*, odnosno, kako ih zovu pojedini autori, nedepartmentska javna tela. „Ove organizacije zauzimaju područje između javnog i privatnog sektora i imaju različita ovlašćenja, odgovornost i odnose sa centralnom vladom i igraju veliku ulogu u gotovo svim područjima javne politike.”⁵⁶

„Nedepartmentska javna tela u užem značenju, koje je ustanovila britanska Vlada, označavaju tela na nacionalnom i regionalnom nivou koja deluju samostalno u odnosu na ministre, ali za koje je ministar u poslednjoj instanci odgovoran. „... Postoje četiri tipa nedepartmentskih javnih tela: (1) *izvršna* (sa izvršnim, administrativnim, regulativnim i komercijalnim funkcijama koje obavljaju za vladu); (2) *savetodavni odbori* (za pružanje samostalnih ekspertskih saveta ministrima); (3) *tribunali sa nadležnošću u posebnom području* i (4) zatvorski odbori posetilaca – kao samostalni posmatrači i kontrolori zatvorskog sistema.”⁵⁷ Tako pojmovi „agencija” i „agencifikacija” u Ujedinjenom Kraljevstvu obuhvataju i izvršne agencije ali i nedepartmentska javna tela koja se pojavljuju u različitim oblicima.

„Agencifikaciju”, kao i druge karakteristike NPM, kao i strateške pravce reforme uprave ne možemo da posmatramo odvojeno jedne od druge, jer se sve karakteristike međusobno prožimaju i uslovljene su jedna drugom. Suštinski, u „čistom” značenju „agencifikacija” je proces restrukturiranja upravne organizacije u kojoj dolazi do raskida sa, do tada, klasičnim oblikom upravne organizacije: štapsko-linijskom. „Štab”, upravljačka linija, odvaja se od „linije” – izvršilačke. To dovodi do značajnih promena najpre na nivou organa državne uprave, pre svega Ministarstva. Ministarstvo se svodi na „štab”, odnosno rukovođenje. Štab, odnosno ministarski kabinet, postaje neki oblik „saveta mudrih”, koji kreira pravce javnih politika u određenoj oblasti (naravno, pod dominacijom Ministarstva finansija,

⁵⁵ Gerd Šmid-Ajshsted, „Javna uprava u Nemačkoj”, u: Mijat Damjanović (ur.), *Uporedna iskustva državnih uprava*, Magna Agenda, Beograd, 2003, str. 178–180.

⁵⁶ Zoran Jovanović, „Osvrt na istorijski razvoj novog javnog menadžmenta u pojedinim zemljama: Velika Britanija, SAD i Kanada”, *Srpska politička misao*, br. 4/2018. str. 307.

⁵⁷ Isto, 308.

koje, u krajnjoj liniji, takve politike i odobrava u zavisnosti od inputa i outputa, cost-benefit analize i proračunatih troškova).

Funkcija Ministarstva, pretvorena u funkciju rukovođenja, obuhvata planiranje, usmeravanje, koordinaciju, kontrolu i odgovornost za ishode. Ministarstvo zatim „naručuje” posao od osamostaljenog linijskog dela, koje postaju posebne organizacije (agencije/sektor/odeljenja), odnosno „izvršilačkog” dela organizacije koji dobija veću samostalnost u izvršenju upravnih poslova i vršenju javnih usluga (poznatije pod floskulom *free to manage*) i njihovoj efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti, pa samim tim i u izvršenju javnih politika, između ostalog i finansijsku samostalnost uz jačanje uloge rukovodioca/menadžera linijskog dela, za ostvarene ishode, koji za to odgovara ministru. Linijska organizacija, raspolažući „izvedenim autoritetom”, i sama može da u određenim uslovima izdaje naloge u okviru sopstvenih nadležnosti, ovlašćenja i delokruga.⁵⁸

Prema tome, „isporuka” rezultata kroz ishode odvajaju se od „kreiranja politike”, usmeravanja i koordinacije, odnosno rukovođenja. Linijski deo zato zahteva „menadžere”. Pošto u tom momentu birokratizovana uprava nema takve kadrove, službenički sistem se otvara za „menadžere iz privatnog sektora”, koji takve „menadžerske” (upravljačke) sposobnosti treba da uvedu u javni sektor. Nadalje, uzročno-posledično, radi pojeftinjenja poslova i isporučenih usluga, u najekstremnijim modelima javnih uprava, zasnovanih na menadžerskoj doktrini, to dovodi i do takmičenja unutar same upravne organizacije za dobijanje poslova između više „državnih agencija”, a u nastavku procesa i do takmičenja između državnih i privatnih agencija za ograničene resurse u budžetu, o čemu će više reči biti u narednim poglavljima, posebno u delu koji se odnosi na Veliku Britaniju.

Ukratko, u toku „menadžerske reforme” ministri počinju da utvrđuju ciljeve, odnosno ishode (output) reformi, javnih politika koje namećavaju da sprovedu, pri čemu se oslanjaju na savete izvršnih direktora osamostaljenih odeljenja/agencija, kao i Ministarstva finansija, posebno Uprave trezora, kao i različitih komisija za državnu službu i dr., a za koje su i odgovorni. Ovi saveti im pomažu da odluče koje robe i usluge, odnosno proizvode mogu kupiti od vladinih i drugih agencija, a koje se od njih mogu kupiti od drugih organizacija, uključujući tu i privatni sektor. Vladine agencije su odgovorne ministru za rezultat, a ministar je odgovoran Parlamentu za izbor ishoda, kao i za postignuti rezultat. Tako se uvodi koncept „performansi”, odnosno učinka u javnom sektoru, u kome

⁵⁸ Dragoljub Kavran, nav. delo, 1991, str. 31, 94–95.

se pojavljuju i *ugovori o učinku*, koji počinju da se koriste kao sredstvo za poboljšanje efikasnosti i efektivnosti u javnom sektoru.⁵⁹

Ciljevi ugovora o učinku (PC – *Performance contract*), su: (1) poboljšanje učinka agencija i drugih subjekata u javnoj upravi; (2) postavljanje jasnih ciljeva; (3) veća samostalnost agencija za svakodnevno donošenje odluka o ishodima; (4) određivanje učinka agencija u smislu rezultata koje mogu kontrolisati u smislu finansijskih efekata, odnosno rezultata, a ne ishoda; (5) utvrđivanje odgovornosti za postignute rezultate; (6) unapređivanje komunikacije između naručioca i izvršioca (ministarstva i agencija); (7) utvrđivanje jasnih procedura izveštavanja i praćenja i davanje osnova za procenu učinka pružajući osnovu za novo pregovaranje ukoliko se uslovi promene. Specifičnost ovih ugovora je i u „ugovornom” jeziku koji se koristi, jer se u njemu eksplicitno navode uzajamna očekivanja između zainteresovanih strana (ministarstva i agencije, odnosno druge organizacije javnog sektora sa kojom se ugovor zaključuje).⁶⁰

Na primer, u procesu agencifikacije u Danskoj došlo je do osamostaljenja skoro 60 agencija. Ipak treba reći da je podela na policy i izvršne poslove između ministarstava i raznih agencija već postojala i pre ere NPM u Danskoj, a da ju je u razvoju NPM koncepta samo trebalo dodatno unaprediti a ne tek tada i uvoditi. U periodu od 1992. do 2003. godine, preko 90% agencija zaključio je ugovore o učinku, pri čemu je u prvo vreme proračun troškova rada agencija vršilo dansko Ministarstvo finansija. Osamostaljene agencije imale su značajnu samostalnost u raspolaganju dobijenim sredstvima. Kasnije su i proračune u vezi sa troškovima agencije radile same agencije, a suština je bila u tome da se broj zadataka osamostaljenih agencija vremenom sve više povećavao. Od 1996, kada su tadašnje danske agencije imale u proseku 20 zadataka koje je trebalo da izvrše, vremenom se broj zadataka, 2005. godine, povećao na 37. Na taj način, povećao se broj zadataka, finansiranje je ostalo na istom nivou, čime su postignute značajne uštede, a upravljanje, odnosno menadžment u radu agencija značajno je unapređen.⁶¹ O mnogo drastičnijem slučaju agencifikacije i uvođenju tržišne utakmice između agencije više će biti reći u delu o menadžerskoj upravi u Ujedinjenom Kraljevstvu.

⁵⁹ Sonja Easterbook-Smith, *Public Sector Performance Contracting in New Zealand – Case studies of the Ministry of justice and department for courts*, OECD, 1999. p. 4. Available et: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/1902756.pdf>, Accessed 15. 04. 2019.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 4–5.

⁶¹ Romea Manojlović, nav. delo, 2010, str. 982, 969–970.

2.2.4. Decentralizacija

Decentralizacija takođe jeste karakteristika menadžerske uprave. Međutim, i njeno značenje u kontekstu menadžerske uprave možemo utvrditi samo detaljnim i „dubinskim” proučavanjem političkih sistema svake pojedinačne države, sistema državne, odnosno javne uprave u svakoj pojedinačnoj zemlji, kao i strukturom svake pojedinačne države, posebno da li je reč o unitarnom, regionalnom, federalnom ili konfederativnom tipu političke organizacije. Zato se i pojam „decentralizacija” kao faktor menadžerske uprave spominje u više različitih značenja. Najčešće se ona odnosi na teritorijalnu organizaciju jedne države i prenošenje nadležnosti sa centralnog na niže nivoe vlasti, posebno na nivo jedinica lokalne samouprave.

Prenošenje nadležnosti ili „prebacivanjem” u krug izvornih nadležnosti, npr. opština i gradova, oni imaju veću slobodu u odlučivanju, s jedne strane, ali sa druge, jedinice lokalne samouprave preizimaju i finansijsku odgovornost u pogledu obezbeđenja sredstava za obavljanje javnih usluga usmerenih na građane koji u njima žive (npr. upravljanje lokalnim bolnicama, podrazumeva i obezbeđenje budžetskih sredstava u bužetima jedinica lokalne samouprave). Centralna uprava na taj način „preliva” finansiranje sa centralnog na lokalni nivo, i na taj način postiže uštede stvarajući „jeftiniju” državu, odnosno jeftiniju centralnu upravu, ali, s druge strane, prebacuje teret finansiranja na jedinice lokalne samouprave. Za uzvrat, centralna država daje veliku autonomiju lokalnoj samoupravi „da se snalazi”, odnosno da nade načine kako će da obezbedi finansiranje takvih javnih usluga, između ostalog i van postojećeg poreskog sistema.

U najširem značenju, decentralizacija u sistemu menadžerske uprave znači da jedinice lokalne samouprave, ali i regioni ili federalne jedinice (npr. lender u Nemačkoj), imaju, u okviru svoje nadležnosti i delokruga, visok stepen samostalnosti u sprovođenju upravnih reformi, u odnosu na centralnu vlast. Ona se odnosi i na veliku finansijsku autonomiju, koju niži nivoi vlasti imaju u sprovođenju reformi. Decentralizacija u svojoj osnovi ima supsidijaritet, posebno u pogledu prenošenja određenog kruga nadležnosti sa centralnog na lokalni nivo vlasti. Kao što smo to videli i kod agencifikacije, i decentralizacija u velikoj meri zavisi od uređenja države, pa je svakako stepen decentralizacije i supsidijariteta veći u federalnim nego u unitarnim državama. Međutim, ona se odnosi i na nivu ovlašćenja, izvornih ali i prenetih nadležnosti jedinica lokalne samouprave, npr. opština, gradova, županija, vojvodstava, okruga i drugih.⁶²

⁶² Uporedi: Dejan Milenković, „Mogući metodološki pristup istraživanju primene načela supsidijarnosti u Republici Srbiji”, *Srpska politička misao*, br. 3/2015, str. 91–110.

Ako se vratimo na prethodno pomenuti pravno-legalistički pravac reformi, posebno u Francuskoj, videćemo da je decentralizacija prouzrokovala dva značajna fenomena u pravcu ka menadžerskoj upravi. Jedan je da je decentralizacija dovela do značajnog osamostaljivanja departmana, opština i gradova od uticaja centralne vlasti, značajnim smanjenjem ovlašćenja koja su tutori, kao „izaslanici centralne države” (centralne uprave) imali u francuskim jedinicama lokalne samouprave, što je doprinelo njihovoj većoj nezavisnosti u pogledu sprovođenja pojedinih elemenata NPM. S druge strane, decentralizacija je u Francuskoj označavala i „otvaranja” tradicionalnih nacionalizovanih privrednih oblasti i javnih preduzeća privatnom sektoru, što je omogućilo transformaciju do tada monopolskih državnih privrednih oblasti i servisa ka privatnom sektoru, što je u Francuskoj takođe označeno i kao „demokratizacija”, ali i „decentralizacija”.⁶³

U Danskoj, na primer, decentralizacija je vodila i većoj samostalnosti Grenlanda i Farskih ostrva. Kada je u procesu decentralizacije Grenland 1979. godine dobio status autonomne regije u Danskoj, Danska je sve ogranke svojih javnih preduzeća kao imovinu na Grenlandu ustupila, odnosno prenela u vlasništvo grenlandske vladi. Tako je smanjeno državno vlasništvo Danske, jer je preneto na Grenland kao široko definisanu autonomnu regiju, ali je na taj način „prenela” i upravljanje, i rezultate, kao i zaposlene u njima, čime se centralna vlast u Danskoj oslobodila „tereta” u svom vlastitom budžetu. U tom smislu, decentralizacija je imala uticaj na još jednu karakteristiku „menadžerske uprave” – privatizaciju, mada ovde nije reč o „pravoj” privatizaciji.⁶⁴

U Nemačkoj i Holandiji decentralizacija je značila da jedinice lokalne samouprave, shodno svojim nadležnostima i ovlašćenjima, kao i ustavnom položaju, mogu da uvedu pojedine „eksperimente”, koji mogu da dovedu i do uvođenja menadžerske uprave u samoj jedinici lokalne samouprave, što kasnije, kada se i ako „eksperiment” pokaže uspešnim, može prelići, odozdo nagore (*bottom to top*), ka centralnom, državnom nivou, što je detaljno objašnjeno u kasnijim poglavljima. Ovakve promene „odgovarale” su i centralnim vlastima. Suočene sa problemima budžetskog deficita, centralna država dala je mnogo veće mogućnosti opštinama i gradovima, ali je istovremeno prebacila na njih finansijske terete vršenja pojedinih lokalnih javnih usluga. Jedinice lokalne samouprave su to u „trećem talasu” posebno koristile u okretanju ka outsourcingu i con-

⁶³ Pjer Sardan, „Državna uprava u Francuskoj”, u: Mijat Damjanović (ur.), *Uporedna iskustva državnih uprava*, Magna agenda, Beograd, 2003, str. 151–168.

⁶⁴ Romea Manojlović, nav. delo, 2010, str. 973.

tracting-outu, a njega zatim karakteriše i jedan novi oblik čiji je naziv u to vreme formalno i nastao: *javno-privatno partnerstvo* (JPP).

2.2.5. Privatizacija i ugovaranje (*Outsourcing*)

Privatizacija jeste jedna od ključnih karakteristika „menadžerske prave”. Međutim, pojam „privatizacija” takođe ima različita značenja, posebno u različitim fazama razvoja koncepta menadžerske uprave. Ona, takođe, ima veze i sa socijalnim državnim i kinzijanskim modelom uprave, o kome je prethodno bilo reči. Posebno posle Drugog svetskog rata, u brojnim državama, razvoj koncepta Welfare State i kejnzijanskog modela privrede i uprave podrazumevao je nacionalizaciju brojnih privrednih oblasti. Jedna studija iz 1957. godine ukazuje na modele javnih korporacija u Velikoj Britaniji, ali i drugim zemljama, kojima je upravljala država u od države nacionalizovanim oblastima privrede (npr. rudarstvo, proizvodnja, prenos i distribucija električne energije, proizvodnja, prerada, distribucija nafte i gasa, avio-saobraćaj, transport i prevoz putnika drumskim i železničkim saobraćajem, pružanje PTT usluga, proizvodnja i prerada čelika i aluminijuma, pomorske i rečne luke i pomorski i rečni saobraćaj i dr), koje su i te kako uticale na razvoj državnog kapitalizma. U nekima od njih one su imale i karakter organizacionih formi organa državne ili uprava na nižim nivoima vlasti, o čemu je prethodno već bilo reči, a zaposleni u njima, npr. u Saveznom poštanskom zavodu i Saveznom zavodu za železnicu u Nemačkoj, imali su i status javnih službenika.⁶⁵

U Velikoj Britaniji pod javnim korporacijama podrazumevali su se i Nacionalni savet za gas i oblasne uprave za gas, Nacionalna uprava za ugalj, Centralna uprava za elektriku, Britanska komisija za transport i sl. Prema tome, i sam pojam „javna korporacija” zavisi od zemlje do zemlje a može podrazumevati različite organizacione forme (upravne organizacije, kako centralne tako i na nižim nivoima vlasti, javna preduzeća, javne ustanove i sl).

Međutim, modeli privatizacije razlikovali su se u *prvom, drugom i trećem* „talasu” menadžerske revolucije.

Prvi talas privatizacije podrazumevao je direktnu prodaju pomenu-tih organizacionih formi, privatnom sektoru (*ownership privatisation*). Najčešće su to bile forme kao što su javna preduzeća, ali jesu u nekim komparativnim sistemima to bile i organizacione forme organa uprave. To se posebno odnosi, na primer, na Ujedinjeno Kraljevstvo, o kome će detaljno biti reči u narednim poglavljima. Pojedine države su se na taj na-

⁶⁵ Najdan Pašić. *Javne korporacije u Velikoj Britaniji*, Kultura, Beograd, 1957.

čin, i pored, po pravilu, velikih štrajkova sindikata u tim oblastima, brzo „rešile” velikog broja zaposlenih u neefikasnom javnom sektoru, koji je često podrazumevao i sisteme budžetske dotacije. To se brzo odrazilo i na ceo sistem javnih finansija. Smanjenjem broja zaposlenih smanjena su i značajna finansijska sredstva u budžetu koja su bila namenjena za finansiranje neefikasnih javnih korporacija. Brzo je smanjen broj zaposlenih u javnom sektoru, takode. Na kraju, kroz takve, po pravilu, velike privatizacije, u državni budžet „upumpana” su značajna finansijska sredstva, te su države mogle da postepeno smanjuju svoje budžetske deficite. To je, uglavnom, bilo vezano za prvu fazu menadžerske revolucije početkom osamdesetih, pa i tokom devedesetih u zavisnosti u kom momentu su pojedine zemlje počele da uvode doktrinu menadžerske uprave (u Nemačkoj, na primer, pojedine karakteristike menadžerske uprave bile su uvedene znatno kasnije u odnosu na druge zemlje).

Drugi talas označio je i drugi oblik privatizacije. U evropskim zemljama, između ostalog i pod pritiskom direktiva Evropske zajednice, do druge polovine devedesetih godina države su postepeno morale da „otvaraju” pojedine monopolske privredne oblasti za tržišnu konkurenciju, pa su takve oblasti morale da budu demonopolizovane. S druge strane, pa delimično i iz prethodno pomenutog razloga, demonopolizacija je označila temeljno restrukturiranje ranijih pravnih formi, kao što su javna preduzeća ili oblici organa uprave kroz koje su pružane različite usluge od opšteg interesa. Kako bi se i sama pripremila za tržišnu utakmicu, nastaje tzv. proces *korporatizacije*. Korporatizacija označava da se postojeća javna preduzeća i druge forme transformišu u privredna društva, po modelu privatnih korporacija, bilo kao akcionarska društva, bilo kao društva sa ograničenom odgovornošću. Tako i same postaju tržišno orijentisane i, bar u organizacionoj formi, spremne za „tržišnu” takmičenje. Države, zatim, prodaju delove svojih akcija ili vlasničkih udela, često zadržavajući „zlatnu” akciju, odnosno „zlatni” udeo, u zavisnosti od forme korporatizacije. Njen „zlatni glas” ima presudan značaj za emisiju novih akcija, delimičnu ili punu prodaju akcija privatnim korporacijama, a često i pravo da „odlučuje” u vezi sa cenama usluga koje korporacije obezbeđuju građanima i privredi. O tome će kasnije posebno biti reči u delu o Finskoj. Mnoge zemlje, posebno skandinavske, zato su u značajnoj meri, zadržavajući Welfare koncept države, i danas većinski ili manjinski akcionari/vlasnici udela u ovim privrednim društvima.⁶⁶

⁶⁶ *State Shareholdings in Finland*, Prime Minister's Office, Ownership Steering Department, Helsinki 2008, p. 22. Available at: https://vnk.fi/documents/10616/1221181/State_Shareholdings_in_Finland_2007.pdf/0d1174d6-6c1e-4aaf-9707-abbfc-fe04e54/State_Shareholdings_in_Finland_2007.pdf, Accessed 19. 04. 2019.

Treći talas privatizacije (u međunarodnoj literaturi se upravo tako i označava – *Third way*) povezan je posebno sa decentralizacijom kao karakteristikom NPM. Ona se često označava kao *outsourcing* ili *contracting-out* (odnosno ugovaranje). Treći talas se pretežno odnosi na lokalne vlasti, odnosno lokalnu samoupravu. „Reforme lokalne vlasti u poslednje tri decenije su bile vreme učenja na iskustvima i donele su mnoštvo praktičnih instrumenata, razvojnih metoda i tehnika. ... Reforme su uticale da se podigne kvalitet usluga, obori cena a poveća dostupnost usluga, i da se, sa druge strane, poveća uticaj građana na procese odlučivanja u svim oblastima javnih politika (obrazovanje, zdravstvo, socijalne usluge, stanovanje...), kako u fazi kreiranja politika tako i u fazi sprovođenja, nadgledanja, vrednovanja i korigovanja”.⁶⁷

Jedinice lokalne samouprave, prepuštene „same sebi”, a pod pritiskom finansijske krize i neophodnosti da se obezbede sredstva koja su bila neophodna za pružanje javnih usluga građanima, pre svega u oblasti komunalnih delatnosti od javnog interesa (gradski prevoz, rasveta, lokalna infrastruktura, gradsko zelenilo, odnošenje i reciklaža komunalnog otpada i upravljanje deponijama i sl), ali i obrazovanja, stanovanja, zdravstva, traže jeftinije načine za pružanje takvih usluga. Uzore u ovoj „reformi” evropske, ali i druge zemlje posebno su imale u partnerstvima javnog i privatnog koja su već u to vreme postojala u američkim gradovima.⁶⁸ Međutim, to ne znači da neke forme takvih službi već i ranije nisu postojale, ali se na njih, u „zlatnih 30 godina administracije”, nije dovoljno obraćala pažnja. To se pre svega vidi u delima francuskih teoretičara javnih službi krajem pedesetih godina 20. veka, koje, pored klasičnih javnih preduzeća kao oblika javnih službi, u to vreme pa i ranije uviđaju i postojanje drugih oblika, kao što su koncesionirana javna služba (koncesija) i zainteresovana režija javne službe.⁶⁹

Međutim, do naglog povećanja zainteresovanosti na evropskom, pa i svetskom nivou, izazvao je dokument konzervativne Vlade Džona Mejđžora *Private Finance Initiative* (Privatna finansijska inicijativa – PFI) u Ujedinjenom Kraljevstvu iz 1992. godine, iz kojeg je kasnije izveden novi pojam, i nova forma koja je posebno povezana sa privatizacijom javnih usluga i lokalnim ekonomskim razvojem, a koji je danas globalna pojava i sastavni deo menadžerske uprave – javno privatno partnerstvo (*Public Private Partnership*).

⁶⁷ Snežana Dorđević, *Vlasti u akciji – svet javnih usluga*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2008, str. 118.

⁶⁸ *Isto*, str. 153–202.

⁶⁹ O ovim oblicima javnih službi u Francuskoj i francuskoj teoriji javnih službi opširnije: Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, 2013.

Kroz „ugovaranje” sa privatnim sektorom opštine i gradovi „prenoše” vršenje takvih usluga na privatni sektor kroz postupak javnih nabavki i raspisivanjem javnih tendera, kroz koje opština ili grad nastoje da za budžetski ograničena sredstva od privatnog partnera dobiju što viši nivo usluga, koji privatni partner treba da pruži građanima ili privredi na lokalnom nivou. Ova „partnerstva” postaju javno-privatna partnerstva – JPP, koja dobijaju i dva osnovna oblika: institucionalni i ugovorni. Ugovorna forma vezana je za jednu veoma specifičnu „formu” ugovora, koja se u komparativnim evropskim pravnim sistemima zbog svojih karakteristika i specifičnosti nazivaju „upravni ugovori”, a čija pravna tradicija proističe još iz ranijih perioda.⁷⁰

Takođe, contracting-out, uz veću samostalnost pojedinih javnih ustanova, dobija značaj i u njima. I javne ustanove, poput muzeja, fakulteta ili bolnica, u svom „mikro” okruženju uvode outsourcing. One to čine tako što, umesto da zapošljavaju sopstvene ljude, „pozajmljuju”, odnosno plaćaju uslugu privatnom preduzeću. Na primer, usluge održavanja čistoće, umesto da obavljaju zaposleni u bolnici, kroz javni tender, a zatim i ugovor, poveravaju se privatnom preduzeću specijalizovanom za poslove čišćenja, a one ovu uslugu obezbeđuju u sedištim organa jedinica lokalne samouprave, bolnicama, školama. To lokalnoj samoupravi i javnim ustanovama donosi uštedu u budžetu, jer je jeftinije nego da kroz svoje zaposlene samostalno održava čistoću i higijenu, a, uzročno-posledično, to smanjuje i broj zaposlenih u javnom sektoru, a povećava zaposlenost u privatnom.

Ovaj oblik ugovaranja zapravo se odnosi na određene „pobočne” servise koje pružaju institucije u pojedinim oblastima, uz svoju osnovnu delatnost, a koje takve institucije, jedinice lokalne samouprave i javne ustanove, ne moraju nužno i same da vrše. Ovi ugovori najčešće se odnose, znači, na pružanje „usluga podrške”, pa se tako često i nazivaju – ugovori o pružanju usluga podrške. Jedno češko istraživanje pokazuje kako je to bilo 2000. godine, na početku ovog procesa, u ovoj zemlji.

⁷⁰ Dejan Milenković, *Upravni ugovori*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2014.

Frekvencija korišćenja ugovora o pružanju usluga podrške od strane privatnog sektora, javnim organima i telima
*Češka Republika 2000.*⁷¹

Javni entitet	Broj ugovora o pružanju usluga podrške od strane privatnog sektora, javnim organima i telima					
	Čišćenje	Ketering	IT održavanje	Računovodstvo	Pravne usluge	Druge usluge
Javne ustanove u oblasti obrazovanja – ukupno organizacija – 11	1	2	0	1	0	2
Javne ustanove u oblasti zdravstva – bolnice – 4	3	1	0	0	0	4
Javne ustanove u oblasti kulture – ukupno organizacija – 5	2	0	1	0	1	2
Službe lokalne vlasti – ukupno organizacija 17	3	0	4	2	6	1
Službe i organi državne organizacije – ukupno 19 organizacija	9	0	0	1	0	1

⁷¹ Juraj Nemec, "New Public Management and its implementation I CEE: Do we Know and where Do we go?" Available at: https://www.researchgate.net/publication/227640501_New_Public_Management_and_its_Implementation_in_CEE_What_Do_we_Know_and_where_Do_we_Go, Accessed 18. 2. 2019.

3. DOKTRINA MENAŽERSKE UPRAVE U KOMPARATIVNOJ PRAKSI

3.1. Doktrina menadžerske uprave u Ujedinjenom Kraljevstvu

3.1.1. Uvod

Ujedinjeno Kraljevstvo, Novi Zeland, Australija i još poneke su zemlje koje su u jednom periodu reformi javne uprave bile zemlje u kojima smo javnu upravu sa pravom mogli označiti terminom „menadžerska uprava”.

U Ujedinjenom Kraljevstvu velike reforme javne uprave započinju pobedom Konzervativne stranke na izborima 1979. godine, kada je premijerka Ujedinjenog Kraljevstva postala Margaret Tačer. Ona je bila premijerka Ujedinjenog Kraljevstva u tri uzastopna mandata: od 1979. do 1982, od 1983. do 1987, 1987–1990. godine. Konzervativna stranka vladala je Ujedinjenim Kraljevstvom u još dva naredna mandata: od 1991. do 1994. i od 1994. do 1997. godine, kada je Vladu vodio premijer Džon Mejdžor, da bi 1997. vlast ponovo preuzeli Laburisti, na čelu sa Tonijem Blerom. U ovom periodu izvršena je menadžerska reforma javne uprave. Ona je praktično trajala sve do 2001. godine, kada se kroz tzv. WG doktrinu stvari postepeno kreću ka pravcu doktrine dobre uprave. Ujedinjeno Kraljevstvo je bila zemlja koja je, uz Novi Zeland, najradikalnije ušla u proces stvaranja menadžerske uprave. Neka istraživanja kasnije pokazala su da ostvareni rezultati ipak nisu bili takvi kakvi su se, s obzirom na „dubinu” reformi, mogli očekivati.

3.1.2. Menadžerska reforma u toku trajanja mandata konzervativaca – Margaret Tačer

Reč je o vremenu kada je započela velika reforma javne uprave zasnovana na New Public Management (u daljem tekstu: NPM) doktrini. Plan reforme premijerke Tačer, iz 1979. godine, obuhvatao je pet tačaka koje u značajnoj meri podrivaju osnovne ideje socijaldemokratije: punu

zaposlenost, pružanje širokog dijapazona socijalnih, zdravstvenih i drugih usluga građanima. To su bile: (1) smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru za 20%; (2) redukcija upravljačkog procesa kroz smanjenje funkcija, aktivnosti i programa koji nisu bili neophodni, uz povećanje efikasnosti u radu; (3) privatizacija javnih preduzeća (korporacija) i javne svojine; (4) restrukturiranje velikih sistema, pre svih sistema zdravstva, socijalnog servisa i drugih javnih službi i (5) zaokruživanje sistema javnih finansija i poreskog sistema. Slične reforme javne uprave usledile su i na Novom Zelandu, Australiji, a zatim i drugim razvijenim zemljama Zapada.⁷²

Uporište u ovoj reformi Margaret Tačer nije pronašla u dotadašnjoj birokratizovanoj, amaterskoj i aristokratskoj upravnoj vrhuški, koja i nije bila spremna da se menja, već u javnim (upravnim) službenicima srednjeg sloja koji su cenili trgovinu, kompetitivni kapitalizam, samoinicijativu, i koji su i u samu upravu zatim uneli *menadžerski pristup*.⁷³

U Ujedinjenom Kraljevstvu, u prvoj fazi razvoja NPM doktrine, akcenat je stavljen na *denacionalizaciji* i privatizaciji *javnih korporacija*. Međutim, denacionalizacija i privatizacija bile su, skoro sve do početka novog milenijuma, jedno od glavnih obeležja NPM doktrine u Ujedinjenom Kraljevstvu.

U periodu vladavine Margaret Tačer, tačnije od 1981. do 1991. godine, došlo je do potpune ili delimične privatizacije 46 javnih korporacija, pri čemu je ostvaren budžetski prihod od skoro 80.000.000.000 funti.⁷⁴ U procesu denacionalizacije i privatizacije javnih korporacija, najpre je prodat *British Petroleum*,⁷⁵ kosmička industrija, *British Telecom*, nacionalni

⁷² Uporedi: Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, str. 296–298.

⁷³ *Isto*, str. 297.

⁷⁴ Inge Perko-Šeparević, „Novi javni menadžment – britanski model”, *Politička misao*, br. 4/2002, str. 41.

⁷⁵ Zanimljivo je napomenuti da je prodaja akcija *British Petroleuma* započela još 1977. godine za vreme laburističke vlade, koja je prodala određeni broj akcija ove kompanije. Od 68% vlasništva BP, laburistička vlada je prodala 17% vlasništva, smanjivši svoj udeo na 51% radi finansiranja velikog budžetskog deficita. Po dolasku na vlast Margaret Tačer ovaj proces je nastavljen. Već 1979. godine prodato je oko 6% akcija BP, a u državnom vlasništvu ostalo je još 46% udela, da bi dodatnom prodajom udeo države u ovom holdingu bio smanjen na 39% 1981. godine. Kasnijom prodajom udeo države 1983. godine umanjen je na 31%, a proces je završen 1987. godine, kada je država potpuno izašla iz vlasništva *British Petroleuma*. Slično se dogodilo i sa drugim javnim korporacijama u oblasti proizvodnje, prerade i distribucije nafte i gasa u Ujedinjenom Kraljevstvu. Reč je o *British Oil* i *British Gas*’ Oil. Npr. udeo od 51% u British Oil britanska Vlada prodala je 1982. godine, a ostatak udela prodat je 1987. Više o privatizaciji ovog sektora u Ujedinjenom Kraljevstvu: Stephanie M. Hoopes, *The Privatization of UK Oil Assets 1977-87: Rational Policy-Making, International Changes and Domestic*

autobuski prevoznik, rudnici uglja⁷⁶ i dr. Tako je britanska Vlada sebe oslobodila glavnih administrativnih glavobolja koje su pratile ove industrije u javnom vlasništvu menjajući ekonomsku moć preduzeća od države ka privatnom sektoru. To je dovelo i do redukcije javnog sektora, ali i smanjenja državnih pozajmica i drugih zahteva, kao i vladino (upravno) mešanje u proces odlučivanja u njima.⁷⁷

Smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru, kao jedna od tačaka programa Vlade Margaret Tačer, takođe je vremenom donela značajne rezultate. Broj državnih službenika na centralnom nivou smanjen je sa 732.000 1979. godine, na 533.350 1994, odnosno za 27%. Već 1996. godine taj broj se dodatno smanjio na 516.890 službenika. Još više je smanjen broj službenika na nižim nivoima vlasti u Ujedinjenom Kraljevstvu: Engleskoj, Velsu, Škotskoj i Severnoj Irskoj. Od 1.813.000 zaposlenih, koji obuhvataju ne samo klasične službenike u administraciji već i zaposlene u javnim službama u oblasti zdravstva, socijalnog rada, obrazovanja i drugih javnih službi (što je bila posledica devolucije nadležnosti), ovaj broj je pao na 1.398.000 1996. godine. Zanimljivo je, na primer, da je broj zaposlenih u obrazovanju pao sa 928.000 na 640.000 u ovom periodu. Smanjenja broja zaposlenih u javnom sektoru uzročno-posledično povezana su i sa privatizacijom. Privatizacijom javnih korporacija preko 650.000 zaposlenih u njima, vratila iz javnog u privatni sektor.⁷⁸

Reforma sistema javnih finansija i upravljačkog procesa uspostavljena je kroz Program Margaret Tačer, iz 1982. godine, koji je nosio naziv *Inicijativa za finansijski menadžment (Financial Management Initiative)*. Ovaj Program prvenstveno je obuhvatio reformu javnih finansija, ali je reforma javnih finansija obuhvatala i posredno podrazumevala i reformu čitavog sistema javnog upravljanja. Sprovođenje ovog programa ojačalo je ulogu Ministarstva finansija, posebno Trezora kao posebne jedinice u okviru ovog Ministarstva. Osnovni ciljevi ovog Programa bili su organizaciona reforma u ministarstvima, koja je obuhvatala:

Constraints (PHD), London School of Economics – LSE, 1994, pp. 70-76. Available et: <http://etheses.lse.ac.uk/1332/1/U062840.pdf>, Accessed 19. 1. 2019.

⁷⁶ Privatizacija rudnika uglja u Ujedinjenom Kraljevstvu dovela je do brojnih štrajkova jakih rudarskih sindikata. U ovom svojevrsnom „ratu” Margaret Tačer je pobedila. *Traid Union Act* (Zakon o sindikatima), iz 1984. godine, uveo je građanskopravnu odgovornost za štetu sindikata koja je nastala štrajkom. Do 1985. godine, britanska Vlada ugasila je 25 neprofitnih rudnika uglja, do 1992. ugašeno je još 97, a ostali su privatizovani do 1994. godine.

⁷⁷ Dejan Milenković, nav. delo, 2013, str. 297.

⁷⁸ Perko-Šeparević, nav. delo, 2002, str. 37.

- 1) jasnu viziju ciljeva koje treba ostvariti i sredstva koja su potrebna za njihovo ostvarivanje, kao i utvrđivanje i vrednovanje postavljenih ciljeva i ostvarenih rezultata;
- 2) veću odgovornost za upotrebu sredstava posebno u odnosu na to da li dostignuta vrednost odgovara utrošenom novcu i
- 3) informacije o troškovima, koje su dostupne stručnjacima radi provere i obezbeđenja odgovarajućeg stepena odgovornosti.

Program je podržan kroz osnivanje *Nacionalne kancelarije za reviziju (National Audit Office)*, koja je bila najpouzdaniji izvor informacija o efikasnosti upravnih reformi.⁷⁹

U osnovi, ovaj program poznat je po maksimi "free to manage" jer daju veće mogućnosti rukovodiocima u javnoj upravi u slobodi upravljanja, ali koji sa ovom „slobodnom” postaju i odgovorni u pogledu finansijske discipline za trošenje javnih sredstava, kroz utvrđivanje kriterijuma uspešnosti koji se mogu kvantitativno izraziti, a na osnovu kojih se i javni menadžeri zatim nagrađuju prema uspehu i uštedama.⁸⁰

Vlada Margaret Tačer preduzela je i brojne druge mere u oblasti obrazovanja, zdravstva, socijalne i stambene politike. Lekari koji su bili zaposleni u Nacionalnoj zdravstvenoj službi dobili su i pravo da imaju sopstvenu privatnu praksu, a menadžeri u zdravstvu dobijaju primat u zdravstvenom sistemu u odnosu na medicinsko osoblje. Centralizovana je obrazovana politika, studentske stipendije zamenjene su vaučerskim sistemom obrazovanja, univerzitetskim profesorima oduzeta je stalnost zvanja. Rastaće se sistem u oblasti socijalne politike, koji prelazi na sistem više stubova, odnosno učešća nedržavnih subjekata u ponudi, a socijalna pomoć sa sistema zajamčenog prva prelazi na sistem potrebnosti.⁸¹

U nastavku procesa, poseban akcenat stavlja se na *organizaciono-procesnu* reformu u javnoj upravi. Novi program Vlade Ujedinjenog Kraljevstva iz 1989. godine, *Poboljšati menadžment u upravi – Naredni koraci (Improving Management in Governmet: The Next Steps)*, zamenjuje prethodni program iz 1982. godine.

Fokus se u ovom programu stavlja na *agencifikaciju*. Reforma centralne uprave, odnosno *Whiteholla* podrazumevala je tri segmenta aktivnosti:

- 1) fokusiranje na posao koji treba obaviti;
- 2) službenike koji bi trebalo da imaju odgovarajuće iskustvo i veštine;
- 3) održavanje stalnog pritiska za poboljšanje i unapređenje produktivnosti.

⁷⁹ Perko-Šeparević Inge, *Novi javni menadžment – britanski model*, str. 40.

⁸⁰ Eugen Pusić, nav. delo, 2007, str. 119.

⁸¹ *Isto*, str. 119.

Ovi ciljevi se mogu postići kroz odvajanja štaba i linije u upravnoj organizaciji, odnosno tako što bi se segment isporuke usluga izdvojio iz centralne uprave kao kreatora javnih politika; zatim kroz promene veština i upravljanja u štapskom delu organizacije (pre svega ministarskom kabinetu) i prebacivanjem između 75% do 95% službenika u linijski deo, tačnije agencije kao pružaocce usluga, uz osnivanje centralne jedinice u Vladi koja bi pratila sprovođenje reforme.⁸²

Prema programu, za pet godina bilo je potrebno uspostaviti drugačiji način vođenja poslova vlade, pre svega centralne državne uprave. Prema ovom modelu, ministarstva su trebala da se iz štapsko-linijske organizacije transformišu u štapski i linijski deo organizacija. Kabinet ministra trebalo bi da bude „štab”, koji bi se prvenstveno bavio kreiranjem i vođenjem javnih politika. On ne bi trebalo da ima više od 20.000 državnih službenika različitog ranga, dok bi linijski deo organizacije, ono što bi mogli nazvati ministarskim sektorima i dugačkim hijerarhijskim linijama, trebalo pretvoriti u agencije. U tom smislu, štab (ministarstvo) jeste ono koje kreira i naručuje posao od agencija i prati njihovu efikasnost, dok agencije postaju izvođači upravnih poslova. Prema tome, osnovna namera bila je da se odvoji „isporuka”, odnosno usluge od politika, da se ministarstvo usmeri na kreiranje politika a agencije da usvoje i realizuju utvrđene politike. To je, po ovom Programu, trebalo da dovede do veće odgovornosti u upravljanju, koje bi mogle biti poredene sa merljivim ciljevima, a to su usluge usmerene ka klijentima. Istovremeno, to bi, kroz specijalizaciju, omogućilo i povećanje produktivnosti, što je u krajnjoj liniji trebalo da dovede do značajnih budžetskih ušteda. Agencije su pri tom raspolagale sopstvenim budžetom, kojima upravlja menadžer, i koji je kao takav odgovoran kako za realizaciju ciljeva tako i za sredstva kojima agencija raspolaže. Već smo pomenuli, pri kabinetu Premijera osnovana je i posebna jedinica za sprovođenje ovog programa.⁸³

Agencifikacija se u Ujedinjenom Kraljevstvu brzo širila. Iako je realizacija Programa počela 1989. godine, do ostavke premijerke Tačer, u novembru 1990. godine, bilo je već formirano 25 agencija. Za vreme konzervativne vladavine Džona Mejdžora, od 1991. do 1997. godine, formirano je ukupno 130 agencija u kojima je bilo zaposleno 74% zaposlenih državnih službenika, odnosno 387.000. Na brzo širenje procesa agencifikacije uticali su brojni i različiti faktori.⁸⁴

⁸² Nehal Panchamia & Peter Thomas, *The Next Steps Initiative*, Institute for Government, p. 2. Available at: <https://govinfo.library.unt.edu/npr/initiati/21cent/nextstep.html>, Accessed 12. 1. 2019.

⁸³ *Ibid.*, p. 2.

⁸⁴ Perko-Šeparević Inge, nav. delo, 2002, str. 38.

Na ovaj način uvodi se i tržišna utakmica u javnoj upravi. Najpre, jer je sve podložno outsorsovanju (*contracting-out*), odnosno ugovorima o učinku. Agencije sklapaju ugovore sa ministarstvima, sa jasnim zadacima koje treba da ostvare, i novcem kojim mogu da raspolaze. Vremenom, agencije dobijaju mogućnost da svoje usluge pružaju na tržištu i nedržavnim naručiocima. Sa druge strane, pored državnih, nastaju i nedržavni akteri koji se za poslove bore na konkursu, odnosno tenderima sa kojima se zaključuju ugovori (*contracting-out*). Svi oni, međutim, deluju pod državnim nadzorom i državnim uticajem, koji ostaje vrhovni regulator. Tenderi i konkursi „obaraju cenu”, odnosno vremenom se od agencija zahteva sve veći broj zadataka za sve manju „količinu” novca, te se stvara maksima *value for money* (*vrednost za novac*).⁸⁵

3.1.3. Dominacija konzervativaca i nastavak reformi – menadžerska reforma za vreme trajanja mandata Džona Mejdžora

Dolaskom na vlast Džona Mejdžora Vlada Ujedinjenog Kraljevstva usvaja još jedan program, koji fokus usmerava na građane kao klijente. Reč je o programu iz 1991. godine pod nazivom *Gradanske povelje* (*Citizen's Charter*). Premijer je objasnio namere ovog dokumenta na sledeći način: „Radiće se na kvalitetu u nizu javnih usluga. Ona će pružiti podršku onima koji koriste usluge u traženju boljih standarda. Ljudi koji zavise od javnih usluga – pacijenti, putnici, roditelji, učenici, podnosioci zahteva, svi moraju da znaju gde stoje i kakvu uslugu imaju prava da očekuju”. Znači, naglasak *Povelje građana* jeste bio da građanima kao korisnicima javnih usluga uprava pruži usluge kakve i očekuju. Povelja je trebalo da bude alat koji bi omogućio podizanje standarda na način koji je najprikladniji za svaku uslugu. Ovaj Program inicirao je stvaranje brojnih pojedinačnih povelja o uslugama, jer je ideja Povelje bila da inicira nastanak neke vrste ugovora između korisnika usluga i pružalaca usluga. Povelje bi trebalo da upoznaju građane sa njihovim pravom na određenu javnu slugu, kao i nivo i standard usluga koje treba da im budu pružene. Do 1997. godine usvojene su 42 nacionalne povelje koje pokrivaju glavne javne usluge i preko 10.000 lokalnih povelja.⁸⁶

Još jedan dokument koga treba pomenuti je *Private Finance Initiative* (*Privatna finansijska inicijativa – PFI*), iz 1992. godine. Ona je bila osnov za jačanje koncesija i nastanka novog oblika poduhvata koji se još

⁸⁵ Eugen Pusić, nav. delo, 2007, str. 120–121.

⁸⁶ *The Citizen's Charter*, House of Commons, Public Administration – Twelfth Report, 2007/2008, Parliament UK, Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpubadm/411/41102.htm>, Accessed 14. 1. 2019.

naziva *joint venture* – a koji je danas poznat kao *javno-privatno partnerstvo* (*Public Private Partnership*), u kome pojedini autori vide i tzv. „treći talas privatizacije i lokalnog ekonomskog razvoja”.

U poslednjoj fazi konzervativna vlada Džona Mejdžora nastavlja svoje reformske korake, ovaj put u pravcu nove reforme službeničkog sistema: *Državni službenici – kontinuitet i promene* (*The Civil Service: Continuity and Change*), iz 1994. godine.⁸⁷ Ovaj program obezbeđuje otvoreni službenički sistem u Ujedinjenom Kraljevstvu. On omogućava svima koji smatraju da ispunjavaju uslove, bez obzira na to gde su pre radili, mogućnost da konkurišu za javnu službu i samim tim postanu državni službenici. Cilj programa je da se menadžeri iz privatnog sektora privuku u javnu upravu Kraljevstva, kako bi oni mogli da u javnu upravu unesu jaku dozu menadžerstva, odnosno da transponduju veštine upravljanja iz privatnog u javni sektor. U tom smislu, i plata u državnoj službi sve više je varijabilna i zavisi od postignutih rezultata, a u javni sektor privlači menadžere iz privatnog jer im pruža dodatni izazov u daljoj karijeri.⁸⁸

Na kraju treba konstatovati da i Mejdžor nastavlja sa privatizacijom javnih korporacija. Iako je Margaret Tačer, i pored toga što je afirmisala privatizaciju javnih korporacija, bila veliki protivnik privatizacije britanske železnice, smatrajući, u vremenu u kome je bila premijer, da bi to konačno i označilo poraz njene vlade, premijer Mejdžor je kasnije, tačnije 1994. godine, završio ovu privatizaciju. Privatizaciju britanske železnice pratio je proces restrukturizacije i korporatizacije, u kome je ona najpre razbijena u 25 različitih preduzeća/franšiza, još tri teretne kompanije, jednu infrastrukturnu firmu, i još desetak manjih, sve u svemu više od sto. Do 1994. godine sve su prodate, ali je proces obuhvatao čitav niz ne-logičnosti. Kompanije nisu mogle da imaju svoj vozni park već su kroz *contracting out* morale da iznajmljuju vagone od preduzeća koja su se bavila samo time. Korišćenje infrastrukture plaćano je infrastrukturnoj kompaniji. Vlada daje koncesije za linijski saobraćaj privatnim prevoznicima, dajući im pravo da vrše uslugu prevoza na određenoj liniji, ali država nastavlja da plaća subvencije. Mnogi autori smatraju da je na ovaj način došlo do smanjenja kvaliteta usluga građanima, a subvencije su postale mnogo veće nego što je to bio slučaj dok je železnica bila u državnom vlasništvu kao jedinstvenoj kompaniji, pa samim tim i mnogo

⁸⁷ *The Civil Service: Continuity and Change*, Cm 2627, July 1994. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/272025/2627.pdf, Accessed 22.1.2019.

⁸⁸ *The Civil Service: Continuity and Change*, Cm 2627, July 1994, pp. 6–19.

skuplja. Desilo se i niz nesreća, koje su bile posledice nedovoljnog ulaganja privatnih kompanija u železničku infrastrukturu.⁸⁹

3.1.4. Dolazak na vlast laburista – reforme Tonija Blera, šta se promenilo?

Posle skoro 20 godina vladavine konzervativne Vlade, od 1979. do 1997. godine, na izborima u Ujedinjenom Kraljevstvu ponovo pobeđuju laburisti. Na čelo Vlade Ujedinjenog Kraljevstva dolazi Toni Bler. Na prvi pogled, moglo se očekivati da laburisti, kao stranka leve, odustanu od NPM koncepta zasnovanog na neoliberalnom talasu. Međutim, laburisti su ga samo dodatno unapredili, pa čak i produbili.

Na primer, dolaskom Blerove vlade agencije su prihvaćene kao „sastavni deo državne mašinerije”, a broj agencija povećao se na 133, 2000. godine. Međutim, prethodno je jedan deo agencija 1998. godine bio i privatizovan (11 agencija), sedam agencija je spojeno, tri su kroz ugovore prenete na druge subjekte, a dve su bile ukinute. Shodno prethodnim programima, agencije su u Blerovo vreme zapošljavale 78% od ukupnog broja državnih službenika, od čega je 23% bilo regrutovana izvan uprave, čime je praktično nastavljen Mejdžorov program iz 1994. godine. Nastavljena je i privatizacija javnih korporacija. Par meseci od dolaska na vlast laburisti su prodali 60% udela u *Commonwealth Development Corporation*. Ministarstvo finansija donosi plan da prihodi u budžetu od daljih privatizacija budu na nivou od 4.000.000.000 funti godišnje, te je u narednim godinama prodata i javna izdavačka kuća, kao i nacionalna kontrola letenja (*National Air Traffic Control*). Već 2000. godine formiraju i posebno telo *Partnership UK*, koje deluje kao zajednički menadžer za sve PPP (*Public Private Partnership*) projekte, te dalje unapređuje treći talas privatizacije i ekonomskog razvoja.⁹⁰

Blerova laburistička Vlada nastavlja upravne reforme 1999. godine, dokumentom pod nazivom *Modernizacija vlade (Modernising Government)*. On je ujedno i prvi dokument koji predstavlja postepeno „pomeranje” fokusa sa menadžerske na doktrinu i principe dobre uprave, što posebno dolazi do izražaja u kasnijem programu, koga možemo nazvati tranzicionim, ka doktrini dobre uprave, a to je program *Zajedničke vlade*

⁸⁹ Christian Wolmar, *Broken Rails: How privatisation wrecked Britain's railways*, Aurum Press, London, 2001. Brendan Martin, *British Rail Privatisation: What Went Wrong?*, 2002, pp. 1–6. Available at: <http://www.publicworld.org/docs/britrail.pdf>, Accessed 22. 1. 2019.

⁹⁰ Perko-Šeparević, nav. delo, 2002, str. 37–38, 41–42.

(*Joined-Up-Government: JUG*), iz 2001. godine, o kojem će biti više reči nešto kasnije.

Modernizacija Vlade je modernizacija sa svrhom da učini život boljim kako građanima tako i privredi. Program je poznat po maksimi: *Bolja vlada koja treba da pruži bolji život ljudima. (Better government to make life better for people.)* Program obuhvata više oblasti: (1) odnos prema građanima; (2) dalju reformu službeničkog sistema; (3) unapređenje upravljanja i (4) elektronsku komunikaciju, odnosno e-Upravu. Program predviđa:

- 1) *u odnosu na građane*: da se obezbedi i osigura pružanje javnih usluga 24 sata dnevno, te da svako neposredno može kontaktirati Nacionalnu zdravstvenu službu koja je dužna da pruži savete građanima o zdravstvenoj zaštiti; jasna posvećenost ljudima;
- 2) *u odnosu na državne službenike*: uvođenje kreativnog pristupa finansijskim i drugim podsticajima za državne službenike; jačanje otvorenog službeničkog sistema i zapošljavanje iz privatnog sektora; podmlađivanje kadrova i brže napredovanje u službi;
- 3) *u odnosu na upravljanje*: državni sekretari postaju odgovorni Vladi za postizanje ciljeva i lično odgovorni za njih; nastavak procesa deregulacije koja treba da obezbedi veću slobodu upravljanja menadžerima u upravi;
- 4) *u odnosu na eksternu komunikaciju sa građanima*: uvođenje elektronske uprave, na način da se sve usluge, do 2008. godine, mogu obezbediti elektronskim putem.⁹¹

Vlada se kroz ovaj program obavezala:

- 1) *da kreira javne politike*, koje će biti zasnovane na potrazi ka novim usmerenjima, koje će biti dugoročne, a ne samo kratkoročne reakcije na trenutne pritiske i krizne situacije, kroz širenje najboljih praksi ustanovljavanjem Centra za upravljanje i političke studije, preko koga će biti obezbeđena zajednička obuka kako ministara tako i državnih službenika u tom pravcu;
- 2) *da pruži odgovarajuće javne usluge* kojima će biti zadovoljene pre svega potrebe građana, a ne da bi bile pružene pogodnosti pružiocima usluga (provajderima), posebno kroz otklanjanje prepreka ka zajedničkom radu preko lokalnih partnerstava, *one-stop shop* i drugih sredstava, kao i kroz identifikovanje najboljih pružalaca, odnosno distributera takvih usluga i pažljivim praćenjem učinka

⁹¹ *Modernising Government*, Cm 4310, March 1999, p. 6. Available at: <https://ntouk.files.wordpress.com/2015/06/modgov.pdf>, Accessed 15. 1. 2019.

- pruženih usluga, posebno kvaliteta i efikasnosti njihovog pružanja, pri čemu se neće dozvoliti osrednjost;
- 3) *da obezbedi vladavinu informacijskog doba* kroz korišćenje novih tehnologija, te u tom pravcu donese IT strategiju koja će obezbediti i uspostaviti mehanizme i okvire za koordinaciju između vladinih tela, obezbediti upotrebu digitalnog potpisa i pametnih kartica i pružanje svih usluga elektronskim putem;
 - 4) *da modernizuje državnu službu*, i u okviru ovog procesa revidira aranžmane za upravljanje učinkom, obezbedi šire uključivanje u službenički sistem žena, etničkih manjina i drugih ranjivih društvenih grupa i izgradi kod državnih službenika sposobnost za unošenje inovacije u javni sektor.⁹²

3.2. Doktrina menadžerske uprave na Novom Zelandu

3.2.1. Uvod

Novi Zeland, je do kraja sedamdesetih godina 20. veka stvorio jednu od najjačih socijalnih država na svetu, ali je bio na jasnom putu ka krizi zbog sve većeg unutrašnjeg duga i platnog deficita. Koncept socijalne države bio je pred kolapsom. Vlada Novog Zelanda učinila je veliki broj nepopularnih mera. Na primer, smanjila je državni intervencionizam, privatizovala državna preduzeća, suzila delokrug državnih aktivnosti, ukinula veliki broj državnih organa, izvršila agencifikaciju, smanjila administraciju, ali je vremenom ojačala kapacitete preostalih državnih institucija, koristeći NPM doktrinu. Vremenom, mali broj preostalih državnih institucija postao je „moćan”, što je doprinelo razvoju jake države, u smislu izgradnje jakih, efikasnih i kvalitetnih državnih institucija. One su, kroz smanjeni opseg državne intervencije u mnogobrojnim i različitim oblastima društva i kroz suženi opseg državnih funkcija, imale sposobnost da u narednom periodu (1) formulišu i sprovode politiku; (2) utiču na donošenje zakona koji su neophodni za sprovođenje takve politike; (3) uspešno upravljaju uz pomoć minimuma birokratije; (4) kontrolišu učenjivanje, korupciju i podmićivanje; (5) održe visok nivo javnosti rada i odgovornosti i, ono najbitnije, (6) primenjuju zakone.⁹³

Međutim, ne dele svi teoretičari ovakav stav u toku reforme i u pogledu rezultata menadžerske uprave.

⁹² *Modernising Government*, Cm 4310, March 1999, pp. 6–7.

⁹³ Frensis Fukujama, nav. delo, str. 20–25.

Reforme uprave na Novom Zelandu imale su sličan tok kao i reforma uprave u Ujedinjenom Kraljevstvu. Od 1984. do 1999. godine, novozelandska javna uprava transformiše se po doktrini NPM. Reč je o klasičnom i dubokom rezu koji dovodi do stvaranja menadžerske uprave na Novom Zelandu. Od 2000. godine reforme se kreću ka WB modelu, a zatim i ka doktrini dobre uprave. Novi Zeland se definitivno od 2008. godine ne može više smatrati vodećim eksponentom tržišno vođenog NPM-a. Neki od principa NPM-a iz prve faze su prerađeni, a neki su napušteni.⁹⁴

Država, a pre svega njena uprava, vremenom se pretvorila iz „menadžerske“, zasnovane na sistemu novog javnog upravljanja (NPM), u državu i upravu koja koordinira javnim politikama i koja obezbeđuje pravičnost u obezbeđivanju usluga građanima kroz konkurenciju i usmeravanje različitih procesa (javna uprava kao sistem regulacije društvenih procesa – primedba autora). Smanjenje troškova do kojeg je došlo uvođenjem „menadžerske“ uprave dovelo je vremenom i do potrebe „redistribuiranja“ sredstava u ostvarivanje njene „socijalne“ funkcije, kroz bolju koordinaciju i značajno učešće građana kao njenih korisnika. Menadžerska postepeno prerasta u WG, a zatim i u „dobru upravu“, kao savremenu doktrinu, o kojoj će više reči biti u narednim poglavljima.

3.2.2. Pravci reforme po NPM modelu na Novom Zelandu

Pet osnovnih karakteristika menadžerske uprave u prvom periodu na Novom Zelandu bile su:

- 1) Snažan uticaj za primenom ekonomske teorije, posebno novog institucionalizma (teorije o agencijama i teorije analize transakcija/troškova – finansijski menadžment);
- 2) Primena ugovornog modela javne uprave na različitim nivoima, posebno ugovora o učinku, između ministarstva izvršnih direktora i ugovora o uslugama zasnovanih na rezultatima između države kao finansijera i pružalaca usluga, pri čemu se u tržišnu utakmicu uključuju i nevladine organizacije;
- 3) Visok stepen decentralizacije, i organizaciono-procesna promena strukture u smislu razdvajanja štapskog i linijskog dela državne upravne organizacije, odnosno odvajanja kreiranja politika

⁹⁴ Grant Duncan, Jeff Chapman, “New Millennium, New Public Management and the New Zealand Model”, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 69, No. 3/2010, p. 301.

- od izvršnih poslova i operacija, tačnije kupca (ministarstava) i dobavljača (agencija);
- 4) Finansijski i računovodstveni sistem zasnovan na ugovorenoj kupovini definisanih usluga, sa specifikacijom kvaliteta, kvantiteta i pravovremenosti izvršenja zadataka, kao i postavljanje odgovornosti za iskazivanje širih ishoda i strateških ciljeva politike i političara;
 - 5) Primena menadžerskih i marketinških koncepata i tehnika izvedenih iz privatnog sektora, i posledično tretiranje upravljanja, odnosno menadžmenta kao „generičke” veštine kako u privatnom tako i u javnom sektoru.⁹⁵

Reforma je poznata i pod nazivom “Rogernomics”, po Rodžeru Dagleasu, ministru finansija u laburističkoj vladi (1984–1990), koji se uz pomoć elitne grupe političara, savetnika i lobista zalagao za menadžersku doktrinu u kojoj je ključnu ulogu, kao i u Ujedinjenom Kraljevstvu, imao od 1987. godine trezor u Ministarstvu finansija, što je nastavljeno i tokom devedesetih godina 20. veka. Logika trezora zasnivala se na tri karakteristike javne uprave koje su navodno i dovele do njene neefikasnosti i neefektivnosti: (1) monopolistička struktura javnog sektora; (2) nedostatak relevantnih pokazatelja organizacionog učinka i (3) preglomazne i dugačke hijerarhizovane linije mnogih vladinih organizacija.⁹⁶

Učešće u formulaciji politika koje su vodile u NPM reformu bilo je ograničeno na krug uticajnih pojedinaca u trezoru, Federalnoj banci i kabinetu premijera, a od 1992. godine i u Poslovnom okruglom stolu. Reč je o grupi istomišljenika koji su delili isti ekonomski racionalizam i verovanja. Ovi akteri su delovali izvan formalnih mehanizama stvaranja politike, a da bi se olakšalo donošenje odluka, oni su bili dobro pozicionirani na strateškim pozicijama sa kojih su mogli voditi određene komponente programa reforme.⁹⁷

Razrada pomenutih pet karakteristika koje pojedini autori nazivaju i KIWI model, odnosno *‘padom kroz’ pristup*, naročito se manifestuje kroz razdvajanje finansijskih sredstava na ona koja se raspodeljuju, s jedne strane, za kreiranje javnih politika i, drugih, za obavljanje izvršnih poslova, što podrazumeva razdvajanje štapskog od linijskog dela upravne

⁹⁵ Grant Duncan, Jeff Chapman, “Is there now a new ‘New Zealand model’”, *Public Management Review*, No. 1/2007, pp 1–25.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 3.

⁹⁷ Mahama Tawat, “New Public Management in New Zealand: ‘The past, present and future of the great experiment’”, *International Public Management Review*, Vol. 14, 2/2013, p. 90.

organizacije kroz osamostaljivanje linijskog dela do tada jedinstvene organizacije u posebne organizacije (agencije) sa jednom svrhom.⁹⁸

Sam model se zasniva i na pravno-legalističkom pravcu reformi. Za neke promene bile su potrebne i značajne zakonodavne reforme, što se posebno odnosi na *Zakon o državnim preduzećima*, iz 1986. godine, koji omogućava korporatizaciju i privatizaciju, *Zakon o javnim finansijama*, iz 1989, kojim se prelazi na obračunsko računovodstvo, i *Zakon o fiskalnoj odgovornosti*, iz 1994, koji pojačava odgovornost u pogledu utrošenih finansijskih sredstava i postignutih rezultata. Takođe, značajan je i *Zakon o državnom sektoru*, iz 1988. godine, kojim dolazi do redefinisavanja dotadašnje strukture javne uprave, odnosno koji dovodi do procesa agencifikacije na Novom Zelandu.⁹⁹

Na čelo sektora, odnosno po zakonu već osamostaljenih entiteta dolaze imenovani direktori/rukovodioci koji postaju odgovorni za zaposlene, kao i za obavljanje njihovih poslova, čime se dotadašnji sektori oslobađaju ograničenja koji su postojali pod prethodno centralizovanim konceptom štapsko-linijske organizacije upravljanja u državnoj upravi, a direktori, koji u ovakvom konceptu bivaju menadžeri, postaju odgovorni za učinak i utrošena finansijska sredstva. U nastavku, menadžersku reformu posmatraćemo kroz tri karakteristike menadžerske uprave: (1) reformu javnih finansija i upravne organizacije; (2) privatizaciju i korporatizaciju i (3) reformu zdravstvenog sistema.

3.2.3. Reforma javnih finansija i upravne organizacije

Zakonom o javnim finansijama, iz 1989. godine, u oblasti javnih finansija prešlo se na sistem *obračunskog računovodstva*. Sistem obračunskog računovodstva najpre prati *input* svih troškova i potraživanja u smislu da li je do finansijskih transfera uošte došlo ili ne, a zatim i *output*, odnosno izlaz koji se prvenstveno sastoji u kvantifikaciji rezultata i postizanju ravnoteže između uložених finansijskih sredstava i postignutih rezultata. Zatim, uzročno-posledično, to dovodi do potrebe zaključenja ugovora o učinku između ministarskog kabineta i direktora agencija u vezi sa „proizvodom” koji se očekuje kao rezultat rada agencije, uz značajna ovlašćenja izvršnih direktora na čelu agencija u pogledu ostvarenih rezultata i,

⁹⁸ Mahama Tawat, “New Public Management in New Zealand: ‘The past, present and future of the great experiment’”, *International Public Management Review*, Vol. 14, 2/2013, p. 90.

⁹⁹ Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, *Public Management Reform*, (First edition), Oxford University Press, UK, 2000, p. 256.

na kraju, takmičenje između samih agencija za poslove u javnom sektoru po tržišnim osnovama.¹⁰⁰

„Drugim rečima, ranije računovodstvo, po kome se knjiže samo isplaćena sredstva, dopunjeno je sistemom u kome se svi resursi, korišćeni u proizvodnji dobara i usluga, uključuju u prihode/rashode, odnosno proizvedene usluge. Ovo omogućava da se troškovi proizvodnje dobara i usluga bolje kalkulišu, te da daju pouzdaniju informaciju i osnovu za odlučivanje o novim nabavkama i upravljanje imovinom.¹⁰¹ Reforma javnih finansija nastavlja se *Zakonom o fiskalnoj odgovornosti*, koji uvodi sistem strateškog upravljanja, kojim su utvrđeni godišnji ciljevi koje treba da ostvari svaka upravna organizacija/agencija.

Promene u strukturi državne uprave i uvođenje novih institucija i novih oblika javnih preduzeća/korporacija, kao i privatizacija postojećih imala je za posledicu i smanjenje broja zaposlenih državnih službenika u periodu između 1988. i 1994. godine sa 88.000 na 37.000. Međutim, ovaj podatak je „varljiv”. Najveći broj državnih službenika prebačen je u nove institucije (tzv. Krunske entitete) i javna preduzeća u državnom vlasništvu, te se oni više nisu „računali” kao državni službenici ali su i dalje bili zaposleni u javnom sektoru.¹⁰²

3.2.4. Korporatizacija i privatizacija

Fazi privatizacije javnih preduzeća na Novom Zelandu prethodila je faza korporatizacije. Pomenutim *Zakonom o državnim preduzećima*, iz 1986. godine, devet dotadašnjih javnih preduzeća transformisano je u *državna privredna društva* (korporacije). To su, između ostalog, bile *Korporacija za upravljanje javnom imovinom*, *Forestcorp*, *Landcorp*, *Post Office Bank*, *Electricorp*, *Air New Zeland*, *Telecom* i *Coalcorp*. Kroz proces korporatizacije, državna privredna društva, za razliku od tradicionalnog upravnog modela javnih preduzeća, postaju organizacije koje bi trebalo da se ponašaju kao komercijalna preduzeća, što je podrazumevalo i međusobno takmičenje na tržištu i konkurenciju, sa ciljem poboljšanja kvaliteta usluga, standardizovanje kvaliteta i tržišno formiranje cena u oblastima za koja su javne korporacije, kao privredna društva, osnovana.¹⁰³

Od *Zakona o budžetu*, za 1987. godinu, na Novom Zelandu se kreće ka privatizaciji javnih korporacija. Ministarstvo finansija u Nacrtu budžeta,

¹⁰⁰ Mahama Tawat, op. cit, pp. 90–91.

¹⁰¹ Veran Stančetić, *Reforma javne uprave – ka novoj javnoj upravi* (uporedni modeli), Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2015, str. 161.

¹⁰² Christopher Pollitt, *Public Management Reform*, 2000, p. 256.

¹⁰³ Veran Stančetić, nav. delo, str. 158–159.

koji kasnije predlaže novozelandska Vlada, a usvaja ga parlament, počinje postepeno da „razbija” monopolističku strukturu javnih korporacija – privrednih društava sa potpunim učešćem državnog kapitala kroz proces privatizacije, odnosno prodaje dela ili potpunog vlasništva nad udelima/akcijama u njima. Privatizacija je, kao i u Ujedinjenom Kraljevstvu, imala značajnu ulogu u procesu reforme.

Pri predlaganju *Zakona o budžetu* za 1987. godinu privatizacija se kao model pojavljuje u delu „javni dug”, Tom prilikom se kaže da postoje samo tri načina da se javni dug Novog Zelanda smanji: (1) da se povećaju porezi; (2) da se smanji državna potrošnja ili (3) da se pristupi prodaji državne imovine. Prvi način je odmah odbačen, jer se smatralo da bi povećanje poreza obeshrabrilo potencijalne investicije i otvaranje novih radnih mesta. Povodom smanjenja državne potrošnje, kao drugog načina, pošlo se od konstatacije da smanjenje potrošnje, bar značajnije, u to vreme nije bilo moguće, jer je država morala da obezbedi dovoljno novca za osnovno zdravlje, osiguranje i socijalnu zaštitu. Kao jedini mogući način u tom momentu iznet je plan privatizacije 3 velike javne korporacije – državna privredna društva, među kojim je bila predviđena i privatizacija *Air New Zeland*. On je privatizovan 1988. godine, a iste godine privatizovane su dve najveće državne pomorske luke (*Ports of Auckland*).¹⁰⁴ Takođe, iste godine započeta je i privatizacija *Bank of New Zeland*, kada je 26% akcija Banke prodato privatnom konzorcijumu.¹⁰⁵

Budžet iz 1988. godine razvija sveobuhvatniju politiku, koja je zasnovana na želji da se smanji državni dug i očekivanju da će se premeštanjem biznisa u privatni sektor poboljšati efikasnost, što je trebalo da dovede i do ekonomskog rasta, jer se kombinacija politike i privrede pokazala kao recept za rešavanje neuspeha, posebno zato što je poslovanje državnih preduzeća bilo takvo, što je ostvarena zarada ovih preduzeća bila značajno manja od one koju su ostvarivale korporacije u privatnom sektoru. Tako se u narednom periodu privatizacija javnih korporacija nastavlja. Od većih privatizacija posebno treba spomenuti privatizaciju novozelandskog *Telekoma* 1990. godine. Privatizacija *Bank of New Zeland* nastavljen je i završena 1992. godine, kada je 56% akcija otkupila Narodna banka Australije.¹⁰⁶

Na „jaku dozu menadžerstva” i doktrinu reforme u javnoj upravi na Novom Zelandu, od 1992. godine, značajno je uticao i Poslovni okrugli sto

¹⁰⁴ John Wilson, *Short History of Post-Privatisation in New Zealand*, December 2010. Treasury of New Zealand: 1982752v1, pp. 1–3. Available at: <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2017-11/mom-shppnz-wilson-dec10.pdf>, Accessed 25. 3. 2019.

¹⁰⁵ Veran Stančetić, nav. delo, 2015, str. 159.

¹⁰⁶ John Wilson, op. cit., p. 3.

Novog Zelanda, koji je tvrdio da je kvalitet upravljanja u javnom sektoru uglavno „inferiorniji” u odnosu na privatni sektor, pa je započeo svojevrсни transfer menadžera iz privatnog u javni sektor, koji su postavljeni ili zapošljavani kao direktori javnih preduzeća na Novom Zelandu ili na rukovodećim mestima u državnim organima.¹⁰⁷

Poslovni okrugli sto Novog Zelanda dodatno je uticao na nastavak privatizacije javnih korporacija. Već 1993. godine privatizovan je i *Tranz Rail*, tačnije jedini značajan prevoznik robe i putnika železnicom. Jedan od, u to vreme, 4 najveća distributera električne energije, *Contact Energy*, prodat je 1996. godine. Najznačajniji novozelandski međunarodni aerodrom, *Auckland International Airport*, privatizovan je 1998. godine, kada je Vlada prodala svoj većinski deo privatnoj korporaciji. Slično se iste godine desilo i sa *Trustpower* – javnom korporacijom za proizvodnju električne energije. Njegova prodaja označila je i prodaju više velikih hidroelektrana na Novom Zelandu.¹⁰⁸

3.2.5. Reforma javnih službi – zdravstveni sistem

U ovom periodu izvršena je i reforma zdravstvenog sistema, sistema predškolskih ustanova, kao i reforma u oblasti socijalne politike. U nastavku dajemo primer reforme zdravstvenog sistema.

Kada je laburistička vlada došla na vlast posle izbora 1984. godine, značajne reforme državnog sektora usmerene na NPM uticale su i na redefinisane zdravstvenog sistema. Pojedini savetnici su tada preporučili komercijalni pristup zdravstvenim uslugama, ali je Vlada nastavila sa reformom postojećeg modela. Model je potpuno implementiran nakon donošenja *Zakona o lokalnoj samoupravi* 1989. godine, kada su i ukinuti bolnički odbori, a nastaje 14 okružnih zdravstvenih odbora. Međutim, to je bio samo početak. Nova vlada je 1991. godine započela sveobuhvatno restrukturiranje zdravstvenog sektora. Početkom te godine ministarska radna grupa započela je rad na planovima rešavanja uočenih nedostataka u sistemu. Preporuke radne grupe objavljene su u dokumentu pod nazivom *Vaše zdravlje i javno zdravlje*, koji je preporučio odvajanje uloge kupca i pružalaca usluga od strane zdravstvenih odbora i uspostavljanje konkurentnog kvazitržišnog pristupa pružanju zdravstvenih usluga. Četiri regionalna zdravstvena organa (RHA) dizajnirana su tako da kupuju usluge od različitih pružalaca usluga na konkurentnom tržištu zdravstva.

¹⁰⁷ Grant Duncan, Jeff Chapman, “Is there now a new ‘New Zealand model’”, *Public Management Review*, No 1/2007, p. 19.

¹⁰⁸ John Wilson, op. cit., 2010, pp. 1–29.

Okružni zdravstveni odbori su zatim transformisani u 23 zdravstvena javna preduzeća (CHEs), koji su trebali biti vođeni na komercijalnoj osnovi sa imenovanim upravnim odborima. Novo Ministarstvo zdravlja trebalo je da zameni dotadašnje Odeljenje za zdravstvo kao postojeću agenciju. Implementacija je trebala da se završi do 1. jula 1993. godine, što je stvorilo prostor dve godine za konsultacije, razvoj i implementaciju novog sistema zdravstva. Takođe, došlo je do objedinjavanja finansija i pružanja usluga koje su bile fragmentirane između oblasti zdravstva i socijalne zaštite a u vezi sa budžetom za podršku osobama sa invaliditetom.¹⁰⁹

Ukratko, NPM model je ušao u i oblast zdravstva, i podrazumevao je: (1) osnivanje četiri RHA i uspostavljanje 23 javna zdravstvena preduzeća; (2) Komisija za javno zdravlje postala je agencija; a Odeljenje zdravlja/agencija postala je Ministarstvo zdravlja; (3) dolazi do odvajanja pružanja javnih bolničkih usluga od funkcija nabavke; (4) građani kao kupci mogu kupiti zdravstvenu uslugu kako od javnih tako i od privatnih pružalaca zdravstvenih usluga; (5) javna zdravstvena preduzeća su odgovorna ministrima i nadgledani su od novoformirane *Company Monitoring Advisory Unit* (CCMAU); (6) javne bolnice su korporatizovane i dobile su operativnu autonomiju; (7) javne bolnice se finansiraju, shodno obimu i kvalitetu usluga, u skladu sa pravno obavezujućim ugovorima dogovorenim sa kupcima. Tako je u narednih nekoliko godina „zaživela” menadžerska reforma u zdravstvenom sistemu.¹¹⁰

3.2.6. Suočavanje sa problemima menadžerske uprave i WG model

Pred kraj 20. veka menadžerska uprava pokazala je i brojne loše rezultate, koji su izazivali sve veću zabrinutost. To su, pre svega (1) slaba integracija i strateška koordinacija usluga; (2) rigidni sistem merenja performansi koje su nametnute od strane centralizovanog i često nesposobnog sistema kontrole; (3) nedostatak posvećenosti dugoročnim socijalnim rezultatima; (4) stavljanje akcenta na kratkoročne poslovne ciljeve i rezultate; (5) zabrinutost za model „kupovine usluga” koji je pokazao preterano naglašenu efikasnost na račun „dugoročnog održavanja kapaciteta” i sl. Ove kritike bile su i posledice brojnih negativnih efekata do kojih je došlo primenom menadžerske doktrine.¹¹¹

¹⁰⁹ Više informacija o reformi zdravstvenog sektora na Novom Zelandu dostupno na: https://www.parliament.nz/en/pb/research-papers/document/00PLSocRP09031/new-zealand-health-system-reforms#footnote_1_ref, Pristupljeno 25. 03. 2019.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Grant Duncan, Jeff Chapman, op. cit., 2007, p. 4, 19.

Nezadovoljstvo javnosti javnim uslugama krajem devedesetih godina dovelo je do političkog pritiska da se ponovno procene neki efekti prime-njenog NPM modela. Pomenuta reforma zdravstva bila je posebno ne-popularna i neefikasna. Reforma predškolskog obrazovanja dovela je do neuspeha brige o deci, posebno jer su značajno smanjene usluge koje su se odnosile na dečiju zaštitu, što je za posledicu imalo i brojne tragedije. Mala finansijska sredstva koja su kroz „racionalizaciju” bila obezbeđena za zaštitu i očuvanje prirode, posebno nacionalnih parkova, dovela su do velike tragedije u parku *Cave Creek* 1995. godine, kada se srušila platfor-ma-vidikovac, pri čemu je poginulo četrnaestoro ljudi (uglavnom stude-nata). Istraga je pokazala brojne propuste u procedurama koje su dovele do neadekvatne izgradnje, koja je podrazumevala izuzetno mala finansijska sredstva opredeljena za takvu izgradnju. Nastaje sve veći animozitet opšte javnosti prema direktorima sektora/agencija. Na kraju, jedan, ne tako mali broj pomenutih „velikih privatizacija” je propao. Dve pomorske luke su 2005. godine ponovo u potpunosti vraćene u vlasništvo regionalne vlade. Nakon finansijskog kolapsa *Air New Zealand* 2001. godine, država je unela novi kapital u vlasništvo ove kompanije i postala većinski vlasnik. *Trans Rail* je takođe u periodu od 2002. do 2008. postepeno vraćen u državno vlasništvo. Iako postoje i brojni drugi slučajevi privatizacije, iz ovog kratkog pregleda možemo videti da je bilo dosta i neuspešnih, usled kojih je država morala da interveniše i ponovo ih vrati pod svoju „kapu”. Sve češća javna i akademska kritika ukazala je da je reforma uprave po NPM modelu bila nedovoljno i loše finansirana, loše vođena i, na kraju, neefikasna.¹¹²

Kako ističu pojedini autori, NPM reforma uprave na Novom Zelandu donela je brojna pozitivna ishodišta, ali kao što smo prethodno mogli vi-deti, reforma je imala i određene negativne posledice, odnosno identifi-kovani su i određeni problemi koji su izazvali veliku zabrinutost.

Pozitivni efekti ove reforme bili su: (1) unapređenje produktivnosti i kvaliteta u sektoru državnih preduzeća; (2) veća ovlašćenja ministara i njihovih kabineta u kreiranju javnih politika; (3) povećanje fleksibilnosti u zapošljavanju i povećanje operativnih aktivnosti rukovodilaca, odno-sno direktora koji su dobili značajna ovlašćenja koja su vršili samostalno; (4) unapređena je dostupnost informacija o karakteristikama javnog sek-tora. Manje pozitivni rezultati odnosili su se na troškove reforme koji nisu pažljivo procenjeni ali se čini da su bili veoma visoki. Takođe, iako je fokus stavljen na rezultat (*input*), često se dešavalo da je on bio na štetu ishoda

¹¹² Grant Duncan, Jeff Chapman, op. cit., 2007, pp. 1–24. John Wilson, op. cit., 2010, pp. 1–29; Mahama Tawat, op. cit., 2013, pp. 87–96, etc.

(*output*). Takođe, ostali su i nedovoljno jasni oblici odgovornosti i načina praćenja novih entitetskih institucija koje su nastale u ovom periodu.¹¹³

Posledice više izveštaja krajem devedesetih godina, a posebno Izveštaja Ministarskog savetodavnog odbora iz 2001. godine, dovele su do postepenog udaljavanja od NPM doktrine i menadžerskog pristupa u javnoj upravi. To je uslovalo novi program Vlade Novog Zelanda koji se zasnivao na sledećim ciljevima:

- (1) Pružanje usluga mora biti bolje integrisano, što bi trebalo postići uvođenjem timova za koordinaciju, odnosno međuagencijskih timova za rešavanje problema koji se ne mogu otkloniti;
- (2) Bolja koordinacija između regionalnih i centralnih vladinih agencija i centralne vlade i lokalnih vlasti, koja je pogoršana razdvajanjem politika i operacija;
- (3) Preterana fragmentacija javnih usluga pogoršana velikim brojem agencija i ministarskim portfeljima dovela je do gubitka fokusa na strateške ishode, što je zahtevalo nastanak mreža između agencija, i stvaranja veće odgovornosti za ishode, uključujući i smanjenje broja malih agencija;
- (4) stvaranje efikasnijeg službeničkog sistema, koji će dovesti do toga da državni službenici izađu iz klasičnih krugova u okviru jednog odeljenja ili sektora, i stvaranje kulture koja će dovesti do celovitog pristupa rešavanja pitanja i problema koji nastaju;
- (5) usvajanje standarda modela upravljanja.¹¹⁴

Konačno, ovaj izveštaj dovodi 2003. godine i do usvajanja *WG modela*, odnosno prelaznog procesa ka doktrini dobre uprave.

3.3. Doktrina menadžerske uprave u Nemačkoj

3.3.1. Uvod

Zemlje Zapadne Evrope nikada nisu toliko duboko ulazile u NPM kao što je to bio slučaj sa zemljama anglosaksonskog sistema prava. Ipak, sve su uglavnom koristile neke od ključnih karakteristika menadžerske uprave.

Takav slučaj je bio i sa Nemačkom. Nemačka nije bila jedna od zemalja koja je sprovela NPM reforme kroz velike i radikalne rezove u svojoj javnoj upravi. Karakter menadžerske reforme u Nemačkoj, odnosno uvođenje „menadžerske uprave” u velikoj meri je proistekao iz nemačkog

¹¹³ Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, op. cit., 2000, p. 257.

¹¹⁴ Grant Duncan, Jeff Chapman, op. cit., 2007, p. 16.

političkog sistema zasnovanog na decentralizaciji i značajnoj ulozi i nadležnostima federalnih jedinica (lendera) kojih je u Nemačkoj 16 (uključujući i tri grada države: Berlin, Hamburg i Bremen), kao i u velikom broju različitih tipova jedinica lokalne samouprave. U tom smislu, nastanak i razvoj „menadžerske uprave” započinje „odozdo” na „gore”, tačnije kroz uvođenje pojedinih elemenata NPM-a najpre na lokalnom, pa postepeno i na federalnom, i na kraju, u izvesnoj meri, i na centralnom nivou.

Još jedna važna činjenica koja je u velikoj meri opredelila i karakter reformi bila je u tome da kriza izazvana „naftnim šokom” koja je nastupila sedamdesetih godina u drugim zemljama, nije pogodila Nemačku, jer je nemački privredni razvoj, i pored ekonomske krize, bio u ekspanziji. Zato i nije bilo ekonomskog pritiska da Nemačka u takve reforme uđe, niti da ih sprovede. Nemačka ulazi u reformu po NPM modelu sa zakašnjenjem od 10 godina, tačnije tek početkom devedesetih godina kada je došlo do ujedinjenja Zapadne i Istočne Nemačke. Ujedinjenje je dovelo do ekonomskog pritiska koji je trebalo na neki način smanjiti, pa se i Nemačka otvara ka menadžerskoj reformi, upravi koja je krenula najpre sa lokalnog nivoa. Nemačku zato možemo uključiti u red zemalja koje su reformu izvršile koristeći prvenstveno eksperimentalno-projektni pravac strategije, jer kada su se NPM reforme pokazale i dokazale kao uspešne na lokalnom nivou „preselile” su se u lendere, pa i na centralni nivo.

3.3.2. Menadžerska reforma lokalne samouprave u Nemačkoj

Glavni pokretač menadžerskih reformi koje su se desile na nivou lokalne samouprave devedesetih, bilo je nemačko *Udruženje lokalnih jedinica za javni menadžment* – KGSt (*Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement*).¹¹⁵ Ono je 1991. godine počelo objavljivati radove i organizovati savetovanja na temu NPM i stvarati novu vrstu NPM koja je bila prilagođena potrebama nemačkih jedinica lokalne samouprave. U Nemačkoj je on nazvan *Novi model upravljanja* (*Neues Steuerungsmodell* – NSM). Uzor u ovoj reformi KGSt našao je na primeru holandskog grada *Tilburga*, o kojoj će kasnije biti reči. Prva tri nemačka grada koja su pokušala da se transformišu po tilburškom modelu bili su Hanover, Nirnberg i Keln, a po sličnom principu počele su da se transformišu i manje opštine. Tako je postepeno došlo do širenja tzv. NSM modela reforme na nivou nemačke lokalne samouprave.¹¹⁶

¹¹⁵ S. Marčetić, T. Giljević, „Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj”, Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 1/2010, str. 72.

¹¹⁶ *Isto*, str. 167.

Spoljna dimezija NSM reforme na lokalnom nivou, podrazumevala je unapređenje odnosa između jedinica lokalne samouprave i građane kao korisnika. Orijentacija je stavljena na korisnike usluga, bolju i kvalitetniju uslugu i stvaranje tržišta javnih usluga kako bi se povećao njihov kvalitet. *Unutrašnja dimenzija* obuhvatala je dobro poznate NPM principe: s jedne strane, ona je potrazumevala reorganizaciju lokalne upravne organizacije kroz decentralizaciju u smislu stvaranja nezavisnih i kvazinezavisnih upravnih tela sa konkretnim zadacima koji su merljivi kako kvantitativno tako i kvalitativno, i koji odgovaraju za rezultate svog rada, kao i upravljanje učinkom kroz stvaranje kataloga proizvoda koje lokalna uprava pruža građanima, uz utvrđivanje jasnih indikatora za merenje pruženih usluga. S druge strane, ona je podrazumevala odvajanje *policy* poslova od izvršnih poslova u lokalnoj upravi, što je podrazumevalo da je zadatak lokalnih veća strateško planiranje, a zadatak lokalne uprave sprovođenje političkih ciljeva i strategija uz samostalnost u načinju njihovog ostvarivanju ali i odgovornosti za postignute rezultate.¹¹⁷

Prema tome, NPM model u Nemačkoj mora se shvatiti u uslovima promena „odozdo na gore”, jer suštinski, nema previše reformskih inicijativa sa centralnog nivoa, odnosno obrnuto, jer su novi „preduzetnici” u oblasti NPM zapravo lokalne vlasti. Suštinski, elementi reformi koje su u ovom periodu sprovele lokalne samouprave a u izvesnoj meri i pojedine federalne jedinice (*lenderi*) su: (1) budžetiranje usmereno na rezultate; (2) obračun troškova administrativnih proizvoda; (3) uvođenje obračunskog računovodstva; (4) decentralizacija odgovornosti; (5) definisanje indikatora za standarde kvaliteta usluga; (5) ugovaranje (outsourcing), i privatizacija; (6) otvorenost za tržišnu utakmicu i konkurenciju.¹¹⁸ Prema tome, „lokalni NPM” u Nemačkoj, uglavnom ima ona obeležja koja su se na centralnom nivou sprovodile u Ujedinjenom Kraljevstvu i Novom Zelandu, ali u nižem „intenzitetu” nego što je to bio slučaj u pomenutim zemljama.¹¹⁹

Poznati primer menadžerske reforme na lokalnom nivou je grad Passau. U njemu definisali građani, uprava i gradski većnici. „Gradska uprava je organizovana kao deoničarska kompanija. Njeni sektori su postali kompanije za pružanje pojedinih usluga. Oni rade sa nepodeljenim budžetom i mogu da u hodu odlučuju kako će koristiti svoje resurse. Na nivou cele uprave uveden je sistem praćenja troškova. Povratne informacije, koje su

¹¹⁷ *Ibid.* str. 168.

¹¹⁸ Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, 2000, p. 239–240.

¹¹⁹ *Ibid.*

na mesečnom nivou primali od građana, pružali su servisnim kompanijama uvid u njihovo mišljenje i stavove.”¹²⁰

Naravno, ne treba zaboraviti da je ovo period u kome je došlo i do ujedinjenja Zapadne i Istočne Nemačke. U jedinstvenoj SR Nemačkoj, razvoj po NPM modelu na lokalnom nivou, odnosio se pre svega na zapadni deo Nemačke. U istočnom delu, modernizacija uprave odvijala se prema Veberijanskom modelu, jer se istični deo Nemačke nakon ujedinjenja suočio sa drugom vrstom problema (prelaskom na tržišnu privredu nakon pada komunizma, reformu službeničkog sistema sa politički kadriranog na sistem zasnovan na profesionalnim kvalifikacijama, horizontalnu i vertikalnu podelu vlasti, prelazak sa partijskog na legalističko administrativno ponašanje a velike reforme obuhvatile su i reorganizaciju lokalne samouprave u istočnom delu Nemačke).¹²¹

Takođe, nemačka upravna teorija, uglavnom je bila (verovatno i sa pravom) skeptična prema NPM reformi. Jedan od poznatih teoretičara nemačkog upravnog prava Koeing, ističe da je NPM reforma u Ujedinjenom Kraljevstvu dobra u retorici ali kratka po sadržaju, iznoseći stav da se „gradovima ne može upravljati kao koncernom”, jer gradovi ne mogu da prestanu sa pružanjem usluga koje se ne isplate kada su one u javnom interesu, niti mogu prodati gradske poslove koji se ne uklapaju kao što to mogu privatne korporacije, ukazujući na taj način, tradicionalne vrednosti u javnoj upravi, pre svega, njene pravne, političke i socijalne.¹²²

U NPM reformi, na lokalnom nivou značajnu ulogu je imao i još jedan bitan element NPM doktrine. Politika privatizacije koja je najavljena od strane centralne vlade Helmuta Kola 1982 godine, na nivou lendera i jedinica lokalne samouprave počeo je još početkom 1990-godina. Do tada, na lokalnom nivou poslovi vezani za komunalne usluge (voda, kanalizacija, javni prevoz, energetika) bile su tradicionalno područje i nadležnost lokalne vlasti. Tada dolazi do tržišne liberalizacije, koja dovodi do toga da lokalni nivoi počinju da privatizuju ili *outsorsuju* deo ovih usluga. Outsorsing ili zvanična privatizacija dovela je do toga da je značajan deo opštinskih radnika sada zaposlen u opštinskim privrednim društvima, a ne u klasičnim javnim preduzećima. Procenjeno je da ima oko 4000 opštinskih preuzeća u formi privrednih društava u Nemačkoj, a da čak i gradovi sa preko 50.000 stanovnika ima u proseku 20 javnih privrednih društava, a veći gradovi imaju i po 90. Taj prelaz jeste u stvari tranzicija sa lokalnog, opštinskog vlasništva iz forme javnih preduzeća na privred-

¹²⁰ Uporedi: Zoran Jovanović, 2015.

¹²¹ *Ibid.* 2000, p. 240.

¹²² Klaus Koeing & Joachim Beck, *Modernisierung von Staat und Verwaltung in Deutschland*, Nomos, Baden-Baden, p. 108. Navedeno prema: Eugen Pusić, 2007, str. 125

na društva pod kontrolom opština/gradova, odnosno sa njihovim većinskim udelom u njima. Ona su najčešće osnovana kao GmbH (društva sa ograničenom odgovornošću). Oko 73% opštinskih preduzeća na lokalnom nivou su privredna društva sa ograničenom odgovornošću. Investitori iz privatnog sektora imaju udeo od oko 40% u opštinskim privrednim društvima, a većinu glasačkih prava privatni sektor ima u oko 11% kompanija. Opštinske vlasti imaju manjinski udeo u 20% opštinskih preduzeća za energetiku. Ipak postoje velike razlike u sektorima i oblastima usluga. Na primer sektor energetike je po sebi profitabilan i primamljiv za privatne investitore, dok je situacija drugačija kada je u pitanju javni prevoz koji je manje atraktivan i provlačan investitorima. Kada su u pitanju vodovodi, i dalje preovlađuje javno vlasništvo, dok je udeo čisto privatnih preduzeća veoma nizak.¹²³

3.3.3. Reforma javne uprave na centralnom nivou u Nemačkoj

Određeni elementi NPM vremenom su se pojavili i na saveznom nivou u Nemačkoj. Ipak, te promene nisu bile tako duboke kao što je bio slučaj sa menadžerskoj reformi na nivou lokalne samouprave u Nemačkoj, kao ni na centralnom nivou kao što je to bio slučaj sa Ujedinjenim Kraljevstvom ili Novim Zelandom. Ovde ćemo ukazati samo na dva pravca menadžerske uprave na centralnom nivou: (1) reform javnih finansija i upravne organizacije i privatizaciju.

3.3.3.1. Reforma javnih finansija i upravne organizacije

Međutim, prethodna konstatacija ne znači da i na nivou SR Nemačke nije došlo do menadžerske reforme. Bar u izvesnoj meri. To se posebno odnosi na period od sredine 1994. do 1998. godine kada je Vlada *Helmuta Kola* usvojila program „vitke uprave” – *Stchlanker Staat*, koja je podrazumevala u izvesnoj meri i privatizaciju, pokušaje uvođenja menadžerskih metoda u saveznu upravu, kroz odvajanja policy od izvršnih poslova, odnosno štapskog dela ministarstava od linijskog, kojem se poverava neposredno izvršenje, kao i kroz uvođenje strateškog planiranja, iako je ovaj program bio najavljen još 1982. godine.¹²⁴

Tako je tek 1995. godine osnovan je Savet eksperata za „vitku upravu”, kao telo eksperata, koje je trebalo da obezbedi izvršenje mera koje su bili

¹²³ Sabine Kuhlmann & Hellmut Wollmann, *Introduction to Comparative Public Administration*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2014, pp. 186–187.

¹²⁴ Uporedi: Romea Manojlović, „Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Nemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije”, Hrvatska i komparativna javna uprava, br 1/2015, str. 167.

utvrđeni koalicionim sporazumom između CDU i CSU koji su obrazovali vladu 1994. godine, a koja je podrazumevala da se broj zaposlenih u savezним organima smanji najpre za 1% a zatim na 2,5%, zatim da se smanji broj saveznih organa njihovim spajanjem ili raspuštanjem, da se otvori mogućnosti za privatnu inicijativu, kao i da se smanjenji regulacija koja je postala kočnica ekonomske dinamike i inovacija, uz naravno, jačanje efikasnosti i efektivnosti centralne administracije. Međutim, „reforma” se uglavnom završila na malom broju *policy* dokumenata i velikim rečima, tačnije, od najave velikih, do pravljenja malih reformskih koraka na centralnom nivou. Međutim, uspesi su, kao što smo već videli, bili značajno veći kada je reč lokalnim samoupravama i pojedinim lenderima.¹²⁵

Što se tiče reforme javnih finansija, ona je u tom periodu bila fokusirana „...na utvrđivanje troškova i merenje rezultata (*cost accounting and measurement of outputs*), odnosno na preciznije poređenje utrošenog novca i postignutih efekata. Ovo se u praksi realizovalo kroz zakonsko obavezivanje vlasti da u završnim računima iskazuje ove elemente. „Iako je deo oko formulacije budžeta ostao nepromenjen (*input orijentacija*), učinjene su izmene u fazi izvršenja budžeta. Osim pomenute obaveze, dozvoljeno je veća fleksibilnost budžeta u smislu slobodnijeg kretanja novca između srodnih pozicija u bužetu”.¹²⁶

Zato se sa pravom kaže da dosadašnji tok reformi pokazuje da je „... Nemačka isprobala i sprovela većinu mera reformi koje su se u pojedinom trenutku sprovodile na globalnom nivou, no njihovu je primenu prilagođavala vlastitim potrebama. Savezna Republika Nemačka na centralnom nivou, ni u jednom trenutku nije odsupila od svoje tradicije veberijanske uprave i socijalne države. Iz niza reformi preuzela je neke elemente koje danas nadograđuje, čime i poboljšava tradicionalni koncept javne uprave. Nemačka se danas može smatrati stvarnim primerom države koja svoju upravu temelji na načelima nove doktrine neoveberijanske uprave”.¹²⁷

3.3.3.2. Privatizacija

Sredinom 1990-ih godina u Nemačkoj je došlo do privatizacije i na centralnom nivou. Ovaj proces započeo je nakon ujedinjenja dve Nemačke, kada je došlo do ideološkog okretanja Nemačke ka sistemu tržišne konkurencije. Kada je Helmut Kol prvi put došao na vlast 1982. godine, u tadašnjoj Zapadnoj Nemačkoj bilo je 4070 preduzeća u kojima su javno-

¹²⁵ Više informacija o ovom programu Vlade Helmuta Kohla dostupno na: Freidrih Ed-
bert Stiftung, Digital library, [http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00484001.
htm#E9E1](http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00484001.htm#E9E1) Pristupljeno: 10.04.2019. godine.

¹²⁶ Veran Stančetić, 2015, str. 213.

¹²⁷ Romea Manojlović, 2015, str. 169.

pravni entiteti na svim nivoima vlasti, imale najveći udeo ili pravo odlučivanja, uključujući preduzeća za javni prevoz, vršenje komunalnih usluga, ali i industrijska preduzeća. Na saveznom nivou, pošta, železnica, kao i neka industrijska preduzeća (Volkswagen, VEBA, itd..) bila su u državnom vlasništvu ili suvlasništvu. Konzervativno-liberalna koalicija je nakon dolaska na vlast 1982 napravila listu preduzeća i objekata za privatizaciju. U provoj fazi, dolazi najpre do korporatizacije. *Bundespost* je podeljena sektorski na *Poštu, Telekom i Poštansku štedionicu*, prema vrstama usluga. Iako je u početku trend privatizacije sporo tekao, sredinom 1990-ih je dobio pravi zamah, kada je nekoliko velikih kompanija privatizovano ili izašlo na tržište (*Telekom, Bundespost*). Oba preduzeća su otpustila hiljade radnika i značajno redukovala spektar usluga koje su nudile. Sveukupno uzev, programi privatizacije započeti 1990-ih kao i zakonski okvir za privatizaciju u oblasti poštanskih i telekomunikacionih usluga, železnice i energetike otišli su daleko izvan onoga što je skicirano u eri Kola. I vlade koje su dolazile nakon Kolove (čaki one koje su bile drugačijeg ideološkog usmerenja) nastavile su pozitivan trend kada su u pitanju privatizacije, a taj tren sledile su i kasnije Vlade Angele Merkel.¹²⁸

Ovaj „trend” se nastavlja i danas. Nemačka Vlada na čelu sa Angelom Merkel je početkom 2016. godine predložila plan da se mreža autoputeva u Nemačkoj delimično privatizuje, odnosno da se 49.9% održavanja autoputeva i prihoda preda privatnoj kompaniji čiji konzorcijom čine nemačka osiguravajuća društva. To je izazvalo oštru debatu, jer je za jedne to bila sjajna prilika da se racionalizuje finansiranje autoputeva, a za druge, skeptike, to može dovesti u pitanje kvalitet mreže autoputeva. Problem u realizaciji privatizacije predstavljaju EU propisi koji zabranjuju diskriminaciju, jer automobili ne plaćaju putarinu ali se ona naplaćuje kamionima koji su teži od 7.5 tona, za razliku od drugih zemalja EU u kojima putarinu plaćaju svi, kako vozači automobila, domaći i strani tako i kamioni.¹²⁹ Pošto SR Nemačka nikada nije, bar na centralnom nivou ušla „duboko” u NPM doktrinu, u mnogim analizama se tvrdi da se Nemačka centralna administracija kasni u odnosu na „nove” reforme javne uprave.¹³⁰ Što se tiče na lokalnog nivoa, entuzijazam novog javnog upravljanja nije dugo trajao, jer je NSM sistem pokazao i brojne nedostatke, a umesto smanjenja, došlo je i do povećanja troškova.

¹²⁸ Sabine Kuhlmann & Hellmut Wollmann, 2014, pp. 184–185.

¹²⁹ Više informacija o planu privatizacije autoputeva u Nemačkoj na: <https://www.citylab.com/transportation/2016/11/germanys-plan-to-part-privatize-the-auto-bahn/507746/> Pristupljeno: 1.05.2019. godine

¹³⁰ *Ibid.* str. 8.

Ukratko, SR Nemačka i danas više poklanja pažnju JUG i WB modelu, kao i doktrini dobre uprave, a manje NPM-u.¹³¹ Ove doktrine postaju „vladajuće u Nemačkoj počevši od 1998. godine.

3.4. Doktrina menadžerske uprave u Holandiji

3.4.1. Uvod

Holandija je veoma brzo, još 1980-tih godina, uhvatila vetrove NPM promena iz Ujedinjenog Kraljevstva i anglosaksonskih zemalja. Holandska reforma bila je relativno brza i praćenja trendovima koji su proizašli iz anglosaksonskog menadžerskog razmišljanja, ali je Holandija anglosaksonski model prilagodila svojim vlastitim potrebama. Danas se reforma javne uprave, posebno na lokalnom nivou po modelu „menadžerske uprave” posebno poredi sa čuvenim, holandskih Tilburškim modelom. Kao što se može videti, i reforme uprave u Holandiji započele su najpre na lokalnom nivou, ali su se brzo raširile i na centralni nivo uprave. Razlog za to je karakter političko-administrativnog sistema Holandije, koji je u to vreme karakterisao gust i kompaktan decentralizovani obrazac međuvladinih mreža, kao i administrativna tradicija pragmatizma, dinamičnog konzervativizma i tehnokratskog karaktera posebno jedinica lokalne samouprave.¹³²

3.4.2. Menadžerska reforma lokalne samouprave – Tilburški model

Sklonost ka biznis modelu upravljanja na lokalnom nivou, posebno u gradovima demonstriran je u slučaju Tilburga, grada na jugu Holandije, preko razvoja tzv. „Tilburškog modela” lokalne samouprave od sredine 1980-tih godina pa na dalje. Reč je u fundamentalnom pomaku u organizaciji lokalne javne uprave na principu NPM, koja je zasnovana na ideji „preduzetničkih gradova”, u kojima se podstiče „zarada” a ne „potršnja”. To dovodi do značajnih organizacionih promena na nivo gradova odnosno jedinica lokalne samouprave, u kome se organi lokalne uprave transfor-

¹³¹ Veran Stančetić, 2015, str. 213.

¹³² Frank Hendriks & Pieter Tops, „Local Public Management Reforms in the Netherland: Fads, Fashions and Winds of Change”, Public Administration Vol. 81 No. 2, 2003, p. 301.

mišu u samoupravne agencije koje su odgovorne gradskim političarima na osnovu ugovora o učinku i ostvarenih rezultata.¹³³

„Tilburški model, fokusirala se na reorganizovanje odgovornosti i uvođenje decenralizovane „držee strukture”. Glavne karakteristike ovog modela bili su ugovori rukovodstva i model organizacione strukture poznat pod pomenutim nazivom. Ovaj model znači da su lokalne vlasti bile organizovane u relativno nezavisnim sektorima, sa svojom sopstvenom rukovodećom odgovornošću, a granice su određivali lokalni lideri. Gradonačelnik i lokalna veća preuzeli su ovu političku ulogu na lokalnim nivoima. Pored ovakve organizacione strukture, ugovori o učinku sa izvršnim agencijama postali su novi rukovodeći instrument. Okretanje ka *output*-u odnosno ishodima postalo je sve važnije i dovelo je do stvaranja „*output*” odnosno budžetiranja na osnovu rezultata i pokazatelja performans..”¹³⁴

Tilburški model u primeni NPM doktrine posebno naglašava transformaciju lokalnih organa uprave sa ciljem poštovanja finansijske discipline i odgovornosti. U kasnijim fazama, 1990-tih godina, model se menja i otvoreniji prema građanima, a posebna pažnja posvećena je problemima gradskih četvrti i mikro delovima grada, i potrebama njihovih stanovnika. Tilburški model postao je deo kulturnih promena koje su otvorile put za preduzetnički stav u gradskim politikama koje podstiču poslovne performanse grada.¹³⁵

Posle prve faze razvoja NPM modela od 1990-tih godina, raniji sekretarijati su redefinisani u skladu sa novom ulogom lokalne uprave u čijem su fokusu prvenstveno sami građani. U zavisnosti od uloge građana, definisani su i novi organizacioni aspekti: urbani razvoj – građanin, uprava u zajednici – stanovnik, pružanje usluga – potrošač i klijent. Mada je ova organizacija predstavljala veliku i bitnu promenu, jer je orjentisana pre svega na kvalitet u odnosu prema građanima/klijentima, ona nije izazvala toliku pažnju kao reformski elementi iz osamdesetih godina.¹³⁶

Međutim kasnija istraživanja, rađena nakon 2000-te godine pokazuju da su efekti ovih „inovacija” tokom 1980-tih i 1990-tih godina, ipak sporni. Često se dešavalo da se indikatori u budžetima ne odnose na *input* – rezultat i *output* odnosno ishod, već samo na rezultat i aktivnosti. Otkriveno je takođe, da standardi kvaliteta i troškovi po jedinici nisu uzimani u obzir za procenu efikasnosti i efektivnosti, kao ni kontrola pokazatelja

¹³³ Stefan Dormans, Henk van Houtum, Arnoud Lagendijk, “The Contested Rooting of an Entrepreneurial City: The Case of Tilburg”, *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 4/5, 2002, p. 251.

¹³⁴ Zoran Jovanović, 2015, str. 57.

¹³⁵ Stefan Dormans, Henk van Houtum, Arnoud Lagendijk, 2002, p. 251.

¹³⁶ Uporedi: Zoran Jovanović, 2015, str. 57–58.

učinka, te se dolazi do zaključka da iako lokalni političari i konsultanti stoje na stanovištu da je razvoj učinka ključna za reformu javnog sektora, brojne indikatore koje to pokazuju ili osporavaju samo ograničeno koriste u donošenju odluka i ocenjivanju performansi.¹³⁷

Kao „uspeli eksperiment” tokom 1980-tih i 1990-tih godina, NPM je sa lokalnog, u izvesnoj meri prenet i na centralni nivo. NPM „agenda” naročito je primetna na nivou kontrole javnih finansija i promeni u organizacionoj strukturi uprave, kao i na orijentaciji koja započeta kao „orijentacija na efikasnost” a nastavila se kao „orijentacija na efektivnost” (kvalitet).

3.4.3. Reforma javne uprave na centralnom nivou u Holandiji

Međutim, treba pomenuti da promene u pravcu menadžerske uprave na centralnom nivou, nisu bile samo proizvod „eksperimenta” na nižim nivoima vlasti u Holandiji. Već *Lubbersova* vlada 1981/1982. godine, polazeći od toga da je državna intervencija u nacionalnoj ekonomiji bila preambiciozna te da država treba da se postepeno povlači u korist tržišnih snaga, sprovodi program koji označava strukturalnu reformu centralne javne uprave pri čemu su osnovni ciljevi bili: (1) preispitivanje javnih rashoda, (2) reorganizacija i decentralizacija državne uprave, (3) deregulacija; (4) „debirokratizacija, koja je podrazumevala smanjenje plata i smanjenje broja državnih službenika u državnoj upravi i (5) privatizacija. Program je obuhvatao i denacionalizaciju, koja se smatrala još jednim pragmatičnim instrumentom za ekonomizaciju državnog budžeta i jačanje tržišnog sektora. Ovaj program imao je za cilj da smanji visok nivo javne potrošnje i restrukturiše javni sektor i državu blagostanja.¹³⁸

Holandske reforme na centralnom nivou zato ćemo posmatrati sa tri aspekta NPM doktrine: (1) reforme javnih finansija, (2) agencifikacije i (3) denacionalizacije i privatizacije.

3.4.3.1. Reforma javnih finansija

Od druge polovine 1970-tih godina, ključ za merenje uspeha na nivou centralne uprave u Holandiji postaju „performanse budžetiranja” odnosno finansijski menadžment, prema kojem su ministri dostavljali

¹³⁷ Henk J. ter Bogt, „New public management and management changes in Dutch local government: some recent experiences and future topics” (SOM Research Report; No. 06D04). Groningen: University of Groningen, 2006, p. 6.

¹³⁸ Willem Hulsink, Hans Schen, „Privatisation and deregulation in the Netherlands”, In: D. Parker (ed.) *Privatisation in the European Union*, Theory and Policy Perspectives, London: Routledge, 1998, pp. 242–257.

godišnje izveštaje o realizaciji budžeta, kako bi bio obezbeđen uvid Parlamenta u budžetske procene, i na taj način poboljšalo donošenje odluke, pre svega u okviru Zakona o budžetu a u vezi sa raspodelom budžetskih sredstava, radi njegove bolje alokacije i kontrole, i istovremeno, kako bi se povećala efikasnost i efektivnost različitih politika koje su u to vreme bile sprovedene. Merenje uspeha i performansi uprave su i danas relevantne. Znači, dostupnost, pouzdanost i pravovremenost informacija o uspehu uprave, postaje od suštinskog značaja za povećanje efikasnosti i efektivnost putem transparentnosti. Tako dolazi do izražaja princip da se bez merenja rezultata i ne može napraviti razlika između uspeha i promašaja u radu centralne uprave.¹³⁹ Reforma javnih finansija, pa i ceo proces ka "menadžerskoj upravi" bio je vođen od strane Ministarstva finansija, posebno od strane Uprave trezora, koji je bio pokretačka snaga u sprovođenju reformi.

Početkom 1990-tih godina, ovaj sistem se dodatno unapređuje kroz sistemski razvoj indikatora uspeha i efekata vladinog upravljanja i sprovođenja javnih politika. Kako bi se stimulisao razvoj, korišćen je pristup „korak po korak” za dobru upravu koji je podrazumevao: (1) kontrolu troškova; (2) efikasnost i (3) efektivnost. Fokus je bio stavljen na „procenu ključnih cifara” odnosno na podatke koji obezbeđuju uvid u faktore na kojima su zasnovane budžetske procene koji je bio prvenstveno zasnovan na kvantitativne aspekte budžetske procene. Međutim, procene ključnih cifara obezbeđuju samo delimičan uvid u uspehe vlade. Zato je ovaj model trebalo dodatno unaprediti, do čega i dolazi u drugoj polovini 1990-tih godina. Ograničenja kvantitativnog metoda bila su u tome što je on uključio samo *ulazne (input)* ili *samo izlazne faktore (output)*, kao na primer broj zaposlenih državnih službenika. Zato su morali da budu uvedeni tzv. „indikator performansi” (*uspeha*), koji su podrazumevali i uključivanje troškova i kvaliteta vladinih proizvoda i usluga, što je omogućilo bolji uvid u efikasnost, te na taj način nastaje tzv. u „resurs-performansa” odnos. Glavni kriterijumi za efikasnost nisu više bile samo „cifre” odnosno samo kvantitativni kriterijumi, već i kvalitativni, jer kriterijum efikasnosti postaje „cena po jedinici izlaza” koje podrazumevaju i kvalitativne indikatore, posebno indikator kvaliteta određenog proizvoda odnosno isporučene usluge. Na taj način, kao i na Novom Zelandu, fokus se ne stavlja samo na rezultat (odnosno input) koji je često bio na štetu ishoda

¹³⁹ Frans L. Leuw, *Evaluation and New Public Management in Netherlands*, in Hellmut Wollmann (ed) *Evaluation in Public Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*, Edward Edgar, Cheltenham, UK, 2003, p. 105.

(output), već obrnuto, pre svega na *ishod* (efektivnost), odnosno kvalitet pruženih usluga.¹⁴⁰

3.4.3.2. Agencifikacija

Ovaj proces promene u sistemu javnih finansija, praćen je i *organizaciono-procesnom* promenom, oličenom u tzv. procesu agencifikacije. I u Holandiji još početkom 1990-tih godina, došlo do „odvajanja” ministarskih kabineta (funkcije ministarstava da formulišu javne politike) od „linijskog” dela upravne organizacije, koja je dovela do „agencifikacije”, koja je pružala veću mogućnost i ovlašćenja izvršnim direktorima da sprovede usvojene javne politike, a u cilju povećanja efikasnosti i efektivnosti centralne vlade preko pristupa *uprave orjentisane na rezultat* (*result oriented managment*). Agencije su morale na godišnjem nivou da objave i predstave svoje *cost-benefit rezultate*. Nakon pet godina, izvršena je spoljna analiza u funkcionisanju agencija. Na osnovu ove analize preduzeti su novi koraci čiji je cilj bio da se razviju ključni indikatori za efikasnost i efektivnost, koji bi bili poređeni tokom vremena, kroz multisektorsku analizu (*benchmarking*) između postavljenih ciljeva i ostvarenih rezultata kako bi se dobio odgovor na pitanje efikasnosti na osnovu kvaliteta. Tako se pristupilo praćenju efikasnosti preduzetih mera javne politike i njihovih konkretnih dometa u holandskom društvu. Zato su već od 1998. godine, ministri počeli da u svoje predloge budžeta uključe i ciljeve efektivnosti mera javnih politika koje nameravaju da sprovedu putem izvršnih agencija.¹⁴¹

3.4.3.3. Privatizacija

Holandija je početkom 1980-tih godina, imala široko rasprostranjen javni sektor, u kojem su učestvovala i organizacije civilnog sektora i privatna udruženja koja su pružala brojne usluge od javnog interesa u oblasti zdravstva, obrazovanja i socijalnoj sferi, a koje je kroz budžet subvencionisala država. To je razlog usleg kojeg je ona imala mali broj državnih preduzeća koja su mogla da budu privatizovana. U periodu od 1981. do 1994. godine prodat je manji deo državnog udela u *KLM*-u (nacionalnoj avio-kompaniji), *Hoogovens*-u odnosno javnoj korporaciji za proizvodnju čelika i aluminijuma, javnoj korporaciji za proizvodnju aviona *Fokker Aircraft* i dr. Samo dve velike javne korporacije su privatizovane u periodu od 1981. do 1984. godine. To su bile *Pošta*, u kojoj je bilo zaposleno preko 100.000 zaposlenih, i *Postbank* (*Poštanska štedionica*) sa oko 10.000 za-

¹⁴⁰ *Ibid.* p. 106.

¹⁴¹ *Ibid.* 106–107.

poslenih. Za sprovođenje programa privatizacije nije bilo većih prepreka. Opozicija u Holandiji nije bila protiv privatizacije, a manji otpori su postojali od strane sindikata javnog sektora, koji je smatrao da privatizacija jeste izgovor za restruktuiranje neefikasne države. Ustvari, suštinski sindikati javnog sektora i njihovi članovi su se bojali da privatizacijom ne dođe do otpuštanja velikog broja zaposlenih i ukidanja privilegija koje su zapošteni u javnom sektoru imali, ali pošto je Vlada dala određene garancije, i sindikalni zahtevi su postali znatno umereniji.¹⁴²

Što se tiče drugih privatizacija, treba imati na umu da je ovaj proces u pojedinim oblastima (pre svega u oblasti proizvodnje, prodaje i distribucije električne energije, telekomunikacija i proizvodnje, prerade i distribucije gasa) više imao karakter deliberalizacije i otvaranja ovih oblasti ka tržišnim uslovima, nego prave privatizacije, a deo ovog procesa bio je povezan i sa pojedinim direktivama EU.

Na primer, kada je reč o oblasti telekomunikacija, prvi korak je učinjen kada je holandsko javno preduzeće *Public Telecommunication operator* (PTO), u procesu korporatizacije pretvoreno 1989. godine u privredno duštvo *Dutch Post and Telecommunication operator* (KPT). Od 1991. godine, tržište telekomunikacija se otvara, što je u nastavku procesa dovelo do brojnih novih regulativa koje su u ovu oblast uključile, počev od infrastrukturnih objekata do mobilne i fiksne telefonije i kao i privatne provajdere i operatere, čime je izvršena demonopolizacija, pa je obim usluga koje je pružao KPT na tržištu telekomunikacija značajno smanjen. Kroz proces korporatizacije KPT je postao akcionarsko društvo, pa je Vlada prodala 30% akcija do 1994. godine. Dodatnih 25% akcija prodate su 1995. godine, čime je Holandija zadržala kontroli paket akcija od 45%. Prema tadašnjem holandskom zakonodavstvu, bilo je predviđeno da do 2004. godine, Vlada mora da zadrži najmanje 1/3 akcija. One su imale karakter "zlatnih akcija", što znači da je prodaja nove tranše akcija, u korporativnoj evoluciji KPT-a, ili spajanje i preuzimanje, kao i povećanje tarifa jesu bila pitanja koja se mogu rešiti samo uz odobrenje holandske Vlade, odnosno uz političko odobrenje.¹⁴³ Tako je tek nakon 2004. godine, izvršena je potpuna privatizacija KPT.

Velike promene tokom 1990-tih godine, desile su se u režimu energetskog sektora. *Zakon o električnoj energiji* iz 1989. godine, objedinio je raniji zakon iz 1948. i brojne podzakonske akte koje su do tada doneti. Njime je uveden i ograničeni stepen konkurencije u ovu oblast, jer je dao

¹⁴² Uporedi: Willem Hulsink, Hans Schen, *Privatisation and deregulation in the Netherlands*, In: D. Parker (ed.) *Privatisation in the European Union*, 1998, pp. 246–248.

¹⁴³ Uporedi: OECD. *Privatisation, Competition and Regulation*, OECD Publication Service, Paris, 2000, p. 206.

mogućnost velikim industrijskim korisnicima da uvoze električnu energiju za sopstvene potrebe po jeftinijoj ceni. U narednom, petogodišnjem periodu do 1995. godine, ceo sektor je značajno restrukturiran. Preduzeća za proizvodnju električne energije, spojila su se distributivnim kompanijama čiji su osnivači bile jedinice lokalne samouprave u četiri velike kompanije, što je dovelo i do značajnog smanjenja distributivnih kompanija u okviru četiri velike korporacije sa dotadašnjih 80 na 30. U kasnijoj fazi, od 1997. godine, dolazi do pune liberalizacije tržišta električne energije, što kasnije dovodi i do privatizacije (ponovo pod „pritiskom” pojedinih direktiva EEZ danas EU koje su 1998. godine stupile na snagu a povezane su sa energetske sektorom).¹⁴⁴

Treba pomenuti i promenu kao i vraćanje u vlasništvo države kompanije sa proizvodnju aviona – *Fokker Aircraft*. Fokker je kao državna kompanija 1994. godine zapao u ozbiljnu krizu te godine. Preduzeće je bilo na rubu stečaja, a preuzeo ga je *Daimler-benz*. Ubrzo se ovo preuzimanje pokazalo kao pogrešno, a 1997. godine, pokušalo se sa njegovim spajanjem sa Samsungom, što se nije desilo. U ovom periodu rukovodstvo firme je zadržano a kompanija je 1997. godine, podržana vladinim subvencijama i bankarskim kreditima, nakon čega se ovaj proizvođač aviona delimično finansijski oporavio.¹⁴⁵

Na kraju, treba spomenuti i slučaj *Royal Dutch Airlines* – KLM, nacionalnog holandskog avioprevoznika. Najpre, treba konstatovati da KLM od svog osnivanja 1929. godine nikada nije bio u većinskom vlasništvu holandske države. Međutim, zbog veoma rasprostranjenog mišljenja da nacionalni avio-prevoznik treba da ostane u holandskim rukama, Holandija je zadržala manjinski udeo akcija u njoj tokom 1990-tih godina, uz posedovanje tzv. „zlatnog paketa akcija”, koji je podrazumevao da bilo kakvo spajanje ili preuzimanje KLM-a zahteva političko odobrenje. Holandska vlada je mogla imati svoj udeo u najviše 50.1% akcija KLM, a u periodu između 1989. i 1994. godine imala je 38,2% akcija (u to vreme, one su vredele oko 350 miliona današnjih EUR). Država je zatim, prodala 13.2% akcija samom KLM-u, čime je ostala sa 25% akcija.¹⁴⁶

Međutim pojava niskobudžetih prevoznika poput Raian Air i Easy Jet i otvaranja evropskog neba, situacija na tržištu vremenom menja. KLM

¹⁴⁴ Uporedi: Willem Hulsink, 1998, pp. 250–253

¹⁴⁵ Judith Clifton, Francisco Comín, Daniel Díaz *Privatisation in the European Union: Public Enterprises and Integration*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Boston, London, 2003, p. 57.

¹⁴⁶ Robert C. G. Haffner & Koen G. Berden, *Reforming Public Enterprises – Sase studies: The Netherlands*, OECD, OECD Publication Service, Paris, 1998. Dostupno na: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/1901753.pdf> posećeno 29.4.2019. godine

sve manje je imao ulogu značajnog evropskog regionalnog avioprevoznika a politika kompanije je počela da se bazira na interkontinentalne letove. Međutim, nakon napada na Svetski trgovinski centar u SAD septembra 2001. godine, broj putnika naročito za SAD u narednih nekoliko godina značajno opao a kompanija, koja je temeljila svoju politiku na interkontinentalnim letovima se našla u velikim dugovima. Tako je početkom maja 2004. godine, Vlada dala odobrenje za preuzimanje KLM-a od strane *Air France*. Tom prilikom akcionari KLM-a (uključujući i paket deonica hollandske Vlade), prodali su 89,22% akcija a vrednost prodatih akcija bila je procenjena na oko 800.000 miliona eura. Novinski natpisi su pozdravili ovo spavanje i ukazali da je na taj način nastao jedan od najvećih avio-giganata u vazdušnom prevozu putnika.¹⁴⁷

3.5. Doktrina menadžerske uprave u Finskoj

3.5.1. Uvod

Finska reforma javne uprave u pravcu „menadžerske uprave” započinje ranih 1980-tih godina. Više finskih Vlada je od tog vremena nastojala da kroz ovu reformu otvori finsku ekonomiju ka globalnom tržištu i da ojača privatni sektor. Prelazak na široku primenu tržišne ekonomije uključivale su projekte normativne reforme, posebno u periodu od 1984. do 1993. godine, a zatim i projekte uvođenja sistema licenci od 1983. do 1993. godine, kroz koje je u ključnim oblastima, kao što su telekomunikacije, proizvodnja i distribucija električne energije i drugim, uvod liberalizacija. Tako se ovi sektori otvaraju za konkurenciju, čime su otklonjene prepreke koje su postojale u ranijem regulatornom, odnosno pravnom okviru. Politika konkurencije i zagovaranja regulatorne reforme, naročito je bila podstaknuta od finske Komisije za konkurenciju. Međutim, na to je uticala i perspektiva ulaska u Evropsku zajednicu 1993. godine. U nekim sektorima, kao što su komunikacije i energetika, Finska je bila na čelu liberalizacije u ovim oblastima i već je u to vreme daleko napredovala.¹⁴⁸

Prvi koraci u pravcu menadžerske reforme napravljeni su kroz tzv. *Hello uputstva* još 1975. godine. Ova uputstva zahtevala su unapređenje ekonomskih efekata kako u javnom tako i u privatnom sektoru, promenu

¹⁴⁷ Više podataka o spajanju KLM sa Air France na: <https://www.expatica.com/fr/privatised-global-giant-air-france-klm-is-born/> posećeno 29.4.2019. godine

¹⁴⁸ OECD, *Regulatory reform in Finland – Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, OECD Publications, Paris, France, 2003, p. 7.

upravne organizacije i službeničkog sistema, kao i uticaja ovih promena na različite društvene grupe. kasnijim uputstvima iz 1992. Zahtevi se proširuju i na procenu uticaja na životnu sredinu, ali i procenu uticaja vladinih promena na rodnu ravnopravnost i socijalnu jednakost, nakon čega su tokom 1990-tih godina sledila brojna nova uputstva vlade pri čemu se razvijaju i dodatni zahtevi u vezi sa procenom uticaja. Centar za nacionalna istraživanja i razvojni centar za dobrobit i zdravlje, počeo je krajem 1990-tih da razvija indikatore za „procenu uticaja na ljude”, koji su trebali da pokažu potencijalne uticaje vladinih mera u zdravstvu i socijalnim politikama. Tako su ministarstva u pripremi i usvajanju javnih politika i sprovođenju regulatorne reforme, morala da uzmu u obzir i tzv. Finsku kontrolnu listu o poboljšanju kvaliteta iz 1998. godine.¹⁴⁹

U dva izveštaja koje je objavilo Ministarstvo finansija 2001. godine, navedeni su problemi koji usporavaju regulatornu reformu. To su bili, najpre sistemski nedostatak kvantifikacije, nedostatak i slabosti u troškovima i ekonomskim uticajima na građane i preduzeća.¹⁵⁰

Dva osnovna pravca reformi bili su regulatorni (pravno-legalistički) i eksperimentalno-projektni. Naravno, i u Finskoj „menadžerskoj upravi” nailazimo na brojne organizaciono-procesne, participativno-kompenzatorne kao i promene ka menadžerskom sistemu upravljanja.

Regulatorne reforme obuhvataju više novih zakona i podzakonskih akata kao i *policy dokumenata*, koji su doneti u periodu od početka 1980-tih do 2000-tih godina. Neki od ovih zakona i dokumenata bili su *Hallo instrukcije* (1975, 1980, 1992), *Zakon o državnim preduzećima* 1998, Rezolucija *Vlade Finske o merama reforme centralne i regionalne administracije* 1993, *Zakon o lokalnoj samoupravi* 1995, *Instrukcije o uvođenju ekonomskih uticaja u zakonodavstvo* 1998. godine i dr. Regulacija je imala uticaj i na sprovođenje supešnih eksperimenata/projekata posebno kada je reč o proračunu trškovima centralnih agencija, decentralizaciji i dr.

3.5.2. Reforma javnih finansija

Reforma javnih finansija u Finskoj započela je još krajem 1980-tih godina. Tada je došlo do promene u sistemu finansiranja i Finska je, kao i Novi Zeland i druge zemlje, prešla na sistem obračunskog računovodstva, koje je podrazumevalo izveštavanje o *outputim*-a odnosno kontrolom revizijom i evaluacijom rezultata.¹⁵¹ Budžetiranje orjentisano na rezultate

¹⁴⁹ OECD, 2003, p. 32.

¹⁵⁰ OECD, 2003, p. 33.

¹⁵¹ Ibid. p. 9.

bio je zapravo pilot projekat, koalicione Vlade *Hari Holkerija* (1987-1991) koju su činili Nacionalna koaliciona strana, Socijaldemokratska partija, Švedska narodna stranka i Rurala partija. Ova posladnje, napustila je koaliciju 1990. godine zbog neslaganja sa planom Vlade u vezi sa restrukturiranjem penzionog sistema. Nova vlada *Esko Ahoa* 1991. godine, nastavila je ovaj projekat. Vremenom je sve veći broj centralnih agencija bio obuhvaćen projektom i kada se on pokazao kao uspešan na nivou više agencija, rezultati projekta su bili predstavljeni celoj finskoj Vladi 1994. godine. Tako je ovaj uspehi "eksperiment" prenet na ceo sistem centralne uprave. Rezultati su bili vidljivi, jer je budžetski rashodi 1995. godine, bili smanjeni za 6% finskog GDP-a u odnosu na 1991. godinu.¹⁵² Važne karakteristike reforme javnih finansija obuhvatale su: (1) definisanje indikatora rezultata rada agencija kako bi resorna ministarstva bolje mogla da procene njihov rad i (2) kreiranje jedinstvenog budžeta tekućih troškova za ministarstva i agencije. Kako je pilot projekat pokazao značajne uštede u vezi sa troškovima, projekat je počeo da se sprovodi na nivou cele centralne državne uprave u Finskoj od 1994 godine. Međutim, pojedina ministarstva su bila spora u uvođenju i primeni indikatora ako oblika upravljanja performansama.¹⁵³

Već 1993. godine, centralna vlast sličnu reformu kroz promenu regulativa omogućava i u vezi sa opštinskim uslugama, dajući na taj način jedinicama lokalne samouprave da primene racionalnije budžetiranje i prelazak na rukovođenje koje je usmereno na rezultate, uz oslanjanje na tržišne mehanizme. To je bila mera decentralizacije, kako bi se umanjila intervencija centralne vlade na odlučivanje na opštinskom nivou. Takođe, ova mera je trebala da uvede bolju kontrolu nad troškovima opština, u vreme kada je postojao veliki pritisak na budžet, čime je na lokalni nivo preneto donošenje teških odluka koje su se odnosile na štednju i umanjenje troškova. Za razliku od Holandije i Nemačke u kojima je proces tekao odozdo na gore, odnosno od jedinica lokalne samouprave ka centralnoj vlasti, u Finskoj je došlo d reforme odozdo na dole. Na ovaj način, ministarstva i agencije su prestala da se bave mikro-upravljanjem na lokalnom nivou, jer su nadležnosti delegirane sa centralnog na nivo lokalne samouprave. Sredstva iz državnog budžeta koja su transferisana na opštine, kalkulirana su na osnovu indikatora kao što su to starosna struktura i broj stanovnika. Ove mere kasnije su se razvile u sistem *strateškog upravljanja*, i kasnije je postala okosnica državnog budžeta. Centralna vlada za-

¹⁵² Uporedi: Seppo Tiihonen, 6. *Finland*, World Bank 2005, pp. 1–13, dostupno na: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsFinland.pdf>, Pristupljeno: 13.04.2019. godine

¹⁵³ Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, 2000, p. 222.

držala je kontrolu samo u formi opštih smernica i strateških dokumenata Ministarstva finansija.¹⁵⁴ Reforme su se, kao što se može videti, oslanjale na decentralizaciju i bolju kontrolu trošenja novca.

Finska vlada je 1998. godine podržala program evaluacije reformi, i funkcija evaluacije je postala čvrsto ukorenjena kao komponenta modernog javnog upravljanja. U Vladinoj rezoluciji iz 1998 *Visok kvalitet usluga, dobra uprava i odgovorno civilno društvo* izneto je sledeće: „ispostavilo se da su ranije administrativne reforme dovodile do povećanja birokratije u administraciji. Vlada želi da osigura demokratski razvoj politike upravljanja... Na svim administrativnim nivoima, realna mogućnost građanina da utiče na pitanja od značaja, kao i otvorenost i transparentnost administracije će biti povećani...”. Prema tome, usmerenje ka građanima, kvalitetu usluga, odnosno indikatorima kvaliteta, dovode do toga da se i u Finskoj, kao i u Holandiji, fokus stavlja na ishod, a ne samo na rezultat, čime se i finska vlada postepeno kreće ka doktrini dobre uprave.

3.5.3. Privatizacija i javno-privatno partnerstvo

Tokom 1980-tih godina u Finskoj, privatizacija javnih preduzeća smatrala se još uvek ekstremno desničarskom idejom. U to vreme još uvek nije postojao veliki entizijazam za privatizaciju, iako je do nekih selektivnih privatizacija došlo još u to vreme, jer su neka državna preduzeća prodana još u to vreme. Značajnije privatizacije su se pojavile na „dnevnom redu” u Finskoj tek 1991. godine. Međutim, podaci pokazuju da je skoro trideset godina kasnije, tačnije 2008. godine, još uvek bilo 33 preduzeće sa preko 50% državnog kapitala u Finskoj. Najznačajnije privatizovane kompanije su *Enso* – šumarska industrija (1998), *Valmet* – transport (1996), *Rautaruukki* – državno preduzeće za proizvodnju čelika (1997), Poštanska Štedionica – *Leonia* (2000), a država je tada još uvek posedovala manje od 50% akcija u *Outokumpuu* odnosno rudnicima od 1994. godine, ali veći deo akcija se još uvek nalazio u vlasništvu javnog sektora, pre svega drugih državnih preduzeća.¹⁵⁵ To se odnosi i na *Neste Oil* – odnosno finsku naftnu industriju kojoj je finska država zadržala 50.1% akcija. U većinskom državnom vlasništvu (55.8%) je i *Finnair*, odnosno finški nacionalni avio prevoznik. Prema izveštaju finske Vlade, Finska je imala vlasništvo u u formi akcija ili udela u 51 privrednom društvu, pri čemu je u većinskom vlasništvu Finske bilo 33 privredna društva. U

¹⁵⁴ Uporedi: OECD, 2003, p. 9; Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, 2000, pp. 222–223.

¹⁵⁵ Johan Willner, “Privatisation and Public Ownership i Finland”, CESifo *Working Paper No. 1012*, 2003, pp. 3–5 (pp. 1–24)

oblasti telekomunikacija, železnice, vazdušnog saobraćaja i poštanskih usluga, ranije su postojale uprave (agencije) i javna preduzeća, ali su ona tokom vremena, slučajno kao u drugim posmatranim zemljama, kroz proces korporatizacije, postala društva sa ograničenom odgovornošću. U železničkom saobraćaju do 2003. godine nije uspostavljena konkurencija, elektro-mreža je u državnom vlasništvu.¹⁵⁶

Na početku NPM procesa, Telekom Finska je odvojen od PTT uprave i kasnije je promenio ime u *Sonera*. Sonera je dugo imala dominantni položaj posebno kroz objedinjavanje sa *Telia* – odnosno nekadašnje Poštanske administracije u Švedskoj, koja je kasnije, od 2002 godine, kao privredno društvo *TeliaSonera* u državnom vlasništvu Finske i Švedske. Iako je ova kompanija postala glavni provajder fiksne i mobilne telefonije u mnogim skandinavskim i drugim zemljama, ona je još uvek u državnom vlasništvu. Ekonomska kriza početkom 2008. godine pogodila je i *TeliaSoneru*, koja je najavila otpuštanje 2000 radnika iz Švedske i 900 iz Finske. *France Telecom* (kasnije Orange) ponudila je kupovinu ove kompanije za 33 milijarde evra u junu 2008. godine ali je upravni odbor kompanije ovu ponudu odbio.

Pružanje usluga ugostiteljstva, čišćenja zgrada i upravljanja nekretninama je reorganizovana i prodana. Usluge čišćenja i održavanja nisu imale svoju imovinu, pa su transformisane u *Engel Group LTD* 1994. godine. *Medivire* kao deo zdravstvenog sektora privatizovan je 2000. godine. Univerziteti su u državnom vlasništvu, a osnovne i srednje škole su u opštinskom. U Finskoj je u oblasti zdravstva uvek postojala neka forma privatne zdravstvene zaštite, ali zdravstveni sistem je uvek bio pod kontrolom države. Smanjenjem zdravstvenih usluga od strane države došlo je do povećanja korišćenja privatnih usluga u oblasti zdravstva. Bolnice nisu privatizovane, mada su pojedine bolnice, suočene sa finansijskim problemima preuzete od strane civilnog sektora.¹⁵⁷

Vremenom, Finska je ušla i u model javno-privatnog partnerstva (u daljem tekstu: PPP) To se posebno odnosi na lokalni nivo posebno u vezi sa pružanjem komunalnih usluga, kao što je to slučaj sa gradskom čistoćom, prikupljanjem i preradom otpada, gradskim prevozom, vodovodima (prerada i distribucija vode), i pojedinim infrastrukturnim lokalnim projektima. Razlog za javno-privatno partnerstvo bio je smanjenje troškova

¹⁵⁶ *State Shareholdings in Finland*, Prime Minister's Office, Ownership Steering Department, Helsinki 2008, p.22. dostupno na: https://vnk.fi/documents/10616/1221181/State_Shareholdings_in_Finland_2007.pdf/0d1174d6-6c1e-4aaf-9707-abbfcfe04e54/State_Shareholdings_in_Finland_2007.pdf.pdf Pristupljeno 19.04.2019.

¹⁵⁷ Johan Willner, "Privatisation and Public Ownership in Finland", CESifo *Working Paper No. 1012*, 2003, p. 5.

u budžetima finskih lokalnih samouprava još od reforme iz 1993. godine. Ipak, oni su u to vreme smatrani oblikom javne nabavke a ne oblikom JPP. Glavni grad Helsinki je ugovorom poverio prevoz putnika u gradskom saobraćaju najpre švedskoj javnoj korporaciji a zatim i privatnom partneru. Dosta se govorilo i o javno-privatnom partnerstvu u vezi sa porizvodnjom i distribucijom vode u opštinama i gradovima u to vreme.¹⁵⁸ Međutim, smatra se da je prvi „pravi” JPP projekat, onakav kakvo javno-privatno partnerstvo danas poznajemo na lokalnom nivou u Finskoj bio projekat izgradnje Više škole i bazena u gradu *Espo* po BOO (*Built-Own-Operate*) modelu 2001. godine.¹⁵⁹ Privatnom partneru je dato pravo da naknadu i upravljanje na period od 25 godina, a bazen i škola su u upotrebi od 2003. godine. Na centralnom nivou, postojala su do 2010. godine, 4 velika infrastrukturna projekta koja su trebala ili su realizovana putem JPP. Ovi projekti su autoput *Jarvenpaa-Lahti* iz 1997. godine, (put je izgrađen i u upotrebi je). Zatim izgradnja puta *Muurla – Lohja* (ovaj projekat je u operativnoj fazi), put *Koskenkila-Kotka*, koji je u fazi realizacije (izgradnje puta), i izgradnja železničke pruge između *Kokkola* i *Livieska* koji je u fazi zaključenja ugovora o javno-privatnom partnerstvu.¹⁶⁰

Na kraju, treba zaključiti, da iako je Finska ušla u proces privatizacije, on je tokom celog perioda, pa i danas, značajno kontrolisan od strane države.

3.6 Studija slučaja: javno-privatno partnerstvo kao trend menadžerske uprave u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji

3.6.1. Javno privatno partnerstvo (PPP) – pojam i osnovne karakteristike

Javno privatno partnerstvo (u daljem tekstu: PPP – *Public Private Parthnership*) je partnerstvo između javnog i privatnog sektora koje ima za cilj dostaviti uslugu koju tradicionalno osigurava javni sektor.¹⁶¹ U širem

¹⁵⁸ Pekka E. Pietila, Tapio Katko, Jarmo Hukka, *Public-Private Partnership in Finnish Water Services*, CESifo DICE Report 2/2007, pp. 1–6.

¹⁵⁹ Akintola Akintoye, Matthias Beck, Mohan Kumaraswamy, *Public Private Partnerships: A Global Review*, Routledge, London, 2016, p. 92.

¹⁶⁰ Uporedi: *Public-Private Partnership (PPP) Review*, Online publication (pdf) Finnish Transport Agency, Helssinki, 2013. Dostupno na: https://julkaisut.vayla.fi/pdf3/lr_2013_ppp_review_web.pdf pristupljeno: 18.04.2019. godine.

¹⁶¹ Uporedi: Danijel Kušljčić, Saša Marenjak, „Mjerenje uspeha projekata javno privatnog partnerstva”, *Gradevinar*, 63, 12/2011, str. 1079–1085.

smislu, javno-privatno partnerstvo se definiše kao implementacija svih poznatih tipova saradnje između javnih i privatnih partnera, koja, u mnogim slučajevima, vodi uspostavljanju zajedničkih ulaganja. Međutim, pod pojmom PPP danas se u užem smislu podrazumevaju zajednički poslovi u sklopu kojih javni i privatni sektori udružuju resurse i stručna znanja kako bi, kroz adekvatnu alokaciju resursa, rizika i nagrada, zadovoljili neku javnu potrebu.¹⁶²

PPP je model koji podrazumeva koristi za oba partnera. Privatni partner, investitor, dobija siguran prihod u dužem vremenskom periodu dok javni partner uspešno obavlja poslove i pruža usluge, uz minimum sopstvenih ulaganja. Naravno, korist imaju i korisnici usluga, odnosno građani, jer model PPP, po pravilu, povećava obim i kvalitet a smanjuje cenu javnih usluga. Tako je kroz PPP moguće postići veću vrednosti za novac poreskih obveznika.¹⁶³ Unapređenje saradnje javnog i privatnog sektora putem PPP, na nivou regionalne i lokalne samouprave predstavlja i u teoriji i u praksi, jedan od značajnijih faktora lokalnog ekonomskog razvoja (u daljem tekstu LED). Jer, LED treba da bude svačiji posao, koji uključuje lokalno stanovništvo, lokalne biznismene kao i vladu¹⁶⁴

Prema tome, lokalni održivi ekonomski razvoj, i PPP su dobitna (*win-win*) kombinacija, jer PPP kao okvir zajedničke akcije javnog sektora i privatnog kapitala radi funkcionisanja delatnosti od opšeg interesa i efikasnog i ekonomski održivog razvoja infrastrukture, obezbeđuje da javnopravni subjekti usvoje preduzetnički način mišljenja i ponašanja, a privatni sektor kriterijume javne odgovornosti i obavezu čuvanja javnog interesa. Takođe, ukoliko projekat PPP angažuje potencijalno interese lokalne poslovne zajednice, bilo bi korisno naći način da se pripadnici te zajednice aktivno uključe u njihovo ostvarenje¹⁶⁵

U nastavku, kao jednu od karakteristika menadžerske uprave, prikazujemo razvoj PPP u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj. Ova komparacija je zanimljiva iz najmanje tri razloga: obe države su nekada bile

¹⁶² Andrijana Jovanović, „Uskladenost pravnog okvira Republike Srbije sa propisima Evropske unije u oblasti javno-privatnog partnerstva” u: (ur). Todić Dragoljub, Novaković Marko, *Savremeni međunarodno-pravni poredak i evropske integracije Srbije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2014. str. 293.

¹⁶³ Damir Juričić, Saša Marenjak, „Vrjednost za Vrjednost za novac u projektima JPP u Hrvatskoj”, *Ekonomski pregled*, 67 (6), 2016, str. 581.

¹⁶⁴ Daniel F. Meyer, “Local Economic Development (LED), Challenges and Solutions: The Case of the Northern Free State Region”, South Africa, *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 5/2014, p. 624.

¹⁶⁵ Predrag Cvetković, Slađana Sredojević, S., *Javno-privatno partnerstvo – Priručnik za sprovođenje na nivou lokalne samouprave*, SKGO – Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2013, str. 229.

sastavni deo SFRJ i dele isto pravno nasleđe iz prošlosti. Obe zemlje su usvojile pravni okvir PPP u relativno slično vreme što omogućava uporedno posmatranje razvoja PPP. Na kraju, dok je Hrvatska članica EU, Srbija to još uvek nije, pa je interesantno poređenje kako ovi projekti utiču na regionalni i lokalni ekonomski razvoj u novim članicama EU i državama kandidatima za punopravno članstvo.

Iako se u posljednje vreme PPP često spominje kao novi model nabavke javne infrastrukture i vršenja javnih usluga, isto u osnovama datira još iz 18. veka kao koncept privatizacije javne infrastrukture i to u obliku koncesija koje su potpisale vlade uglavnom nerazvijenih država i velike korporacije.¹⁶⁶ Koncesija je u širem značenju obuhvaćena današnjim pojmom PPP, ali je kao pravni institut, znatno starija od pojma PPP. Koncesija je na prostorima Zapadnog Balkana kao takva postojala još u Kraljevini Jugoslaviji pre Drugog svetskog rata, a bila je prepoznata i u zakonodavstvu bivše SFRJ.¹⁶⁷

Reforma javne uprave koja je dovela do nastanka menadžerske uprave, podrazumevao je, već smo prehodno videli, i razbijanje dotadašnjih državnih monopola, posebno u izgradnji, održavanju i upravljanju infrastrukturnih objekata (železnica, putevi i sl.) s jedne strane, i ulazak privatnog sektora u njih sa druge strane. Do tada, u mnogim zemljama njih su neprikosnovno pružale države, odnosno njena javna uprava na različitim nivoima i različitim oblastima kao što su na primer zdravstvo, obrazovanje, socijalno staranje, komunalne usluge i sl.¹⁶⁸ Doktrina menadžerse uprave bila je osnov za nastanak pojma PPP počev od sredine 1970-tih godina 20 veka. Tako je i PPP je sredstvo (odnosno alat – *tools*) NPM koncepta¹⁶⁹ Skoro istovremeno, pojavljuju se i drugi slični pojmovi, koji su čvrsto povezani sa NPM i PPP, a koje smo takođe prethodno pominjali, na primer, *outsourcing*¹⁷⁰ ili *contracting-out*¹⁷¹.

¹⁶⁶ Charles Walker, Adrian J. Smith, *Privatized infrastructure-the BOT approach* Thomas Telford, London, 1995, p. 1.

¹⁶⁷ Uporedi: Dejan Milenković, *Upravni ugovori*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2014, str. 127–132.

¹⁶⁸ Uporedi: Ivan Mecanović, „Sustavi u javnom sektoru”, *Pravni vjesnik*, 22, 1–2, 2006, str. 21–70.

¹⁶⁹ Inge Perko-Šeparević, *Izazovi javnog menadžmenta: dileme javne uprave*, Golden marketing-Tehnička knjiga, 2006, str. 147–164.

¹⁷⁰ John O’Looney, *Outsourcing state and local government services: Decision-making strategies and management methods* Westport, CT: Quorum Books, 1998, pp. 21–64.

¹⁷¹ Simon Domberg, Paul Jensen, “Contracting out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects”, 134/1997, pp. 67–78.

Međutim, brojni elementi NPM, bili su poznati i pre menadžerske reforme 1970-tih godina. Zato su Olmond i Lefter (*Ormond & Löffler* –) sa pravom tvrde da ovi elementi,¹⁷² i nisu toliko novi te da koncept NPM prodaje „...novo vino u starim bocama” – „*viejo vino en botellas nuevas*”.¹⁷³

To se direktno može dokazati i kada je reč o PPP, jer je PPP postojao mnogo ranije, doduše ne pod ovim terminom u Francuskoj, o čemu je posebno pisao francuski teoretičar javne uprave Marsel Valin (*Marcel Waline*) u vezi sa oblicima javnih službi još 1950-tih godina 20. veka, o čemu je u prethodnim poglavljima bilo reči.¹⁷⁴ Takvi oblici javnih službi o kojima je pisao Valin još uvek postoje u francuskom pozitivnom pravu.¹⁷⁵

Ekonomska kriza i nastanak doktrine NPM, samo je intezivirala potrebu za primenom raznih oblika PPP-a, što je koincidiralo sa limitiranim mogućnostima financiranja izgradnje javne infrastrukture i pružanja određenih javnih usluga od strane javnog sektora. Tako nastaje potreba za uključivanjem alternativnih financijera najčešće privatnog sektora u investiranje u javnu infrastrukturu i pružanje javnih usluga. U to vreme, „...sudjelovanje privatnog sektora u projektima javne infrastrukture modelom poznatim kao *Izgradi-upravljaj-transferiši* (BOT-Build-Operate-Transfer) počinje se sve češće upotrebljavati širom sveta. Upravo 1970-tih godina izgrađen je prvi tunel po modelu BOT u Hong Kongu (*Cross-Harbour Tunnel*).¹⁷⁶

Početkom 1990-tih godina počeo se razvijati model poznat kao *Privatna finansijska inicijativa* (PFI – *Private Finance Initiative*) kao model PPP-a kojim sve više dominira tzv. ”zajednički poduhvat” (*joint venture*). Taj je model nastao u Ujedinjenom Kraljevstvu za vreme vladavine Džona Mejdžora i razlikovao se od klasičnih modela zasnovanih na koncesijskom principu,¹⁷⁷ što je pomenuto prethodno u vezi sa menadžerskom upravom u Ujedinjenom Kraljevstvu.

Značajni podsticaj PPP-u u Evropskoj uniji dala je *Zelena knjiga o javno – privatnom partnerstvu Europske unije o javnim ugovorima i konce-*

¹⁷² Uključujući i PPP (primedba autora)

¹⁷³ Derry Ormond, Elke Löffler, “Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?” *Reforma y Democracia*, 13/1999, pp. 1.

¹⁷⁴ Marcel Waline, *Traité élémentaire de droit administrative*, Recueil Sirey, 1951.

¹⁷⁵ Više podataka na zvaničnom Državnom portalu za usluge u zajednici – Le Portail de l'état au Services des Collectivités. Dostupno na: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/modes-gestion-des-services-publics-locaux>

¹⁷⁶ Saša Marenjak, Vladimir Skenderović, Branko Vukmir, Josip Čengija, Javno privatno partnerstvo i njegova primena u Hrvatskoj, *Građevinar*, 59 (7), 2007, str. 597–605.

¹⁷⁷ *Ibid.* str. 598. pp. 597–605.

sijama.¹⁷⁸ Prema Zelenoj knjizi dva osnovna oblika javno-privatnog partnerstva u zemljama članicama EU su:

- Ugovorno javno-privatno partnerstvo – regulisano ugovornim odnosom javnog i privatnog partnera;
- Institucionalno javno-privatno partnerstvo – javni i privatni partner osnivaju ili učestvuju u vlasništvu samostalnog preduzeća koje pruža javne usluge i radove, u kome zajednički i partnerski sarađuju.

Međutim, javno privatno-partnerstvo nisu samo institucionalni modeli i modeli BOT i PFI, tj. PPP danas obuhvata veliki broj različitih modela povezanosti između privatnih i javnih učesnika, posebno kroz različite modele ugovornih partnerstava. Modeli PPP se kreću od pružanja veoma jednostavnih usluga i upravljačkih ugovora, do, na osnovu performansi neverovatno složenih i ugovora o upravljanju, koncesiji i prenosu imovine koji uključuje partnerstvo između vlade i privatnog sektora.

Neki od ovih modela su: Privatno-Finansiranje (FO: Finance Only); Projektuj-pobedi u nadmtanju-izgradi (DBB: Design-Bid-Built); Projektuj-izgradi-održavaj (DBM: Design-Build-Maintain); Izvedi-Održavaj (OM: Operate-Maintain); Projektuj-Izgradi-Izvedi ((DBO: Design-Build-Operate); Projektiraj-Izgradi-Financiraj-Održavaj-Upravljač (DBFMO: Design-Build-Finance-Maintenance-Operate). Izgradi-Posjeduj-Izvedi-Prenesi (BOOT: Build-Own-Operate-Transfer): Zakupi-Razvij-Izvedi (LDO: Lease-Develop-Operate Izgradi-Zakupi-Izvedi-Prenesi (BLOT: Build-Lease-Operate-Transfer) Kupi-Posjeduj-Izvedi-Prenesi (BUYO-OT: Buy-Own-Operate-Transfer).¹⁷⁹

Ovaj, svojevrstnih „spisak” nije konačan. Od sadržaja budućih ugovora, svakako će se pojaviti se i drugi ugovorni oblici javno-privatnog partnerstva.

3.6.3. PPP kao faktor lokalnog ekonomskog razvoja

Još jedan pojam koji je danas, za razliku od nekih prethodnih vremena često u upotrebi je lokalni ekonomski razvoj (Local Economic Development – LED). Opšteprihvaćena definicija pojma *lokalni ekonomski*

¹⁷⁸ Commission of European Communities: *Green Paper-on Public Private Partnerships and community law on public contracts and concessions*, Commission of European Communities, Brussels, 2004.

¹⁷⁹ Hrvoje Kačer, Dejan Kružić, Ante Perkušić, „Javno – privatno partnerstvo: Atraktivnost DBFOOT modela”, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. (45) 3, 2008, pp. 609–610.

razvoj i dalje ne postoji. Verovatno najšire određenje ovog pojma dao je *Coulson*, za koga lokalni ekonomski razvoj obuhvata svaku intervenciju koja za cilj ima jačanje lokalne i regionalne privrede.¹⁸⁰ Za *Čapkovu* je LER široka strategija putem koje lokalni akteri i institucije nastoje da na najbolji način iskoriste lokalne resurse u svrhu očuvanja postojećih i otvaranja novih radnih mesta, kao i da povećaju obim privrednih aktivnosti.¹⁸¹ Prema *Bartiku* LED se definiše kao sposobnost lokalne ekonomije da stvori bogatstvo za svoje građane.¹⁸²

Međutim, treba naglasiti da se LED ne ograničava samo na rast obima investicija, broj radnih mesta, uvećanje dohotka i dr. LED obuhvata i o sve druge elemente koje treba da dovedu do razvoja koji je održiv na duži vremenski rok, koji ne ugrožava životnu sredinu, koji je ravnomeran i u prostornom smislu kao i mogućnosti svih društvenih grupa i slojeva da u njemu učestvuju. Znači LED obuhvata ne samo ekonomski rast već i ekonomski, a u širem smislu i održivi razvoj.¹⁸³

Za ovo istraživanje i odnosa sa PPP, posebno je značajan tzv. treći talas LED-a. On podrazumeva novi pristup LED-u koji se javlja početkom devedesetih godina 20. veka. Okosnica ovog pristupa je u nastojanju da se podrška LED-u ostvaruje ne delovanjem organa vlasti već posredstvom aktivnosti privatnog sektora. Ove politike se temelje na ekstenzivnom strateškom planiranju, javno-privatnom partnerstvu, umrežavanje privatnog sektora i mobilisanje sredstava privatnog sektora za javne projekte¹⁸⁴

Prema tome, okosnica trećeg talasa LED-a je PPP. Preduzetičko poslovanje lokalne vlasti počinje se značajno oslanjati na partnerstva, što smo posebno već videli na primerima Nemačke i Holandije. Vremenom, ono počinje da se pojavljuju u svim oblastima pružanja usluga i nadležnostima lokalnih vlasti, te danas postoje raznovrsni aranžmani i realizuju se raznovrsni projekti sa privatnim sektorom.¹⁸⁵

¹⁸⁰ Andrew Coulson, *Local Economic Development: A Guide to Practice*, (Birmingham: Birmingham University), 1997, p. 6.

¹⁸¹ Sona Čapková, *Local Government and Economic Development*, OSI/LGI, Budapest: 2005, p. 3.

¹⁸² Timothy J. Bartik, *Local economic development policies*, Upjohn Institute, Michigan, Staff Working Paper No. 03-91, 2003, p. 1.

¹⁸³ Uporedi: Dušan Vasiljević, *Lokalni ekonomski razvoj*, PALGO Centar, Beograd, 2013, str. 11.

¹⁸⁴ Red K. Bradshaw, Edward J. Blakely, What are "Third-Wave" State Economic Development Efforts? *Economic Development Quarterly*, 13 3/1999, p. 229.

¹⁸⁵ Uporedi: Snežana Đorđević, *Priručnik za moderno upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2009, str. 88.

3.6.3. Javno-privatno partnerstvo u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji

3.6.3.1. Projekti PPP u Republici Hrvatskoj – opšte informacije

PPP je jedan relativno novi institut u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji. U Hrvatskoj je PPP prvi put sistemski, kroz odredbe jednog zakona, ustanovljeno *Zakonom o javno-privatnom partnerstvu* 2008. godine¹⁸⁶ Novi Zakon o PPP usvojen je 2012. godine (i on je i danas na snazi. Republika Srbija prvi put je zakonski uredila PPP *Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama* 2011. godine. Za razliku od Srbije u kojoj je koncesija obuhvaćena zajedno sa PPP u jednom zakonu prema kome je koncesija uvek i PPP, u Hrvatskoj postoji poseban Zakon o koncesijama i to nije slučaj. Dalje, i brojni sektorski zakoni takode utiču na PPP u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji. To se u obe zemlje, posebno odnosi na zakone kojima su regulisane komunalne delatosti. Dok se u Republici Srbiji, prema *Zakonu o komunalnim delatnostima* iz 2011. godine sa kasnijim izmenama i dopunama poveravanje vršenja ovih delatnosti uvek posmatra kao PPP, prema *Zakonu o komunalnom gospodarstvu* iz 1995. godine u Republici Hrvatskoj (sa kasnijim izmenama i dopunama) to nije slučaj. U Republici Hrvatskoj se poveravanje komunalnih delatnosti prvenstveno vrši ugovorom kao javna nabavka ili koncesija te se PPP samo izuzetno pojavljuje kao način njihovog poveravanja.

U daljoj analizi, kao projekte PPP-a posmatraćemo samo one projekte, koje nadležni organi ili tela utvrđena zakonima u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji posmatraju kao projekte PPP. U Hrvatskoj je to u posmatranom period do 31.12.2017. godine, bila *Agencija za investicije i konkurentnost*, a u Srbiji je to *Komisija za javno-privatno partnerstvo Vlade Republike Srbije*. I u organizacionom i u funkcionalnom smislu, ova tela se takode značajno razlikuju. Isto se odnosi i na postupke PPP koje sprovode. Na primer, u Hrvatskoj, Agencija donosi odluku o zaključenju ugovora, i utvrđuje realnu vrednost samog projekta. U Srbiji, Komisija za PPP daje pravno-obavezujuće mišljenje, ali ne donosi odluku o zaključenju ugovora. Zato u podacima Komisije za javno-privatno partnerstvo u Srbiji, možemo da pratimo samo pretpostavljenu vrednost PPP projekta koji je javni partner prevideo, a ne i njihovu realnu vrednost jer nju kasnije definiše procedura javne nabavke ili dodele koncesije.

¹⁸⁶ I pre donošenja celovitog Zakona od PPP u Hrvatskoj je postojao pravni okvir koji je omogućavao realizaciju PPP, te je istraživanjem obuhvaćeno i 12 projekata koji su počeli da se realizuju 2006 i 2007. godine.

Međutim, svrha ovog rada nije komparativna analiza pravnog okvira u ove dve zemlje. Nekoliko prethodnih napomena koje smo dali a koje su u vezi sa pravnim okvirom, u značajnoj meri kasnije je i opredelilo metodologiju pa i rezultate istraživanja o značaja PPP u podsticanju LED u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji.

Najveći broj projekata PPP i Republici Srbiji danas se realizuje ili će biti realizovani na nivou lokalne uprave. Na primer, u Republici Srbiji samo dva projekta PPP imaju karakter „državnih” odnosno projekata u kome se kao jedna ugovorno strana pojavljuje centralna vlast, a sa druge privatni a svi ostali imaju karakter „lokalnih”¹⁸⁷ (bez obzira da li se kao ugovorna strana pojavljuje regionalna ili jedinica lokalne samouprave ili neki drugi lokalni javno-pravni entitet – npr. škole, fakulteti, zdravstvene ustanove i sl.). Pitanje koje se logički postavlja u daljoj analizi sa stanovšta regionalnog i LED-a je, kakva je zastupljenost projekata PPP u Republici Hrvatskoj i u Republici Srbiji.

Komparativnom analizom u ove dve zemlje obuhvaćen je: ukupan broj projekata PPP, regionalna zastupljenost projekata PPP, struktura projekata PPP po oblicima i modelima PPP, najčešće oblasti u kojima se realizuju projekti PPP, finansijski efekti projekata kao i njihovo vremensko trajanje.¹⁸⁸ Na osnovu ovih parametara izvedena je i percepcija u kojoj meri PPP utiče ili će u budućnosti uticati na LED u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj, šta su potencijalni problemi i gde postoje mogućnosti daljeg unapređenja.

3.6.3.2. Regionalna zastupljenost projekta PPP i tendencije u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji

Od 2006. do 31.1.2018. godine, u Republici Hrvatskoj bilo je 35 projekata PPP-a, pri čemu deo istraživanja koje se odnosi na Hrvatsku obuhvata projekte za koje je iskazana namera sprovođenja i projekte koji su odobreni od strane Agencija za investicije i konkurentnost, kao i one koji su u fazi realizacije, ili ih ova Agencija vodi u okviru svoje evidencije projekata PPP.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Napomena: Bez obzira da li se kao ugovorna strana pojavljuje jedinica lokalne samouprave ili neki drugi lokalni javno-pravni entitet – npr. škole, fakulteti, zdravstvene ustanove i sl.

¹⁸⁸ Napomena: Svi podaci u istraživanju, proističu iz dokumenata nadležnih organa za PPP u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji. Međutim, oni kao takvi, nisu analizirani niti su objedinjeni u nekom dokumentu ovih organa, te je reč samostalnom istraživanju autora.

¹⁸⁹ Napomena: Reč je o pomenutim projektima koji su realizovani tokom 2006-07. godine pre donošenja celovitog Zakona o javno-privatnom partnerstvu 2008. godine.

U Republici Srbiji, Komisija za PPP Vlade Republike Srbije je od svog nastanka 2012. godine, do 31. januara 2018. godine, dala saglasnost na 62 projekta javno-privatnog partnerstva, a nakon davanja saglasnosti, potpisano je preko 40 ugovora između javnog tela i privatnog partnera, nakon čega je započela i njihova realizacija.

Kada govorimo o regionalnoj zastupljenosti projekata PPP u Hrvatskoj i Srbiji, za ovaj deo istraživanje važno je dati nekoliko prethodnih napomena.

Najpre, struktura jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji nije identična. U Republici Hrvatskoj, razlikujemo jedinice lokalne samouprave (opštine i gradove) i jedinice područne (regionalne) samouprave – županije. Tako je na primer, u Republici Hrvatskoj 2010. godine, bilo 429 opština, 126 gradova i grad Zagreb koji ima višestruko poseban status. Jedinice regionalne (područne) uprave su županije i u Republici Hrvatskoj ih ima 20.

Za razliku od Republike Hrvatske, u Republici Srbiji ne postoji regionalna (područna) uprava, već samo jedinice lokalne samouprave (opštine, gradovi, glavni grad). Tačnije, u Republici Srbiji prema Zakonu o teritorijalnoj organizaciji ima ukupno 147 opština, 26 gradova i grad Beograd kao glavni grad (ukupno 175). (Analizom koja sledi, obuhvaćeno je 145 jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji.¹⁹⁰ Jedinice lokalne samouprave su u sastavu upravnog okruga. U Republici Srbiji postoji 29 upravnih okruga. Upravni okruzi međutim nisu jedinice regionalne samouprave kao što je to slučaj u Republici Hrvatskoj, već su oni područni centri organa državne uprave na centralnom nivou.

Komparacija o uticaju PPP na lokalni ekonomski razvoj između Republike Hrvatske i Republike Srbije je, radi lakšeg poređenja, vršena između županija kao jedinica regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj i upravnih okruga u Republici Srbiji. Analizom je u Republici Srbiji obuhvaćeno 24 upravna okruga,¹⁹¹ i grad Beograd kao administrativno sedište organa državne uprave na centralnom nivou.

Regionalna zastupljenost projekata PPP u Republici Hrvatskoj

Posmatrajući projekte JPP koji se ili će u budućnosti biti realizovani po županijama, možemo uočiti da se u ovom trenutku u 11 od 20 županija sprovode ili će biti sprovedeni projekti PPP, pošto Agencija odobri ili je već odobrila projekte PPP. To znači da se u 55% županija realizuju se ili

¹⁹⁰ Napomena: Analiza koja sledi nije obuhvatila jedinice lokalne samouprave na Kosovu, jer se pravni okvir Republike Srbije koji se odnosi na PPP ne primenjuje.

¹⁹¹ Napomena: Analizom nisu obuhvaćeni upravni okruzi na Kosovu, jer se pravni okvir u ovoj oblasti u ovom trenutku ne primenjuje.

će biti realizovani projekti PPP. Zabrinjava međutim činjenica, što iako PPP u Republici Hrvatskoj funkcioniše više 10 godina, još uvek se u 45% županija (uključujući i opštine i gradove u okviru županija i druge javno-pravne entitete u njima) nisu sprovele ni jedan JPP projekat niti postoji namera njihovog sprovođenja.

Grafikon 1: Mapa županija kao oblika regionalne lokalne samouprave sa ukupnim brojem projekata koji se realizuju ili su u pripremi, po županijama

Varaždinska županija	11
Primorsko-goranska županija	5
Zagreb – grad županija, Istarska županija	4
Koprivničko-križevačka županija, Osječko-baranjska županija, Sisačko-moslavačka županija, Splitsko-dalmatinska županija	2
Bjelovarsko-bilogorska županija, Dubrovačko-neretvanska županija, Požeško-slavonska županija	1
Karlovačka županija, Krapinsko-zagorska županija, Ličko-senjska županija, Medimurska županija, Brodsko-posavska županija, Virovitičko-podravska župa, Vukovarsko-srijemska žup, Zadarska županija, Šibensko-kninska županija	0



U posmatranom period najviše projekata u pripremi ili realizaciji PPP postoji u Varaždinskoj (11), Primorsko-goranskoj (5) i Istarskoj (4) županiji. Međutim, u Šibensko-kninskoj, Vukovarsko-srijemskoj, Zadarskoj i još 6 županija, nije bilo projekta JPP-a.

Regionalna zastupljenost projekata PPP u Republici Srbiji

U Republici Srbiji, za 6 godina sprovođenja zakonodavnog okvira, Komisija za JPP je dala pozitivno mišljenje na 62 projekata JPP nakon čega je usledilo ili će uslediti potpisivanje ugovora i realizacija projekata PPP.¹⁹²

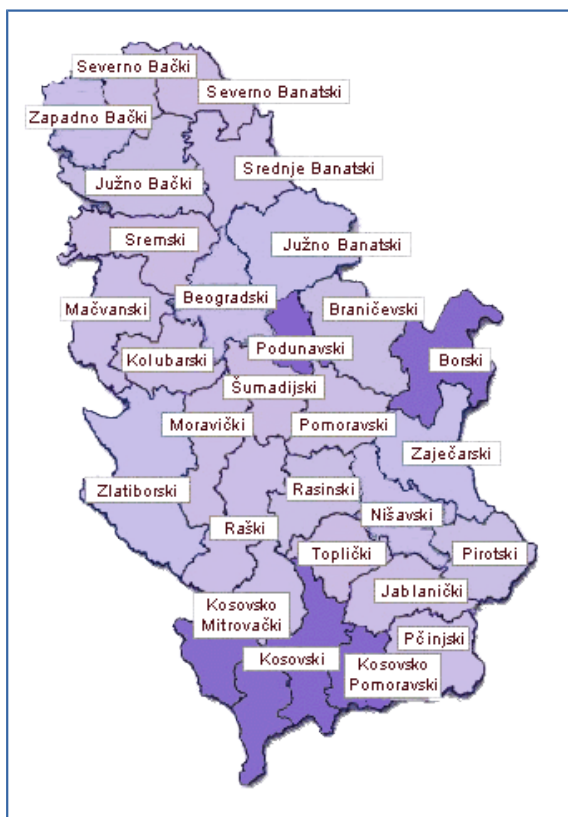
Međutim, od 145 jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji, Komisija je dala pozitivno mišljenje na projekte koji se realizuju ili će biti realizovani na području 41 JLS. Znači, na teritoriji 28,27% jedinica lokalne samouprave biće ili se već realizuju projekti JPP. Međutim, PPP u Republici Srbiji je još uvek u povelju, jer se na teritoriji preko 71% jedinica lokalne samouprave projekti JPP još uvek ne planiraju i ne realizuju. Promena ove strukture značajno može doprineti LED-u. Najviše projekata po jedinici lokalne samouprave u posmatranom periodu bilo je ili će biti realizovani na području grada Beograda (8). S druge strane treba pomenuti da jedan broj malih opština u Republici Srbiji već realizuje projekte PPP (npr. Opština Ada, Žabalj, Plandište, Petrovac na Mlavi i dr. – ukupno preko 30 projekata), odnosno ukupno 50% od ukupnog broja projekata PPP.

Posmatrajući stanje u 29 upravnih okruga i dodatno grad Beograd¹⁹³ možemo zaključiti da se u 19 upravnih okruga, (tačnije u opštinama i gradovima u upravnim okruzima) sprovode ili će biti sprovedeni projekti PPP, pošto je Komisija na njih već dala saglasnost, odnosno na procenualno 63.3%.

¹⁹² Prethodno je već napomenuto da se od ukupno 62 projekta 60 sprovode na nivou jedinica lokalne samouprave.

¹⁹³ Grad Beograd se u ovom radu posmatra kao administrativno sedište svih državnih organa.

Južnobački upravni okrug, Grad Beograd (adm. sediste)	8
Srednjobanatski upravni okrug, Šumadijski upravni okrug, Mačvanski upravni okrug	5
Sremski upravni okrug	4
Pčinjski upravni okrug, Rasinski upravni okrug, Nišavski upravni okrug	3
Severnobanatski upravni okrug, Južnobanatski upravni okrug, Kolubarski upravni okrug, Pomoravski upravni okrug, Borski upravni okrug, Pirotski upravni okrug	2
Zapadnobački upravni okrug, Braničevski upravni okrug, Jablanički upravni okrug	1
Podunavski upravni okrug, Severnobački upravni okrug, Zaječarski upravni okrug, Zlatiborski upravni okrug, Moravički upravni okrug, Raški upravni okrug, Toplički upravni okrug	0
Kosovski upravni okrug, Peški upravni okrug, Prizrenski upravni okrug, Kosovsko mitrovački upravni okrug, Kosovsko pomoravski upravni okrug	–

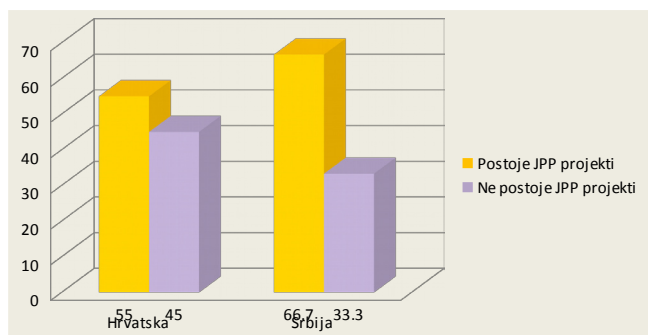


Grafikon 2: Mapa upravnih okruga u Republici Srbiji uključujući Grad Beograd, sa ukupnim brojem projekata po okruzima bez okruga na Kosovu

Pored grada Beograda značajan broj projekata PPP danas se realizuje ili će biti realizovano u sledećim okruzima: Južno-bačkom okrugu (8), Srednjobanatskom (5), Mačvanskom (5) i Šumadijskom (5) upravnom okrugu. Međutim, i ovde zabrinjava činjenica da na teritoriji šest upravnih

okruga koji su obuhvaćeni analizom još uvek nema ni jednog projekta PPP.

Grafikon 3: *Procentualna zastupljenost projekata JPP po županijama kao jedinicama regionalne samouprave u Hrvatskoj i upravnim okruzima u Srbiji*

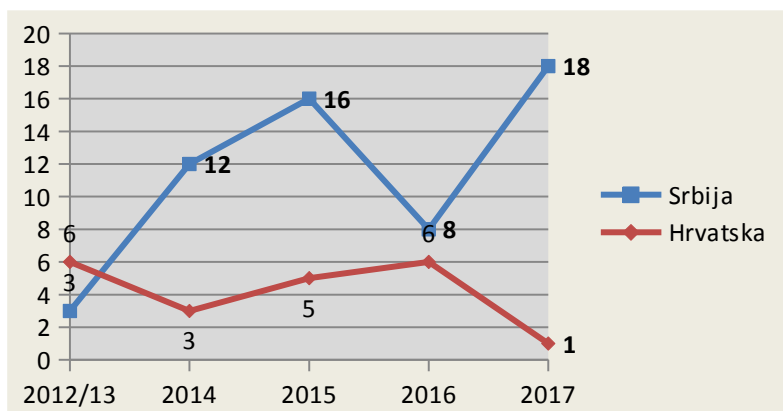


Na kraju, možemo da uočimo tendenciju da je uticaj PPP na LED, ako se posmatra ukupan broj projekata koji se realizuju (ili će tek biti realizovani) na lokalnom nivou u Hrvatskoj i Srbiji, značajno brži u Republici Srbiji.

O tome govori i broj projekata JPP u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji u period koji se između ove dve zemlje može uporediti, odnosno od 2012. do 31. decembra 2017. godine. Komisija za PPP u Srbiji je, u 2012 i 2013. godini, dala saglasnost za 3 projekta JPP, 2014. godine za 12, 2015. godine za 16, 2016. godine za 8, a 2017. godine za čak 18 projekata JPP. Do 31.1. 2018. godine, Komisija je dala saglasnost za još dva projekta.

U Republici Hrvatskoj međutim, tendencije su drugačije. U posmatranom periodu (2012-2017 godina), za 21 projekat je oglašena namera sprovođenja, odnosno, projekti su odobreni i ugovoreni. U 2012/13 godini bilo je 6 projekata, u 2014. godini 3, u 2015. godini – 5, u 2016. godini – 6, a u 2017. godini, samo jedan.

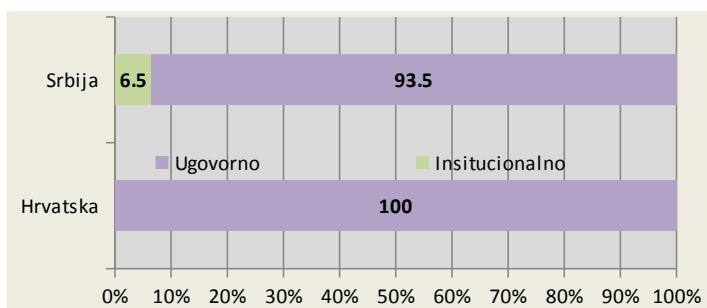
Grafikon 4: *Kriva porasta i pada broja projekta JPP u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj u periodu od 2012. do 31.12.2017. godine*



3.6.3.3. Struktura projekata PPP po oblicima i modelima PPP u Hrvatskoj i Srbij

Prema pozitivno-pravnom okviru i u Republici Srbiji i u Republici Hrvatskoj, dva osnovna oblika PPP su ugovorno i institucionalno. U Srbiji, prema vrsti projekata PPP, od ukupno 62 projekata, 58 se realizuje ili će biti realizovani kao ugovorno, a 4 kao institucionalno PPP. Kada je reč o obliku PPP u Hrvatskoj, od 35 projekata za koje postoji namera provedbe, odnosno koji su odobreni i ugovoreni, svi se realizuju ili će biti realizovani kao ugovorno PPP, odnosno još uvek nema ni jednog institucionalnog projekta PPP.

Grafikon 5: *Projekti JPP u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj po oblicima JPP u %*

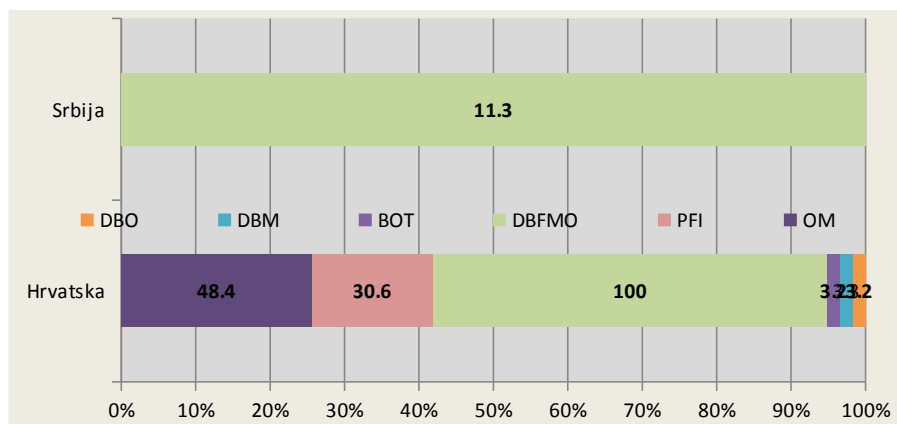


Prema modelima PPP, a na osnovu projekata na koje je Komisija dala saglasnost, u Republici Srbiji se za sada realizuju odnosno biće realizova-

ni projekti PFI, OM, BOT, DBO i DBM. To znači da se u Republici Srbiji, primenjuju raznovrsni oblici PPP. Najviše projekata su OM projekti (30), PFI (19), DBFMO (7), BOT (2), DBO (2) i DBM (2). Drugi modeli projekata poput BOOT, LDO, BLOT i slični, još uvek nisu predloženi niti realizovani u Republici Srbiji, ali se može pretpostaviti da će se u bliskoj budućnosti pojaviti i ovi modeli. Prema modelima PPP u Republici Srbiji, svi projekti gradskog i prigradskog prevoza uređeni su po modelu PFI, a prema OM modelu, to su svi projekti javne rasvete, a OM model zastupljen je i kod proizvodnji i distribuciji toplotne energije i upravljanja komunalnim otpadom. DBFMO model takođe prisutan kod upravljanja komunalnim otpadom ali i kod upravljanju javnim parkiralištima, a DBM model u održavanju ulica, puteva kao i kod izgradnje i održavanja kanalizacione mreže. U tom smislu, opštine i gradovi u Republici Srbiji, imaju mogućnost, da planirajući LED, utvrde i potencijalno najbolje oblike PPP, putem kojeg bi unapređen LER.

U Hrvatskoj, svi projekti koje je Agencija oglasila, odobrila odnosno koji su ugovoreni u se realizuju ili će biti realizovani po DBFMO modelu.

Grafikon 6: *Projekti JPP u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji prema modelima JPP u %*



Dobijeni podaci značajno zadiru u oblast prava, odnosno u pravni okvir PPP-a u Republici Hrvatskoj i Republici Republici Srbiji, što se može videti iz narednog dela istraživanja.

3.6.3.4. Projekti PPP po oblastima delatnosti u Hrvatskoj i Srbiji

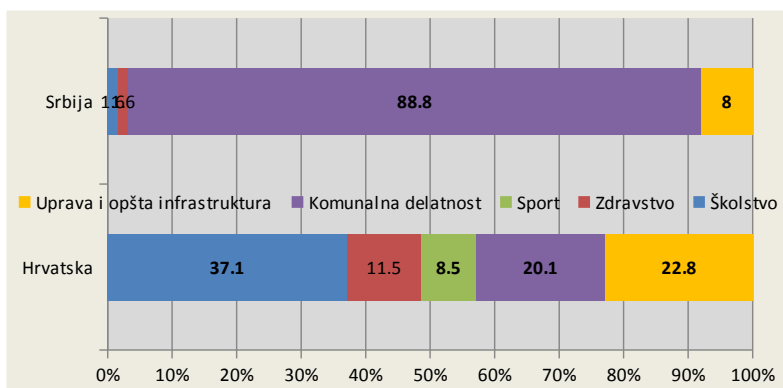
Radi adekvatne komparacije između Republike Hrvatske i Republike Srbije, napravljeno je i poređenje po društvenim oblastima i vrstama delatnosti kojima se realizuju projekti PPP:

Kao oblasti komparacije, uzeti su: (1) školstvo; (2) zdravstvo; (3) socijalno staranje; (4) sport; (5) kultura, (7) komunalne delatnosti 8) državna, regionalna i lokalna uprava i opšta infrastruktura i (9) ostalo¹⁹⁴.

Posmatrajući PPP projekte na ovaj način u ove dve države, od ukupnog broja projekata u Hrvatskoj, 13 je u oblasti školstva (rekonstrukcija škola), 4 u oblasti zdravstva (rekonstrukcija bolnica – u pripremi), 3 u oblasti sporta (dva se odnose na izgradnju sportskih objekata u Varaždinu i Splitu), 7 u oblasti komunalnih delatnosti (javna rasveta – u pripremi), i 8 u oblasti državne, regionalne i lokalne uprave i infrastrukture (Aerodrom Zagreb, Kolodvor u Osijeku, rekonstrukcija zgrada Varaždinske Županije i sl).

U Republici Srbiji, struktura projekata je značajno drugačija. Ogromna većina projekata odnose se na komunalne delatnosti, manji deo se odnosi na projekte izgradnje i korišćenja opšte infrastrukture (i to su projekti na centralno nivou kao npr. projekat za Auto-put Horgoš-Požega i koncesija za aerodrom Beograd), u oblasti zdravstva i školstva postoje samo po jedan projekat JPP, dok u oblasti sporta, socijalnog staranja i kulture nema ni jednog projekata PPP.

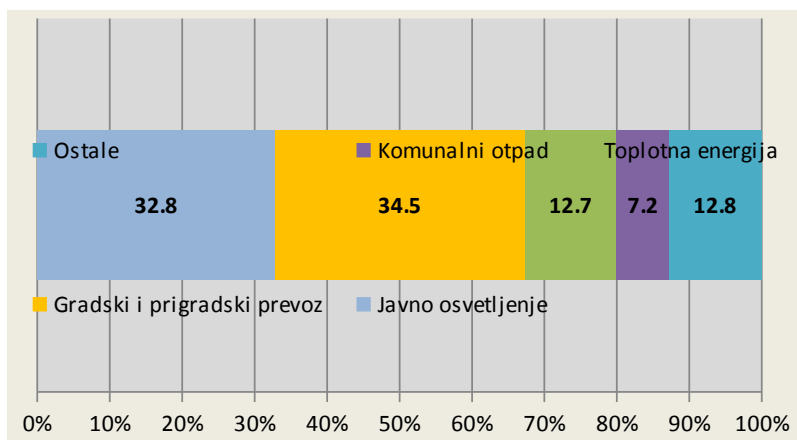
Grafikon 7: Projekti JPP po oblastima u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji u %



¹⁹⁴ Napomena: Pod ovim poslednjim podrazumevaju se pre svega projekti izgradnje i rekonstrukcije infrastrukuralnih objekata od značaja za celu zemlju, i državni objekti čiji su korisnici RH i regionalne i lokalne smaouprave.

Od ukupnog broja projekata na koje je Komisija za javno-privatno partnerstvo u Srbiji dala pozitivno mišljenje, čak 55 se odnosi na obavljanje onih delatnosti, koje prema pozitivnom pravu Republike Srbije, imaju karakter komunalnih i koje obavljaju jedinice lokalne samouprave u granicama svojih nadležnosti. Reč je o 14 delatnosti, a procentualno najveći broj projekata PPP odnosi se na: gradski i prigradski prevoz 19 (34,5%), obezbeđenje javne rasvete 18 (32,8%) proizvodnju, distribuciju i snabdevanje toplotnom energijom – 7 (12,7%), upravljanje komunalnim otpadom – 4 (7,2%) i druge komunalne delatnosti (dimnjačarske usluge -1, snabdevanje vodom za piće -1, prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda -1, javna parkirališta – 2, održavanje lokalnih puteva -2. (12,8%)

Grafikon 8: *Projekti JPP po vrstama komunalnih delatnosti sa % zastupljenosti u Republici Srbiji*



Na sličan način, komunalne delatnosti su uređene i u pozitivnom zakonodavstvu Republike Hrvatske. Međutim, komunalne delatnosti nisu u značajnoj meri uključene u projekte PPP. U dosadašnjih 35 projekata JPP, komunalne delatnosti su zastupljeni samo kada je reč o javnoj rasveti, i ima ih sedam (7). Druge komunalne delatnosti za sada nisu predmet PPP.

3.6.3.5. Finansijski efekti i trajanje projekata PPP u Hrvatskoj i Srbiji

Finansijski efekti

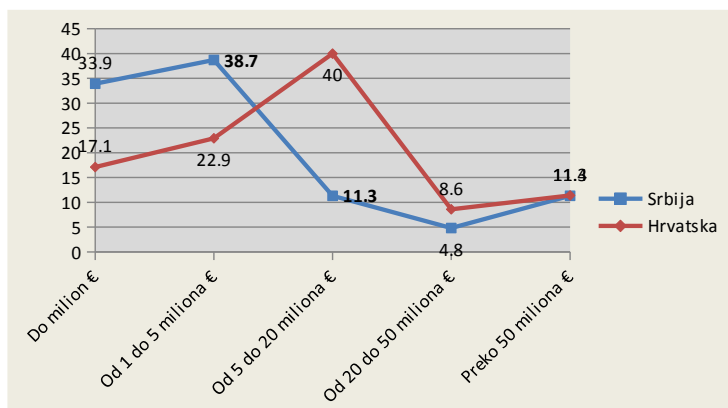
Kada su u pitanju predviđene vrednosti projekata, uglavnom se misli na ukupne vrednosti koje je javni partner predvideo, možemo ih po-

deliti u više kategorija. Naravno treba imati u vidu da vrednosti koje su predstavljene za Republiku Srbiju, nisu i realne vrednosti projekata, već pretpostavljena, jer u Republici Srbiji tek postupak javne nabavke ili dodela koncesije definiše realnu cenu projekta, dok ih u Republici Hrvatskoj određuje Agencija za investicije i konkurentnost.

U Republici Hrvatskoj, ukupna vrednost projekata za koja je iskazana namera, odnosno koji su odobreni i ugovoreni, prema podacima Agencije za investicije i konkurentnost iznosi ukupno preko milijardu eura, odnosno 1.059.576.803 eur. Od ukupnog broja projekata za koji postoji namera sprovođenja, odnosno koji su odobreni ili se realizuju, 6 projekata je vrednosti do milion eura, 8 od 1 do 5 miliona eura, 14 od 5 do 20 miliona eura, 3 projekta su od 20 do 50 miliona eura, a 4 projekta su vrednosti preko 50 miliona eura. U Republici Hrvatskoj, procentualno posmatrano, najveći broj projekata je vrednosti između 5 i 20 miliona eura, tačnije 40%. Projekti najveće vrednosti su po pravilu oni koji se odnose na infrastrukturne objekte i njihovu izgradnju, upravljanje i korišćenje (sportske arene, Aerodrom Zagreb, bolnice).

U Srbiji, od ukupnog broja projekata na koje je Komisija za JPP dala pozitivno mišljenje, 21 je do milion eur, 24 od 1 do 5 miliona eur, 7 od 5 do 20 miliona eur, 3 projekta su od 20 do 50 miliona eura, a 7 je preko 50 miliona eura. Procentualno, 38,71% projekata, su projekti od preko 1 do 5 miliona eura, a 33,9% do milion eura. Međutim, samo 11,3% projekata je u vrednosti od 5 do 20 miliona eura što je značajno procentualno manje nego u Republici Hrvatskoj. Kao i u Republici Hrvatskoj, projekti najveće vrednosti jesu i u Republici Srbiji kapitalni infrastrukturni projekti koji se realizuju na centralnom nivou (Aerodrom Beograd, Auto-put Horgoš–Požega i dr), a projekti najmanje vrednosti su oni koji se odnose na komunalnu delatnost prevoza putnika i javnu rasvetu u malim, ruralnim opštinama.

Grafikon 9: *Vrednost projekata JPP u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji u milionima eura u %*



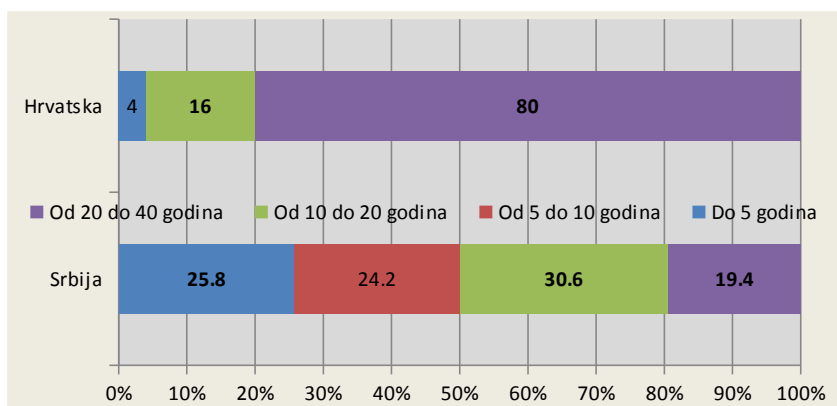
Trajanje projekata PPP

U pogledu vremenskog trajanja projekata, u Republici Hrvatskoj oni su po pravilu dugoročni. Prema raspoloživim podacima za Hrvatsku (za 25 od ukupno 35 projekata), u vezi sa projektima za koje postoji namera sprovođenja, odnosno koji su odobreni ili su ugovoreni, samo jedan projekata je do 5 godina, 3 su od 10 do 20 godina, a preostali su u rasponu između 20 i 40 godina (najčešće između 25 i 30 godina).

U Republici Srbiji, možemo da konstatujemo, da je dužina trajanja projekata relativno ravnomerno raspoređena, odnosno da ima kako onih koje smatramo kratkoročnim (do 5 godina), tako i onih koje možemo nazvati srednjoročnim, dugoročnim i višedecenijskim.

Kada razvrstamo projekte PPP po predviđenom trajanju vidimo da je 16 projekata ili 25,8% ograničeno na 5 godina, odnosno minimalni rok trajanja projekta po Zakonu o PPP. Petnaest projekata možemo nazvati srednjoročnim, odnosno oni traju više od 5 do 10 godina, ili procentualno izraženo, 24,2%. Dugoročnih projekata koji traju više od 10 do 20 godina je 19, odnosno 30,64%, a preostalih 12, koje smo nazvali višedecenijskim jer traju duže od 20 a maksimalno 50 godina je 12 odnosno 19,35% i po pravilu se radi o značajnim infrastrukturnim projektima.

Grafikon 10: *Dužina trajanja projekata u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji %*



Srednjoročni i višedecenijski projekti u Republici Hrvatskoj, obezbeđuju i kontinuirani i sigurni LED u pojedinim hrvatskim županijama. Kratkoročni projekti u Republici Srbiji, s druge strane mogu na drugačiji način da utiču na dinamiku LER-a, jer potencijalno produženje saradnje, može u budućnosti dovesti i do znatnijih ušteda prilikom predlaganja i realizacije obnovljenih projekata. Prema tome, dužina trajanja projekata svakako ima uticaj na LER, ali ne mogu dati i pouzdan osnov da li su za LED bolji kratkoročni ili dugoročni projekti PPP, jer se za konačan zaključak moraju uzeti i drugi parametri, poput modela PPP, oblasti u kojima se realizuju projekti JPP vrednosti projekata i sl. U konkretnoj komparaciji, čak i razlike u vremenskom trajanju takođe mogu da proističu iz različitih normativnih rešenja u RH i RS.

3.6.4. Zaključna razmatranja: PPP u Hrvatskoj i Srbiji

PPP jeste jedno od brojnih oruđa NPM i LER u ove dve zemlje. U Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji, PPP je relativno novi institutut, koji je nastao u procesu reforme javne uprave pod uticajem doktrine NPM. U obe zemlje usvojeni su posebni zakoni koji regulišu PPP. Međutim, zakonodavstvo u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji značajno se razlikuje. Bez obzira na brojne razlike koje u oblasti PPP danas postoje, one proističu iz toga što dokumenti EU u kojima su sadržani standardi PPP omogućava zemljama članicama EU ali i onima koje to nisu, da te standard razvijaju na način koji je za svaku zemlju najoptimalniji. Znači, i Republika Srbija je kroz svoj pravni okvir usvojila standarde EU koji se odnose na PPP, ali ih kasnije na drugačiji način razrađuje u odnosu na Republiku Hrvatsku. Neke ključne razlike, imale su uticaj i na same rezultate kom-

parativnog istraživanja o uticaju PPP na LER u ove dve zemlje. Zato bi neko naredno istraživanje moglo biti više usmereno na pravno-legalistički pristup odnosno komparativnu analizu pravnog okvira.

Broj projekata PPP u Republici Srbiji, u kraćem vremenskom periodu u odnosu na Republiku Hrvatsku, već danas je značajno veći. Od 2006. godine do 31. januara 2018. godine, u Republici Hrvatskoj beleži-mo 35 projekata PPP a u Republici Srbiji 62.

Ni u jednoj ni u drugoj zemlji, projekti PPP nisu ravnomerno regionalno raspoređeni. U Republici Hrvatskoj, svega nešto više od 50% regionalnih uprava (županija), namerava ili realizuje projekte PPP. U Republici Srbiji, u 2/3 upravnih okruga, planirani su ili se već realizuju projekti PPP.

Obe zemlje u svom nacionalnom zakonodavstvu prepoznaju dva osnovna oblika PPP koji su sadržani u Zelenoj knjizi PPP EU – institucionalno i ugovorno. Međutim, u Republici Hrvatskoj, PPP se realizuje isključivo kao ugovorno partnerstvo. U Republici Srbiji, pored ugovornog postoje i projekti institucionalnog PPP. Međutim i u Republici Srbiji se institucionalno partnerstvo značajno manje koristi nego ugovorno, jer je ovaj oblik koršćen u svega 4 od ukupno 62 projekta PPP. U obe zemlje regionalne/lokalne samouprave, ali i centralna vlast, treba da preduzmu mere za promovisanje institucionalnog PPP u budućnosti.

U Republici Srbiji, PPP se realizuje po različitim modelima. Najčešći je OM model kao i PFI i DBFMO, a ima i drugih. Ovaj podatak govori da se PPP u Srbiji prilagođava potrebama LED-a, na lokalnom nivou. U Republici Hrvatskoj se svi projekti PPP realizuju po DBFMO, modelu, pa bi trebalo učini napore ka afirmaciji i drugih modela PPP.

U Republici Hrvatskoj se značajan broj projekata realizuje u oblasti školstva, zdravstva i sporta, a malo u oblasti komunalnih delatnosti. U Republici Srbiji su ove tendencije obrnute. Zato postoji i mogućnost saradnje i razmene iskustava između stručnjaka za PPP u Republici Hrvatskoj i u Republici Srbiji, jer dobijeni rezultati pokazuju da je PPP u oblasti školstva, obrazovanja, kulture pa i sporta, poželjna, i nadamo se, naredna faza razvoja PPP po oblastima u Srbiji koja može imati veliki značaj i na LED. S druge strane, u Republici Hrvatskoj bi potencijalno veći broj projekata koji se odnose na komunalne delatnosti, mogao imati perspektivu za podsticanje LED-a, posebno u malim i ruralnim opštinama.

Komparativno posmatrano, broj projekata u periodu od 2012. do 2018. godine značajno je veći u Republici Srbiji u odnosu na Republiku Hrvatsku. Podaci za Republiku Hrvatsku pokazuju mali broj projekata PPP u ovom periodu pa i njihovu stagnaciju, dok je u Republici Srbiji to obrnuto. I ovaj podatak, posebno za nosioce vlasti u Republici Hrvatskoj

trebao bi biti upozorenje da se nešto mora učiniti po pitanju korigovanja i unapređenja javnih politika koje se odnose na PPP, te da ih više treba usmeriti u pravcu LED-a.

Podaci u vrednosti svakog pojedinačnog projekta PPP u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji, su podaci koji mogu biti dodatno i dubinski analizirani, posebno sa stanovišta LED i regionalne zastupljenosti projekata PPP u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji, te bi oni mogli biti i predmet posebnog istraživanja. Na primer, u Istarskoj županiji, čije je sedište grad Pazin, imamo 4 projekta PPP čija je ukupna vrednost 44,489,443 eura. Dva se odnose na javnu rasvetu, jedan na akvapark a jedan na škole. U Republici Srbiji, npr. u Sremskom upravnom okrugu čije je sedište u Sremskoj Mitrovici, realizuju se takode 4 projekta PPP. Ukupna vrednost ovih projekata je 55,545,792 eura. Projekti se odnose isključivo na komunalne usluge: prevoz putnika, javnu rasvetu, rekonstrukciju lokalnih puteva i izgradnju i održavanje kanalizacione mreže. Ovi projekti, u finansijskom smislu mogu značajno da doprinesu LED na lokalnom nivou Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji. Jer se na ovaj način, unapređuje kvalitet usluga, smanjuje njihova cena i unapređuje planiranje finansijskih sredstava na lokalnom nivou.

Srednjoročni i višedecenijski projekti koji su najčešći u Republici Hrvatskoj, obezbeđuju i kontinuirani i sigurni LED u pojedinim hrvatskim županijama. S druge strane, u Republici Srbiji, najveći broj projekata je kratkoročan ili srednjoročan. Međutim, i takvi projekti mogu na drugačiji način da utiču na dinamiku LED-a, jer potencijalno produženje saradnje, može u budućnosti dovesti i do znatnijih ušteda prilikom predlaganja i realizacije obnovljenih projekata. Znači, dužina trajanja projekata svakako ima uticaj na LED, ali se ne može dati konkretan i pouzdan zaključak da li su za LED bolji kratkoročni ili dugoročni projekti PPP. Jer, da bi smo definitivno razrešili ovu dilemu, morali bi da uzmemo u obzir i druge parametre, poput modela PPP, oblasti u kojima se realizuju projekti PPP vrednosti projekata i sl. U konkretnoj komparaciji, čak i razlike u vremenskom trajanju takode mogu da proističu iz različitih normativnih rešenja u Hrvatskoj i Srbiji.

Deo treći
DOKTRINA DOBRE UPRAVE I ELEKTRONSKA
UPRAVA

1. KONCEPT POVEZIVANJA I KOORDINACIJE (JUG I WG DOKTRINA) U JAVNOJ UPRAVI KAO PUT KA DOKTRINI DOBRE UPRAVE

1.1. Nastanak koncepta povezivanja i koordinacije (JUG&WG)

„Sa širenjem i afirmacijom ideja („novog”) javnog upravljanja koje je sve veću pažnju posvećivalo finansijskim i fiskalnim aspektima, regulaciji odnosa sa proširenim krugom aktera i participanata (*stakeholders*), statusnim varijacijama javnih menadžera, njihovim preduzetničkim kapacitetima i uvećanoj odgovornosti, pojavila se vremenom nova kvalitativna ideja javnog nadzorništva poznatija pod terminom ”public governance”, (dobra uprava/dobro upravljanje) koji takođe inkorporira ovlašćenja vladanja, upravljanja i rukovođenja. Razlika između ”New public management” (NPM – novog javnog menadžmenta) i termina ”public governance” postaje nešto jasnija kada se iskazuje kroz vrstu njihovih primarnih aktivnosti. Dok se prvi, NPM model pretežnije bavi egzaktnijim merenjem individualnih i organizacijskih rezultata, drugi težište stavlja na procenu kvaliteta višedimenzionalne saradnje referentnih organizacija radi ostvarivanja višeg nivoa projektovanih ciljeva, kako građana tako i organizacija (*stakeholders*)”.¹

Tako najpre nastaje i novi trend u razvoju javne uprave, koji ima karakter „prelazne” doktrine, poznatiji pod skraćenicama JUG ili WG (doktrina povezane odnosno celokupne vlade), Posmatrajući sa današnje distance, mogli bi sa sigurnošću reći da su JUG i WG bili sinonimi, odnosno da je reč o programima koji otvaraju brojne mogućnosti ka rešavanju različitih problema a u čijem je centru *povezivanje* i *koordinacija* u javnoj upravi, a koji u različitim zemljama imaju različite nazive.

¹ Uporedi: Mijat Damjanović, „Uloga javne uprave i javnog upravljanja u oblikovanju demokratije”, Administracija i javne politike, br. 1/2015. str. 32.

1.2. JUG doktrina u Velikoj Britaniji i Australiji

Na primer, u Ujedinjenom Kraljevstvu ovaj pravac i trend dat je kroz program Vlade Tonija Blera iz 2001. godine, koji nosi naziv *Program Povezane vlade* (*Joined-Up-Government*, u daljem tekstu: JUG).² Ovaj Program, koji je popularizovala laburistička Vlada Tonija Blera, za cilj je imao rešavanje problema *socijalne isključenosti*. On je ubrzo postao i predmet naučnih analiza. Ciljevi JUG-a su: (1) poboljšanje efikasnosti javnih politika uklanjanjem napetosti i kontradikcija kroz koordinaciju; (2) obezbeđenje efikasnijeg korišćenja resursa (3) unapređenje saradnje i (4) pružanje građanima više integrisanih usluga, usled čega pojedini autori ovaj pristup i svrstavaju u jedan od holističkih.³ NPM koncept vremenom je doveo do velike fragmentacije u javnoj upravi Kraljevstvu. Različiti prohodno pomenuti programi reforme, usled: (1) vezivanja za jedan cilj (2), agencifikacije i (3) sve veće uloge konkurencije, privatizacije i ugovaranja u javnoj upravi i dr. doveli su do segmentacije javnog servisa koji pruža javna uprava. Na taj način, javna uprava ponovo postaje neefikasna u odnosu na građane kao korisnike usluga, kao i u odnosu na probleme sa kojima se, u svom okruženju građani sve češće susreću (droga, nasilje u porodici, migracija, problemi urbanog otuđenja u velikim gradovima i njihov uticaj na život građana). Rada se potreba za novom koordinacijom, što je i dovelo do nastanka Programa *Povezane vlade* (JUG).

Za sprovođenje ovog koncepta, bilo je potrebno i uspostavljanje novih organizacionih jedinica koje bi razmatrale probleme i ponudili rešenja za njihovo prevazilaženje. One su takode, trebale da pomognu u unakrsnim analizama postojećih javnih politika. Jedna od takvih jedinica formirana je i pri kabinetu Vlade Britanije: *Jedinica za performanse i inovacije*, koje je ubrzo izradila upravo jedan ovakav, veoma značajan izveštaj, u kome se fokus stavlja na koordinaciju i povezivanje međusektorskih politika. Kroz ovaj program, veću odgovornost dobijaju i ministri u Vladi. Oni prestaju biti samo nosioci horizontalne (*cross-cutting*) odgovornosti, oličene u ministarstvu kao štabskoj organizaciji, već i nosioci vertikalne, tzv. međusektorske (*sectoral*) odgovornosti linijskog dela, uključujući pre svega, koordinaciju između agencija koje su značajno fragmentirane u prethodnim programima⁴.

² Tom Ling, "Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems", *Public Administration*, No. 4/2002, pp. 615–642.

³ Christopher Pollitt, "Joined-Up Government: A Survey". *Political Studies Review*, Vol. 1, No. 1/2003, pp. 34–49.

⁴ The Government of Hong Kong – Special Administrative Region, *Joined-Up-Government*, 2009, p. 13. Dostupno na: https://www.effo.gov.hk/en/reference/publications/joined_up_government.pdf

Ubrzo su ovim putem pošle i neke druge zemlje, kao na primer, Australija. U Australiji su istraživanja u pogledu primene JUG pokazala važnost usklađenosti između institucionalnih i operacionih aktivnosti u upravi na impelementaciji JUG-a, koji treba da predstavlja osnov za buduće promene. Kroz njega, kreatori javnih politika pokušavaju operacionalizovati svoju narativnu politiku tako što je primenjuju na vlastitu praksu.⁵

Ovaj program, pokazalo se, dao je ne samo u Ujedinjenom Kraljevstvu već i u brojnim drugim zemljama, novu „širinu” u potencijalnim pravcima reforme javne uprave, jer njegov fokus može znatno da varira i prilagođava se potrebama svake pojedinačne države/društva. Njegovo centralno mesto može da bude: (1) odnosi, povezivanje i zajedničke politike između različitih nivoa vlasti; (2) međusektorska saradnja koja treba da reši i poveže probleme različitih ranjivih društvenih grupa (stari, imigranti, mladi), (3) povezivanje problema i njihovo rešavanje između različitih politika i sektora (transport, obrazovanje), (4) geografskog povezivanja (mesta, opština i regija) pa i (6) način pružanja usluga (*one-stop-shop*, ili *portal e-uprave*).⁶

1.3. WG doktrina na Novom Zelandu

Kao što smo to već videli u prethodnim poglavljima, 1980-tih godina, *Novi Zeland* je sproveo radikalnu i sistemsku reformu svog javnog sektora zasnovanu na konceptu uvođenje tržišnih praksi upravljanja u javnu upravu. Nakon dvadeset godina reformi, na Novom Zelandu se pojavila značajna bojazan u vezi sa fragmentacijom javnih službi, slabljenjem centralnih koordinacionih mehanizama kao što su odbori kabineta i sl, pa je Vlada Novog Zelenda naručila istraživanje pod nazivom *Pregled centra* koji je objavljen 2001. godine. Izveštaj je pokazao da postoji potreba za većim fokusiranjem na ishode, većom uključenošću građana i zajednice u politički proces i veći naglasak na kulturu i vođenje javnih službi, pri čemu je u izveštaju Komisije za državne službe naročito izražena zabrinutost u vezi sa postojanjem, u tom momentu, preko 170 agencija čime

⁵ Gemma Carey, Pauline Mc Loughlin, Brad Crammond, "Implementing Joined-Up Government": Lessons from the Australian Social Inclusion Agenda", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 74. no. 2/2015 pp. 8–9 Available from: https://www.researchgate.net/publication/271590299_Implementing_Joined-Up_Government_Lessons_from_the_Australian_Social_Inclusion_Agenda Pristupljeno: 22.1.2019.

⁶ The Government of Hong Hong, 2009, p. 2.

je sistem javne uprave postao isuviše fragmentiran i neefikasan. Tako je, po sličnom principu kao i Ujedinjeno Kraljevstvo i Australija, i Novi Zeland skoro u isto vreme počeo da sprovodi sličan program – Program *Celokupne vlade* (*Whole-Of-Government: WG*). Pošto su ovaj i još neki izveštaji naglasili potrebu za većom uniformnošću i saradnju među jedinicama i agencijama, vlada Novog Zelanda je pripremila program poboljšanja unutar administrativnog sistema kroz koordinaciju odnosno *Program celokupne vlade*. Program označava da agencije koje pružaju javne usluge građanima, prelazeći granica svog uobičajnog rada, zajednički mogu postići određeni cilj koji omogućava integrisan odgovor vlade na određena pitanja. Ovi pristupi mogu biti formalni i neformalni i u svom centru imati razvoj politika, upravljanje programima i pružanje usluga.⁷

SR Nemačka na centralnom nivou nikada nije išla u "duboke NPM reforme javne uprave Tako je u Nemačkoj još 1998. donet program reforme pod nazivom *Moderna država – moderna uprava* (*Moderner Staat – modern Verwaltung*), a zatim, 2006. godine i Program o *Inovativna javna uprava okrenuta budućnosti* (*Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen*). Na prethodna dva, nadovezuje se i Program reforme iz 2010 godine od nazivom *Umrežena i transparentna javna uprava* (*Vernetzte und transparent Verwaltung*). Ove reforme najpre su inspirisane JUG odnosno WG pristupom, a zatim i doktrinom dobre uprave jer obuhvataju i zagovaraju strukturne promene (zajedničke usluge, smanjenje zadataka, procenu orijentaciju i uslugu korisnicima), i fleksibilnije upravljanje ljudskim resursima, kao i modele zasnovane na modernom konceptu upravljanja.⁸

Mogli bi smo zaključiti, da JUG/WG ne predstavljaju koherentan skup ideja i alata, kao što to nije bio ni NPM, i najbolje se može posmatrati kao krovni termin koji opisuje grupu odgovora na problem povećane fragmentacije javne uprave i javnih usluga i želju za jačanjem integracije, koordinacije i kapaciteta u javnoj upravi.⁹

Ovi programi su značajni jer na određeni način, predstavljaju programe koje vremenom dovede do prelaska sa doktrine klasičnog NPM na doktrinu javne uprave koja je u to vreme bila u povoju: *good governan-*

⁷ Tom Christensen, Per Lægreid, "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform" *Public Administration Review*, Nov/Dec 2007, p. 1060–1066. Dostupno na: https://www.researchgate.net/publication/227541592_The_Whole-of_Government_Approach_to_Public_Sector_Reform Pristupljeno: 23.1.2019. godine

⁸ Gerhard Hammerschmid, Anja Görnitz, Anca Oprisor, Vid Štimac, *Public Sector Reform in Germany: Views and Experiences from Senior Executives*, Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS), May, 2013, pp. 7–8.

⁹ Tom Ling, pp. 2002, p. 642.

ce, odnosno postepenu promenu iz *menadžerske* u *regulacijsku* i „dobru upravu.” Koncept regulacijske države i uprave predstavljaju novi zaokret od pojma „vladanja” (government), prema pojmu *upravljanja* (*governance*), koji podrazumeva upravne mreže umesto hijerarhije, decentralizaciju i međusobnu zavisnost.¹⁰

¹⁰ Uporedi: Anamarija Musar, *Agencijski model javne uprave*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb, 2014.

2. DOKTRINA DOBRE UPRAVE/UPRAVLJANJA (GOOD GOVERNANCE) KAO VREDNOSNA DIMENZIJA SAVREMENE JAVNE UPRAVE

2.1. *Pojam dobra uprava (Good Governance) i Neoveberijanski pristup*

Danas se sve češće postavlja pitanje šta je to „moderna uprava”? Menadžerska uprava dovela je do značajnih reformi i zaokreta u savremenoj upravi, ali je pokazala i određene nedostatke. Zemlje koje su prve krenule u doktrinu „menadžerske uprave” postepeno je i napuštaju, kreću u pravcu JUG i WG modela kao „privremenog” rešenja, a već 1990-tih godina 20. veka, a zatim i u provoj deceniji 21. veka pojavljuju se i nove doktrine u upravi. Reč je o takozvanom modelu *Neoveberijanske uprave*, koji poprima karaktere doktrine „dobra uprava”.

Savremena javna uprava je vremenom postala veoma složena, sve je kompleksnija, kako kroz njenu funkciju vlasti tako i kroz obavljanje delatnosti od opšteg interesa, ona deluje u sve kompleksnijem i dinamičnijem okruženju, sastoji se od sve većeg broja organizacija, a i sama javna uprava ulazi u različite aranžmane sa drugim sektorima – privatnim, građanskim i civilnim, usled čega se čak po nekada čini da i nestaje granica koja bi odvajala javnu upravu i privatni sektor pa samim tim i odredilo delokrug njenog delovanja i uticaja.¹¹

Kako se ističe: „Dobra uprava (*Good Governance*) je novija upravna doktrina... Ona predstavlja svojevrsnu reakciju na doktrinu *Novog javnog menadžmenta* koji je dominirao u javnoj upravi... Dok je „novi javni menadžment” prvenstveno bio određen neoliberalnom doktrinom, koja je polazila od toga da je javni sektor naprosto preveliki, a socijalna država preveliki teret za savremenu državu, koju bi trebalo redukovati i napraviti prihvatljivijom, dobra uprava pokušava javnom upravljanju pristupiti na drugačiji način. Dobra uprava ne bavi se samo *dobrim praksama javnog upravljanja*, nego i njegovom *demokratskom dimenzijom*, koja uključuje aktivnu participaciju građana, javnost rada, otvorenost u donošenju poli-

¹¹ Uporedi: Ivan Koprić, „Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves”, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, Vol. 2, br. 1., 2011., str. 1–39.

tičkih odluka, te uključenosti nevladinih organizacija i privatnog sektora u obavljanju javnih poslova u skladu sa određenim standardima.”¹² Dobra uprava označava manifestaciju vladavine prava, zaštitu ljudskih prava i postojanje efikasne vlade koja je odgovorna, transparentna, predvidiva i otvorena.¹³

Majkl Džonson (*Michael Johnston*) na sledeći način definišu dobro upravljanje: „Dobra uprava/upravljanje (Good Governance), je *legitimni i efikasni način dobijanja i korišćenja javne moći i resursa u ostvarivanju široko prihvaćenih društvenih ciljeva*.”¹⁴ Međutim, ova definicija je veoma amorfn, bezlična i veoma široko postavljena, te bez određivanja odnosno specifikuma ovog pojma sam pojam bi ostao samo termin bez posebnog značenja. Zato, da bi mogli da da razumemo šta je to „dobra uprava” potrebno je da odredimo njene suštinske ciljeve.

Ti ciljevi su:

- (1) Stvaranje legitimnih, efikasnih i odgovornih institucija i javnih politika (tzv. ugrađena autonomija)
- (2) Razumljivi procesi i ishodi sa: (a) vidljivim rezultatima na na životu građana; (b) jasnim standardima za uspehe i neuspehe; (c) jasnim linijama odgovornosti;
- (3) Transparentnost, kao (a) otvorenost odozgo (vlade) (b) učešće i kontrola odozdo (građani) kao i iskrenost svih u ovom procesu;
- (4) Podsticaj za održavanje dobrog upravljanja koji podrazumeva: (a) za lidere, mogućnost da kod građana imaju „kredit” za preuzetu odgovornost ; (b) za građane, kredibilnu šansu za pravdu i bolji život i (c) za druga društva – razmenu uvida, iskustva, stručnosti i vrednosti;
- (5) Postizanje vertikalne odgovornosti, pod kojom se podrazumeva vlada koja odgovara građanima i građani koji prihvataju i poštuju zakone i politike i
- (6) Postizanje horizontalne odgovornost koja podrazumeva da lideri u različitim segmentima vlasti obezbede: (a) slobodu pristupa informacijama građanima; (b) konsultacije sagrađanima i (c) mogućnost da lideri i građani provere ekcese i različite zloupotrebe.¹⁵

¹² Duško Lozina, Marko Klarić, Dobra uprava kao upravna doktrina u EU”, *Pravni vjesnik*, br. 2/2012, str. 34.

¹³ Pierre Landellmills, Ismail Serageldin, “Governance and the external factor”, *World Bank Economic Review*, 1991, pp. 303–320.

¹⁴ Johnston, *Good Governance: Rule of Law, Transparency and Accountability*, 2002, p. 2. Dostupno na: <http://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/unpan010193.pdf> Pristupljeno: 15.3.2019. godine.

¹⁵ Ibid: str. 7–8. (napomena: u slobodnom prevodu autora monografije)

Već 2004. godine svetski poznati teoretičari javne uprave određuju osnovne karakteristike „moderne uprave” koja je vremenom postala su „miks” tradicionalne – Veberijanske uprave koja je zasnovana na pravnim, političkim i socijalnim vrednostima javne uprave, i Nove javne uprave, odnosno menadžerske. Ovaj, novi model koji autori nazivaju Neo-Veberijanski najbolje je sagledan u sledećoj tabeli.

Neo-Veberijanska država: sažetak¹⁶

Nova javna uprava	Veberijanska uprava
Prelazak sa unutrašnje orjentacije i birokratskih pravila na spoljnu orijentaciju ka zadovoljenju potreba i želja građana. Primarni put nije više upotreba tržišnih mehanizama (iako oni mogu ponekad bitiod koristi) već stvaranje profesionalne kulture koja doprinosi unapređenju kvaliteta i usluga	(ali:) i potvrđivanje uloge države kao glavnog posrednika u rešavanju problema globalizacije, tehnoloških promena, demografskih promena i pretnji životnoj sredini
Dopuna ali ne zamena uloge predstavničke demokratije nizom sredstava za konsultacije i direktno predstavljanje stavova građana	(ali:) Potvrđivanje uloge predstavničke demokratije (centralne, regionalne i lokalne) kao legitimirajućeg elemnta u državi
U upravljanju resursima unutar vlade, kroz unapređivanje zakonodavnog okvira kako bi se podstakla veća orijentacija ka rezultatima, a ne samo na ispravno praćenje postupaka	(ali:) i reafirmaciju upravnog prava uz odgovarajuću modernizaciju administrativno-procesnog prava, koja prvenstveno treba da doprinese očuvanju osnovnih principa koji treba da obezbede ravnopravan odnos između građana i države, uključujući jednakost pred zakonom, pravnu sigurnost i dostupnost sepcijalizovanog pravnog nadzora državnih organa
Profesionalizacija u službeničkom sistemu, koja označava da službenik nije više samo „birokrta” koji je ekspert za primenu prava u njegovoj oblasti već i profesionalni menadžer, orjetisan na zadovoljenje potreba građana/korisnika	(ali:) i očuvanje ideje da je državna služba služba sa posebnim statusom, kulturom i uslovima

¹⁶ Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, Public Management Reofrm (Third edition) Oxford University Press, UK, 2004, pp. 99–100.

Ako uporedimo opis „neoliberalizma” modela države sa važnim dokumentima EU, posebno sa *Belom knjigom* iz 2000. godine i *Evropskim principima za javnu upravu* iz 1998. godine, možemo zaključiti da je njihov sadržaj gotovo identičan. Najznačajnije norme za „Neo-weberijansku” državu ili i modernu upravu bile bi: (1) pouzdanost i predvidivost; (2) otvorenost i transparentnost, (4) odgovornost i profesionalizam, (5) učešće, i (5) efikasnost i efektivnost, koji su danas poznati kao ključni principi nacionalnih javnih uprava država-članica EU, tačnije kao principi evropskog upravnog prostora. To je, zapravo, doktrina „dobre uprave”

Evo i jednog komparativnog primera u praksi na prelazak na doktrinu dobre uprave. Danska vlada je 2008. godine donela novi reformski dokument u razvoju javne uprave u ovoj zemlji pod nazivom *Reforma kvaliteta*. Ova strategija, podrazumeva definitivan raskid Danske sa menadžerskim modelom reforme odnosno, neoliberalnom doktrinom novog javnog upravljanja te puni prelazak na doktrinu dobrog upravljanja. Ključni instrument unapređenja mera kvaliteta jesu ugovori između institucija i građana kojima se garantuje odgovarajući nivo kvaliteta usluga koje se pružaju i aktivniju ulogu države i njene javne uprave u delimičnom povratku države blagostanja, jer su značajna budžetska sredstva uložena u izgradnju novih državnih škola, bolnica, domova sa stare i druge ustanove s jedne strane, a sa druge, došlo je do dalje reorganizaciju pojedinih organizacionih oblika uprave sa ciljem ušteda i racionalizacije.¹⁷ Danska javna uprava ponovo se okreće socijalnim vrednostima javne uprave, ali istovremeno podstiče i kvalitete, efikasnost i efektivnost.

2.2. Odnos javna uprava/građanin kao čvorište doktrine dobre uprave i nove vrednosti u javnoj upravi

Koncept dobre uprave jeste koncept koji u svoj fokus postavlja novi odnos uprave i građana. To je odnos saradnje, ali istovremeno i sukoba. On odgovara očekivanju i stvaranje jednog novog, i uravnoteženog pristupa u ostvarivanju javnog interesa, uz istovremenu zaštitu prava i interesa građana što nije bio pristup NPM-a. Dobra uprava je na usluzi građanima i zajednici, i predstavlja izraz poverenja društva u izvršnu vlast, a javna uprava doprinosi političkoj stabilnosti i istovremeno, podstiče ekonomiju ali i društveno blagostanje. Nefunkcionalna javna uprava s druge strane,

¹⁷ Uporedi: Veran Stančetić, 2015, str. 172.

može da prouzrokuje i otpor građana prema upravi pa i samoj državi, što dovodi do stvaranja nefunkcionalne države.

Od nastanka savremene pravne države do danas, uprava je, kao dinamička pojava, pojava koja se stalno menja i razvija, prošla nekoliko faza. Od koncepta „uprave kao vlasti” koji je polazio od odnosa nadređenosti državnih organa prema građanima, u kojem se građanin posmatrao kao podanik koji je dužan da slepo izvršava naređenja vlasti odnosno uprave jer će u suprotnom biti sankcionisan ili kažnjen, do preobražaja koncepta javnog prava koji je doveo do shvatanja da se uprava posmatra kao „servis građana” i javna služba koja obezbeđuje zadovoljenje opšteg interesa društva, a kasnije i kao sistem za regulaciju društvenih procesa

Ovaj „preobražaj” je podrazumevao da javna uprava ne obavlja svoje poslove samo „naređivanjem”, „primenom prinude”, zapovedanjem i autoritativnim odlučivanjem, već prvenstveno vršenjem, ili obezbeđenjem vršenja odgovarajućih usluga i delatnosti od interesa za sve građane kroz sistem regulacije, kroz novi sistem rukovođenja i novo upravljanje i staranjem o stanju u određenim oblastima, odnosno podsticanjem i usmeravanjem razvoja u njima i oblikovanjem javnih politika u interesu građana.

To je podrazumevalo i značajno širenje „organizacije” javne uprave. Nju više ne čine samo organe državne uprave poput na primer, ministarstava, zavoda, poreskih i carinskih uprava i dr. ili pokrajinska, opštinske i gradske uprave, već i svi drugi subjekti koji vrše „poslove” uprave, a kojima je zakonom povereno vršenje upravnih javnih ovlašćenja (poslova uprave), poput na primer, komunalnih preduzeća, javnih preduzeća, škola, bolnica, pozorišta, muzeja, centara za socijalni rad, zdravstvenih ustanova i dr. Sa NPM-om dolazi i do novih promena. Pre svega, one se odnose i na značajan upliv privatnog sektora u ostvarivanje opšteg interesa, pa i u neposrednom izvršenju pojedinih poslova koje su do tada bili neprikosnoveni poslovi javne uprave. Zatim on dovodi do promena u načinu rukovođenja i upravljanja, i pomeranju fokusa sa pravnih i političkih vrednosti javne uprave, na rezultat i efikasnost, ekonomičnost i efektivnost, odnosno njene ekonomske vrednosti. Ali i to je dovela do brojnih neželjenih posledica.

Tako se došlo do shvatanja da bi osnovni zadatak javne uprave danas trebao da bude da svoje poslove obavlja u skladu sa pravilima o dobrom i urednom vršenju uprave, te da nepravilnost ponašanja koja su suprotna tim pravilima, kao što su neblagovremeno postupanje i sporost, nepreduzimanje mera, pristrasnost, različite sitne ili druge nepravde, šikaniranje i druge nekorektnosti u odnosima prema građanima, odnosno, sve ono što se podrazumeva pod „lošom upravom” (*maladministration*), treba eliminisati i sprečiti.

Znači, dobru upravu bi mogli odrediti kao opšti okvir pravilnog administrativnog ponašanja javne uprave, u kojem kroz intenzivnu saradnju sa građanima, civilnim i privatnim sektorom dolazi do nastanka, kreiranja i sprovođenja onih javnih politika koje obezbeđuju ostvarivanje ljudskih prava, vladavine prava i demokratije. Zato se „dobra uprava” u nekim situacijama svodi i na uži koncept, koncept profesionalnih standrada koje treba da dovedu do stvarivanja pomenutih ciljeva, odnosno na etička pravila ponašanja za obavljanje službenih poslova i funkcija pri vršenju de latnosti javne uprave, i ostvarivanju komunikacije za građanima.¹⁸

Dobra uprava kao set standarda koji se odnose na javnu upravu, koji se sa razvojem demokratskih vrednosti na nacionalnom nivou, ali i kroz međunarodne organizacije, konstantno izgrađuje u pravcu veće participacije, transparentnosti, dostupnosti i efikasnosti javne uprave i maksimalno uvažavanje građana i drugih klijenata i njihovog dostojanstva. Principi dobre uprave razvili su se sa željom da se ustanovi šta sve uprava, koja je u najneposrednijem odnosu sa građanima, mora da čini, odnosno ne čini, kako bi je građani doživeli kao svoj servis.¹⁹

Kao suprotnost dobroj upravi, javlja se loša uprava. To je uprava koja ne poštuje zakon, propisani postupak, neopravdano dugo vodi postupak, ne izvršava donete odluke, zloupotrebljava svoja prava i ovlašćenja, insistira na sopstvenoj bezgrešnosti, nejednako postupa prema građanima, zatvorena je za javnost i građane, „neuhvatljiva” je, građani i drugi klijenti se pred njom osećaju nemoćnim da ostvare svoja prava i interese, beži od svoje nadležnosti i prenosi je na drugog, sprečava participativnost i učešće građana, civilnog i privatnog sektora u kreiranju javnih politika, „šeta” građane od šaltera do šaltera, izaziva neprijatnost, zbunjenost i dodatne materijalne troškove.²⁰

Stvaranju doktrine „dobre uprave” značajno je doprineo i NPM odnosno „menadžerska uprava”. NPM usmeravajući javnu upravu ka upravljanju i ekonomskim vrednostima, s jedne strane zanemaruju se njene socijalne, pravne i druge vrednosti, ali značajno u javnu upravu uvodi savremene principe rukovođenja i upravljanja, organizacije rada i izvršenja poslova u javnoj upravi, kao i princip odgovornost za utrošena sredstva i promene rigidne upravne organizacije.

¹⁸ Deo ovih Predlog Kodeksa dobre uprave, Zaštitnik građana, dostupno na: <http://ombudsman.yucom.org.rs/predlog-kodeksa-dobre-uprave/> Pristupljeno 14.1.2019. godine

¹⁹ Grupa autora, *Zaštitnik građana: preporuke i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2013, str.19.

²⁰ Opširnije na veb-prezetaciji Zaštitnika građana: <https://www.ombudsman.rs/index.php/dobra-uprava>, Pristupljeno: 10.1.2019. godine.

Međutim, pošto čist ekonomski principi u javno upravi često dovede i do negativnih poledica po građane, što se ogledalo npr. u sniženju kvaliteta javnih usluga ili svođenju komunikacije sa građanima na strogo tehničko i prosto informisanje i komuniciranje, menadžerska uprava je takođe sa sobom donela i brojne nove primere lošeg postupanja uprave (nejednakost u pružanju usluga, niži nivo u pružanju usluga zarad postizanja ušteda i sl) insistirajući na efikanosti.

Tako doktrina dobre uprava premošćuje one nedostatke koje su se u prošlosti pojavljivale u obavljanju delatnosti javne uprave.

Pojedini autori, kada determinišu koncept dobre uprave, posebno analiziraju reč „dobro”. U delima Sokrata, Aristotela ili Sv. Tome Akvinskog reč „dobro” označavao je najviše vrline kojima teže sva bića. Iz toga se zaključuju da koncept „dobra uprava” prevazilazi klasični pravni okvir (primedba autora: a i klasično upravljanje i menadžersku doktrinu), te da značajno uporište ima u filozofiji, posebno u filozofiji prava. To je vidljivo kako po nazivu samog koncepta, tako i po njegovoj sadržini, koja je sadržana na vrednostima kao što je *pravednost, moralnost i pravičnost*. Tako ovaj koncept dobija *vrednosnu dimenziju*, i otvara prostor za brojne subjektivne odgovore na pitanje šta je to dobra uprava.²¹

Prema tome, sadržina ovog koncepta uslovljena je sistemom vrednosti koja je usvojena u konkretnoj društvenoj sredini, kao i subjektivnom procenom organa ili pojedinca koji su ovlašćeni da utvrđuju i nadziru pravila upravnog delovanja.²²

Princip dobra uprava je princip rada savremene javne uprave kojim se teži da građanima pruži veću sigurnost u njihovim odnosima sa upravom odnosno njenim službenicima, tako što se uspostavljaju dodatna pravila i principi ponašanja uprave prema građanima, koja ne koristi svoj „dominanti položaj”, već ga usmerava ka građanima i ostvarivanju njihovih prava i pravnih interesa, jer je u demokratiji, građanin „vrhovni gospodar”. Zato se u savremenoj pravnoj državi traži ne samo zakonitost postupanja javne uprave, niti samo efikasnost i efektivnost, već i pravilnost, *odnosno praksa pravednog, pristojnog i dobrog postupanja uprave*, koja je antipod njenom lošem postupanju. Postupanje javne uprave danas obuhvata i zakonitost (legalnost) ali i otvorenost, odgovornost, efikasnost i efektivnost, kao i novu etiku profesionalnog upravnog postupanja, koja

²¹ Bojan Vlaški, „Sadržina i prav(n)a priroda koncepta dobra uprava”, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 7/2015, str. 277–292, str. 281.

²² Marko Darnić, *Evropski ombudsman i loša uprava (maladministration)*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2008, str. 99.

traži interdiciplinarna znanja i veštine zaposlenih u njoj.²³ Zato je bilo potrebno pronaći najbolji način iskorenjivanja pomenutih nepravilnosti i prakse loše uprave.

2.3. Dobra uprava u dokumentima Saveta Evrope

Koncept „dobre uprave” razvijen je od devedesetih godina prošlog veka u UN, Savetu Evrope i drugim međunarodnim organizacijama. Ove organizacije su sačinile listu pravila kojima javna uprava i javni službenici treba da se rukovode kako bi se uspostavili standardi dobre uprave.²⁴ Neke od ovih principa najpre ćemo sagledati kroz dokumenta Saveta Evrope.

Kada je reč o dokumentima Saveta Evrope, smatra se da je prvi dokument koji se odnosio na dobru upravu usvojen kroz Rezoluciju Komiteta ministara (77) 31 o zaštiti pojedinca u vezi sa aktima uprave koji je usvojen 28. septembra 1977. godine.²⁵ Rezolucija se odnosi na principe koji se odnose na zaštitu fizičkih i pravnih lica u postupcima u odnosu na bilo koje pojedninačne mere ili odluke koje se odnose na vršenje vlasti i koje su takve prirode da direktno utiču na njihova prava, slobede ili interese. Principi se uglavnom svode na one koje se u Kodeksu dobrog administrativnog ponašanja EU znatno kasnije pominju kao procesni principi: (1) saslušanje stranke; (2) pristup informacijama o toku postupka, (3) pravo na pravnu pomoć i zastupanje u upravnom postupku, (4) pravo na obrazložnu odluku, i (5) pravo na delotvoran pravni lek (žalbu ili drugo pravno sredstvo).²⁶ Ovaj proces je nastavljen kroz tri kasnije preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope usvojene u periodu od 80-tih godina prošlog veka do 2000. godine. Reče je o Preporuci R (80) 2 o vršenju diskrecionih ovlašćenja od strane organa uprave, Preporuci R (87) 16 o administrativ-

²³ Uporedi: Dejan Milenković, „U potrazi za vezom između principa dobre uprave i pojma interne revizije”, u D. Šuput, (ur.): *Dobra uprava i interna revizija*. Institut za uporedno pravo, Udruženje ovlašćenih internih revizora u javnom sektoru, Beograd, 2012, str. 11–12.

²⁴ Uporedi: Bogoljub Milosavljević, *Komentar zakona o Zaštitniku građana*, Beograd 2010, str. 45.

²⁵ Council of Europe, Committee of Ministers Resolution (77) 31 *on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities*, Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/5a4caf0a4.html> Pristupljeno 11.1.2019. godine

²⁶ Napomena: o svim ovim standardima, bilo je više reči u temama koje se odnose na Zakon o opštem upravnom postupku. U Republici Srbiji oni su pravni (zakonski) standardi i sastavni su deo tzv. administrativne pravde.

*nim procedurama koje utiču na veliki broj lica i Preporuka R (2000) 10 o kodeksu ponašanja za javne službenike.*²⁷

Ipak, danas se smatra da je najvažnija preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope *Preporuka (2007) 7 o dobroj upravi.*²⁸ Već u preambuli ove Preporuke Komitet ministara konstatuje se da su u zemljama članicama SE pojavljuju brojni slučajevi nepravilnog upravljanja odnosno loše uprave (maladministration), koje su nastale bilo kao rezultat zvanične nedelovanja, kašnjenja u poduzimanju radnji ili poduzimanja radnji u suprotnosti sa službenim obavezama, usled čega one moraju biti predmet sankcija putem odgovarajućih postupaka, a koje mogu uključivati i sudske postupke. Zato dobra uprava mora biti osigurana kvalitetom zakonodavstva, koje mora biti odgovarajuće i dosledno, jasno, lako razumljivo i dostupno svima. *Dobra uprava podrazumeva da usluge koje ona pruža moraju zadovoljiti osnovne potrebe društva.* Ona podrazumeva i uspostavljanje odgovarajuće ravnoteže između prava i interesa onih koji su direktno pogođeni delovanjem države, s jedne strane, i zaštite interesa šire zajednice, posebno ranjivih društvenih grupa, s druge. Dobra uprava je zato aspekt *dobrog upravljanja*. Ona mora zadovoljiti zahteve efikasnosti, efektivnosti i relevantnosti za potrebe društva, štititi javnu imovinu i druge javne interese, mora da bude u skladu sa budžetskim zahtevima i mora isključivati sve oblike korupcije.²⁹

Preporuka je podeljena u tri dela. Prvi deo se odnosi na principe dobre uprave, drugi na pravila upravnog odlučivanja a treća se odnosi na pravo na žalbu. Iako Preporuka obuhvata i druga dva dela, zadržaćemo se samo na principima dobre uprave koji su sadržani u prvom delu Preporuke. Ti principi su: (1) *načelo zakonitosti*; (2) *princip jednakosti*; (3) *princip nepristrasnosti*; (4) *princip proporcionalnosti*; (5) *princip pravne sigurnosti*; (5) *princip preduzimanja radnji u razumnom roku*; (7) *načelo učešća*; (8) *princip poštovanja privatnosti* i (9) *princip transparentnosti*.

Na ovom mestu, predstavimo nekoliko principa dobre uprave iz ovog dokumenta. Pošto je princip proporcionalnosti jedan od osnovnih principa evropskog upravnog prostora, osvrnućemo se na ovaj princip.

²⁷ *Recommendation No. R (80) 2 concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities; Recommendation No. R (87) 16 on administrative procedures affecting a large number of persons; Recommendation No. R (2000) 10 on codes of conduct for public officials.*

²⁸ *Recommendation CM/R (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration* Dostupno na: <https://rm.coe.int/16807096b9> Pristupljeno: 11.1.2019.

²⁹ *Ibid*: preambula Preporuke.

Princip proporcionalnosti u ovom dokumentu je određen na sledeći način. „Javni organi postupaju u skladu sa principom proporcionalnosti. Oni će nametnuti mere koje utiču na prava ili interese privatnim licima tamo gde je to potrebno i koliko je potrebno za postizanje željenog cilja. Prilikom izvršavanja svojih diskrecionih prava, oni će održavati odgovarajuću ravnotežu između negativnih efekata koje njihova odluka ima na prava i interese privatnih lica i svrhu koju oni teže. Sve mere koje su preduzete neće biti prekomerne.”³⁰

Prema tome, princip proporcionalnosti, podrazumeva da se pri upravnom odlučivanju, ne vodi računa samo o principu zakonitosti, odnosno legaliteta, već i opravdanosti, tj. legitimiteta upravnog delovanja.

Drugo načelo je načelo *učesća*. Ako ne postoji potreba za hitnim merama javne vlasti, one moraju pružiti građanima i pravnim licima mogućnost da učestvuju u pripremi i sprovođenju upravnih mera koje utiču na njihova prava i interese.”

Reč ja zapravo o načelu građanske participacije. U savremenoj demokratskoj državi, učesće građana je važan princip. On se prvenstveno odnosi na učesće građana u donošenju odluka iz domena i nadležnosti rada savremene uprave. Učesće građana je naročito važno u kreiranju i sprovođenju instrumenata javnih politika. Ono se posebno odnosi na strateška dokumenta, akcione planove, i sprovođenje konkretnih mera koje su od interesa za život građana. Uprava koja „osluškuje potrebe građana” je ono što javnu upravu danas čini dobrom upravom. Takva javna uprava potrazumeva i participativnost, i različite, kako formalne tako i neformalne oblike građanskih inicijativa. Pojedine inicijative svakako treba da budu uređene pravnim okvirom, ali one često dobijaju i nove, neformalne oblike koje javna uprava kao uprava koja „osluškuje” mora da uvaži bez obzira na modalitet učesća.

Iz prethodno analiziranih dokumenata, jasno je da su principi dobre uprave podeljeni suštinski na dve velike kategorije: etičke i procesne principe. Procesni principi su oni koji se uglavnom donose na postupak donošenja upravnih odluka, i odnose se na pravila vođenja upravnog postupka. Zato je većina procesnih standarda povezana sa procesnim pravilima vođenja upravnog postupaka, naročito u zemljama evropskog kontinentalnog prava. Etički standardi savremene javne uprave su suštinski „set” principa dobre uprave.

³⁰ *Ibid*: član 5.

2.4. Koncept i doktrina dobre uprave u dokumentima i praksi EU

2.4.1. Povelja o osnovnim pravima građana EU

Dobra uprava je kao načelo sadržano i u brojnim dokumentima Evropske unije. Povelja o osnovnim pravima Evropske unije (2000) priznaje pravo na dobru upravu, kao jedno od osnovnih prava građana Unije (*right to good administration*). Pravo na dobru upravu u Povelji predviđa da svako lice ima pravo da se u njegovim/njenim poslovima postupa nepristrasno, pravedno i u okviru razumnog roka od strane institucija i organa Unije. Ovo pravo uključuje: (1) pravo da svaka lice bude saslušano, pre bilo koje pojedinačne mere koja bi nepovoljno uticala na to lice; (2) pravo svakog lica da ima pristup svom dosijeu, uz poštovanje legitirnog interesa poverljivosti i profesionalne i poslovne tajne. Takođe, svako lice ima pravo na naknadu štete koju je prouzrokovala intitucija Unije ili njeni službenici u obavljanju njihovih dužnosti, u skladu sa opštim principima zajednički zakonima država članoca. Pravo na dobru upravu u Evropskoj uniji podrazumeva i da svako lice ima pravo da se u njegovim/njenim poslovima, obrati institucijama Unije na jednom od jeziku Ugovora te da mora dobiti odgovor na istom jeziku.³¹

2.4.2. Evropski sud pravde i principi evropskog upravnog prostora

Dok se ovaj pristup u Povelji odnosi izključivo na upravu kao administraciju, principi evropskog upravnog prostora nastali kroz presude Evropskog suda pravde više se približavaju upravu kao doktrini dobre uprave. Javna uprava podrazumeva princip zakonitosti, otvorenosti i transparentnosti ali i odgovornosti i efikasnosti i efektivnosti.

Pouzdanost i predvidivost je princip koji proizilazi iz principa vladavine prava. Njega grupno čini čitav niz principa, kao što su to principi zakonitosti, proporcionalnosti, profesionalnog integriteta, nediskriminacije, proceduralne pravde i druga. Prema načelu zakonitosti, obaveza uprave je da deluje u saglasnosti sa zakonom (legalno), da se suprotstavi arbitrarnom donošenju odluka, kao i da doneta odluka, u skladu sa prethodna dva principa, bude društveno opravdana (legitimna). Zato

³¹ Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Communities, (2000/C 364/01), Art. 41. Dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf Pristupljeno: 5.1.2019.

se na princip zakonitosti, nužno nadovezuje i princip proporcionalnosti koji podrazumeva da uprava može građanima nametati obaveze samo do granice koja je neophodna da bi se postigla svrha te mere, tačnije, mere koje preduzima država moraju biti proporcionalne ciljevima koji se žele postići. Poreklo principa proporcionalnosti vezuje se za (ne)poverenje građana prema diskrecionoj oceni vlasti države i za njihovu želju da osiguraju svoja osnovna ljudska prava. Načelo proporcionalnosti se tako smatra subjektivnim oblikom principa vladavine prava, koji je izražen u zahtevu da državna aktivnost ne bude samo zakonita već i pravična (legitimna, odnosno društveno opravdana). Princip pouzdanosti i predviđivosti podupire i princip profesionalnog integriteta u državnoj upravi. On se odnosi na nepristrastan i nezavisan rad organa uprave. Sukob interesa i nejednako postupanje sa strankama, lični afiniteti u donošenju odluka, primanje mita, prejaka želja za napredovanjem, neki su od razloga koji mogu ugroziti profesionalni i nezavistan rad javnih službenika. Princip zabrane diskriminacije je takođe usko vezan sa ovom grupom principa. Takođe, treba pomenuti i princip proceduralne pravde koji garantuje nepristrasnu primenu prava, poštovanje stranke i njenog dostojanstva.³²

Princip otvorenosti i transparentnosti u vezi sa radom uprave, podrazumeva da svako na koga se odnosi administrativno postupanje, bude upoznat sa osnovama takvog postupanja. U prvo vreme, ovaj princip se svodio na dužnost upoznavanja stranke sa svim faktičkim i pravnim činjenicama koje su relevantne za donošenje odluke. Ovaj princip značajno je unapređen nastankom prava na slobodan pristup informacijama, kao prava svakoga da od nosioca vlasti, odnosno javnih ovlašćenja, traži i dobije relevantne informacije od javnog interesa kako bi se na delotvoran način omogućio uvid u rad i postupanje organa javnih vlasti. Princip otvorenosti i transparentnosti izražava se kao obaveza organa da informišu građane o njihovim pravima i obavezama, upoznaju ih sa svojom organizacionom strukturom, poslovima koje obavljaju, međusobnim odnosima sa drugim organima, korišćenjem budžetskih sredstava i omogućava građanima da se upoznaju sa svim detaljima postupaka, koji se pred takvim organima vode.³³

Princip odgovornosti podrazumeva da svaki organ uprave mora biti odgovoran za svoje postupanje drugim upravnim, zakonodavnim ili sud-

³² Uporedi: Aleksandra Rabrenović, *Načela „kvalitetne uprave“ u pravu Evropske unije*, Javna uprava, Savet za državnu upravu, br. 1, 2002, str. 160–161. Navedeno prema: Dejan Milenković, 2013, str. 315–16.

³³ Uporedi: Dragoljub Kavran, Zorica Vukašinović, *Evropski upravni prostor i reforma javne uprave*, Nauka, bezbednost, policija, br. 2–3, 2004, str. 22; Navedeno prema: Dejan Milenković, 2013, str. 316.

skim organima. Ovaj princip se pod razvojem uporednog prava sve više širi, i počinje da obuhvata i spoljnu kontrolu uprave od strane nezavisnih i samostalnih tela, kao što su to Ombudsman, Poverenik za informacije, Odbor za rešavanje sukoba interesa, revizorska institucija i dr. Ako se vratimo i na definiciju slobode pristupa informacijama, dolazimo do zaključka da kontrolu, u određenoj formi vrše i sami građani. Znači, načini sprovođenja kontrole mogu biti sudska kontrola uprave, upravna kontrola uprave, kontrola od strane inspeksijskih organa, kontrola koju vrši javni tužilac, nezavisna tela poput ombudsmana i sličnih, odbori skupštine, javni mediji, građani... . Utvrđivanjem jasnih procedura kojima se efikasno obavljaju poslovi i obezbeđuje poštovanje pravila postupka, kao i korišćenje javnih ovlašćenja u skladu sa zakonom, čine osnovu svakog vida kontrole, i obezbeđuju princip odgovornosti uprave.³⁴

Principi efikasnosti i efektivnosti su tipični principi menažmenta. Principom efikasnosti se ostvaruje ravnoteža između uložених sredstava i ostvarenih rezultata, dok se princip efektivnosti odnosi na uspešno ostvarivanje ciljeva uprave u rešavanju problema od javnog interesa, i uglavnom je vezan za analizu i evaluaciju upravnih politika.³⁵

2.4.3. Kodeks dobrog administrativnog ponašanja Ombudsmana Evropske unije i slučajevi iz prakse

Na predlog Ombudsmana Evropske unije, Evropski parlament je usvojio i Evropski *kodeks dobrog administrativnog ponašanja* (*Code of Good Administrative Behavior*, 2001).³⁶

Nakon široko sprovedene javne rasprave 2012. godine, Ombudsman Evropske unije je bliže uredio osnovna načela javne službe kojima treba da se rukovode službenici Evropske unije. Tih pet načela javne službe su: (1) načelo posvećenosti Evropskoj uniji i njenim građanima, (2) načelo integriteta; (3) načelo objektivnosti; 4) načelo poštovanja drugog i i 5) načelo transparentnosti. U nastavku, ova načela objašnjavamo prema Evropskom kodeksu, tačnije, njegovim dopunama iz 2012. godine.³⁷

Načelo posvećenosti Evropskoj uniji podrazumeva da službenici EU treba da budu svesni da institucije Unije postoje da bi služile interesima

³⁴ *Ibid.*, str. 23. *Ibid.* str. 316.

³⁵ Uporedi: Bjorn Tore Karlson, *Oblici kontrole (auditinga) u modernoj javnoj upravi*, Javna uprava, Savet za državnu upravu, br. 1, 2002, str. 90–91; *Ibid.* 317.

³⁶ European Parliament, *Code of Good Administrative Behavior*, 2001, sa izmenama i dopunama iz 2012, godine dostupno na: <https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/en/351> Pristupljeno 8.1.2019.

³⁷ *Ibid.*

Unije i njenih građana u ispunjivanju ciljeva osnivačkih Ugovora, te da bi zato, službenici Unije trebali da daju svoje preporuke i donose odluke isključivo u interesu ovih ciljeva.

Načelo integriteta podrazumeva da bi službenici trebali da se rukovode osećajem za primerenost i da se u svakom trenutku ophode na način koji bi bio pozitivno ocenjen od strane javnosti, što se, kao obaveza, ne ispunjava običnim postupanjem u okvirima zakona. Ovo načelo takođe podrazumeva da službenici Unije ne treba da preuzimaju na sebe finansijske niti druge obaveze koje bi mogle da utiču na vršenje njihovih funkcija, uključujući i primanje poklona, a službenici bi trebali da preuzmu korake kojim se izbegava pojava sukoba interesa, odnosno kojim se preduzimaju hitne mere za otklanjanje takvog sukoba ako do njega dođe.

Načelo objektivnosti, podrazumeva da službenici Unije treba da budu otvorenog uma, da se rukovode dokazima te da budu spremni da saslušaju drugačije stavove. U postupcima koji podrazumevaju uporedno ocenjivanje, službenici bi trebalo da zasnivaju preporuke i odluke isključivo prema zaslugama kao i drugim činocima koji su izričito predviđeni zakonom. Službenici su dužni da ne pribegavaju diskriminaciji i da na njihovo ponašanje ne utiče da li im se neko dopada ili ne.

Načelo poštovanja drugih, podrazumeva da bi službenici Unije među sobom i prema građanima trebali da se ophode sa poštovanjem, te da budu učtivi, spremni da pomognu i sarađuju kao i da budu tačni. Potrebno je i da se jasno izražavaju, te da koriste jednostavan jezik.

Načelo transparentnosti podrazumeva da službenici Unije treba da vode propisanu evidenciju i spremno prihvate ocenu njihovog ponašanja od strane javnosti, što se odnosi i na njihovo pridržavanje načela javnih službi.

Ova načela su zatim razrađena kroz sledeće principe: dobrog administrativnog postupanja: *princip zakonitosti; zabrane diskriminacije; proporcionalnosti, nepristrasnosti i nezavisnosti; objektivnosti; legitimnog očekivanja, doslednosti i savetovanja; predusjetljivosti; odgovore na dopise na jeziku građana; potvrdu o prijemu i upućivanje na nadležnog službenika; razumnog roka za donošenje odluke; davanje obrazloženja na odluke; navođenja mogućnosti prigovora; obaveštavanja o odluci; zaštite podataka, pristupa informacijama, javnom pristupu dokumentaciji i vođenju evidencije.*

Na ovom mestu, pomenućemo samo neke od pomenutih principa, kojom su načela bliže razrađena.

Princip zabrane diskriminacije, podrazumeva:

- (1) Da se tokom postupanja sa zahtevima iz javnosti i donošenju odluka obezbedi jednakost postupanja te da pripadnici javnosti koji se nalaze u istoj situaciji imaju isti tretman;
- (2) Ukoliko dođe do bilo kakve razlike u tretmanu, službenik je dužan da obezbedi da za to postoji obrazloženje zasnovano na objektivnim i relevantnim okolnostima datog slučaja;
- (3) Službenik je posebno dužan da izbegava bilo kakvu neopravdanu diskriminaciju između pripadnika javnosti na osnovu njihove nacionalnosti, pola, rase, boje, etničke ili društvene pripadnosti, genetskih karakteristika, jezika, vere ili uverenje, političkog i drugog mišljenja, pripadništva nacionanoj manjini, imovine, rođenja, invaliditeta, starosti ili polne orijentacije.

Ako do takve razlike u tretmanu dođe, službenik je dužan da obezbedi da za to postoji obrazloženje zasnovano na objektivnim i relevantnim okolnostima datog slučaja.

U praksi Ombudsmana Evropske unije pojavili su se brojni slučajevi kršenja zabrane diskriminacije kao principa dobre uprave EU. Npr. česti su slučajevi diskriminacije na osnovu starosnog doba, upotrebe pojedinih jezika, nejednakog tretmana osoba sa invaliditetom, nejednakog tretmana službenika same Unije i sl.³⁸

Primer:

U predmetu 185/2005/ELB i 186/2005/ELB belgijski „slobodni prevodilac” podneo je pritužbu Ombudsmanu EU usled kršenja zabrane diskriminacije zbog starosti. Belgijski slobodni prevodilac preko 35 godina prevodio je za potrebe Evropskog parlamenta i Komisije, ali je njegovo angažovanje prestalo nakon što je napunio 65 godina života. Postupajući po ovoj preporuci Ombudsman EU je utvrdio da takvo postpanje predstavlja diskriminaciju na osnovu starosnog doba. Evropski parlament se složio da promeni svoju praksu ali ne i Evropska komisija. Pošto je pitanje bilo od opšteg značaja, Ombudsman EU je podneo jedini poseban izveštaj te godine Evropskom parlamentu, kako bi se izvršio dodatni pritisak na komisiju da promeni diskriminatornu praksu.³⁹

³⁸ O povredama principa zabrane diskriminacije pred institucijama EU opširnije: Marko Davinić, *Evropski ombudsman i loša uprava, Zaštitnik građana*, Beograd, 2013. str. 333–339.

³⁹ *Ibid.*: str. 336–337.

Sledeći princip koga treba pomenuti je princip *pravednosti*. „Službenik je dužan da postupa nepristrasno, pravedno i razumno”. Nepravedno postupanje je ono u kojem institucija nije postupila suprotno pravnim pravilima, ali je svojim postupanjem prekršila principe dobre uprave.

Primer:

U slučaju 866/2006/SAB podnosilac pritužbe Ombudsmanu EU smatrao je da je njegova prijava i dokumentacija za Sokratesov program neopravdano odbačena, jer je navodno, pristigla neblagovremeno. Postupajući po ovom predmetu, Ombudsman EU je utvrdio da je u distribuciji koverta sa prijavom i dokumentacijom učestvovalo dve različite kompanije FEDEX i SPEEDEX. Podnosilac prijave sa dokumentacijom predao je dokumentaciju kompaniji FEDEX poslednjeg dana prijave, a kompanija SPEEDEX izvršila je distribuciju pismena sa datumom koji je zaveden na sledeći dan. Ombudsman je konstatovao da se Komisija nije potrudila da utvrdi tačan datum slanja pošiljke, i takvo ponašanje je okarakterisano kao primer kršenja principa pravednosti odnosno kao loša uprava.

I poslednji princip koga ćemo ovde pomenuti je princip *legitimnog očekivanja, doslednosti i savetovanja*.

Službenik je dužan da bude dosledan u svom ponašanju u uprvi, kao i u pogledu upravnog postupanja u instituciji. Službenik je dužan pa postupa prema uobičajnoj upravnoj praksi date institucije, osim ukoliko u pojedinim slučajevima postoji legitiman osnov za odstupanje od takve prakse. Ukoliko takav osnov postoji, on se mora evidentirati pismenim putem.

Službenik je dužan da poštuje zakonska i objektivna očekivanja pripadnika javnosti, imajući u vidu način postupanja date institucije u prošlosti.

Službenik je dužan da po potrebi pruži savete strankama o tome kako treba postupiti u vezi sa predmetom čije rešavanje je u njegovoj/njenoj nadležnosti i šta treba preduzeti po pitanju takvog predmeta.

Kao antipod i slučaj loše uprave u praksi organa EU pojavilo se i kršenje legitimnih očekivanja posebno kroz slučajeve neopravdanog kašnjenja. Jedan od takvih slučajeva kršenja ovog principa navodimo u narednom primeru. Slučajevi neopravdanog kašnjenja predstavljaju jednu od najbrojnijih kategorija slučajeva loše uprave u praksi Evropskog ombudsmana, naročito u vezi sa kašnjenjem isplate grantova i ugovorenih honorara građanima, nevladinim organizacijama i kompanija.

Primer:

U slučaju 1038/25-11.96/WS/UK/JMA podnosilac pritužbe obratio se Ombudsmanu jer je Evropska komisija kasnila sa isplatom ugovorenog honorara. Na osnovu ugovora isplata je trebala da bude izvršena u roku od 60 dana od pristigle profakture. Isplata je izvršena skoro 3 meseca nakon isteka navedenog roka. Podnosilac prijave zahtevao je naknadu štete što je Komisija odbila. Ombudsman je pokušao da pronade prijateljsko rešenje u ovom slučaju, te je podsetio na dokumenta Komisije koja su predviđala prava poverioca na kamatu zbog kašnjenja sa isplatom. Sa ovim se saglasila i Komisija i podnosilac pritužbe te je podnosiocu pritužbe isplaćena kamata.⁴⁰

2.4.4. SIGMA program EU i principi javne uprave kao odgovor na pitanje suštine doktrine dobre uprave

„Novi kvalitet u oceni administrativnih kapaciteta zemalja kandidata za članstvo u Evropsku uniju dao je SIGMA program kao deo OECD-ovog programa javnog menažmenta, koji je finansiran iz PHARE programa Evropske Unije. Standardi razvoja javne uprave SIGME iz 1999. godine, danas se koriste kao osnova za procenu kapaciteta javne uprave u godišnjim izveštajima Evropske Komisije. Oni obuhvataju tri oblasti – proces odlučivanja, službeničke odnose i upravljanje finansijama i obuhvaćeni su kroz šest sektora. Ti sektori su: formulisanje upravne politike i mehanizama interministarske koordinacije; službenički sistem sa određivanjem statusa, prava i dužnosti javnih službenika; finansijski menadžment; javne nabavke; internu finansijsku kontrolu i glavnu kontrolu”⁴¹

SIGMA program EU, je 2015. godine objavila je *Principe javne uprave*, koji obuhvataju set standard koji korespondiraju sa doktrinom dobre uprave, te je značaj ovog dokumenta veći nego što su to oni, koje smo prethodno spominjali. Kako se ističe: „Principi javne uprave rezultat su te uspešne saradnje. Oni kombinuju dinamiku procesa pristupanja EU sa ekspertizom u upravljanju koju ima OECD i spajaju decenije iskustva iz država OECD-a i država članica EU, koje uključuju i prethodne države u pristupanju. Principi daju detaljnu definiciju dobre javne uprave kojoj bi države trebalo da teže. Po prvi put, Principi vladama i donosiocima politika predstavljaju okvir za praćenje putem koga mogu pratiti sprovođenje

⁴⁰ *Ibid*: str. 334.

⁴¹ Dejan Milenković, 2013, str. 319.

potrebnih reformi tokom vremena.”⁴² „Kako se ističe u Principima javne uprave koncept dobre uprave postepeno su definisale države EU i on je uključen u Povelju o osnovnim pravima EU. Pojam „evropskog upravnog prostora” utvrdila je SIGMA 1999. godine. On obuhvata elemente kao što su pouzdanost, predvidljivost, odgovornost i transparentnost, kao i tehnička i upravna sposobnost. Principi definišu ono što u praksi podrazumeva *dobro upravljanje*, te navode osnovne zahteve koje države treba da slede tokom procesa EU integracija. Principi takođe uključuju i okvir za praćenje kojim se omogućava redovna analiza napretka postignutog u primeni principa i postavljanje relevantnih merila u državi.”⁴³ Oni se odnose na šest oblasti: (1) *strateški okvir reformi*; (2) *izradu i koordinaciju javnih politika*; (3) *službenički sistem i upravljanje kadrovima*; (4) *odgovornost*; (5) *pružanje usluga* i (6) *upravljanje finansijama*.⁴⁴

Strateški okvir reformi podrazumeva: (1) da je Vlada je izradila i donela delotvoran program reforme javne uprave kojim se ispunjavaju ključni zahtevi. (2) da se reforma javne uprave sprovodi svrsishodno; (3) da su ciljevi ishoda reforme utvrđeni i da se redovno se prate; (2) da reforma javne uprave ima snažne i funkcionalne strukture za koordinaciju, kako na političkom tako i na administrativnom nivou, kojima se usmerava proces koncipiranja i sprovođenja reforme i kojima se tim procesom upravlja; (5) da jedna vodeća institucija ima odgovornost i kapacitet da upravlja procesom reforme i (6) da uključene institucije imaju jasnu odgovornost i kapacitet za sprovođenje reforme. Indikatori ovog procesa mogu biti (1) kvantitativni i obuhvataju: (a) da li postoji godišnji zaostatak u sprovođenju reforme; (b) broj ispunjenih ciljeva; (c) broj mere reforme za koje su utvrđeni troškovi; (d) godišnji protok osoblja u vodećoj jedinici Reforme (RJU). Pored kvantitativnih indikatori mogu biti i kvalitativni i obuhvataju: (a) Step en do koga je završen okvir centralnih dokumenata za planiranje RJU; (b) 2 step en do koga je utvrđen sveobuhvatan sistem za izveštavanje i praćenje RJU; (c) Step en do koga je uspostavljena odgovornost nad funkcijama RJ. ⁴⁵

Izrada i koordinacija politika podrazumeva: (1) da centralne vladine institucije vrše funkcije koje su presudne za dobro organizovan, dosledan i kompetentan sistem usvajanja politika; (2) da su uspostavljene jasne horizontalne procedure za upravljanje nacionalnim procesom evropskih

⁴² Mari Kiviniemi, Predgovor, U: *Principi javne uprave*, (prevod na srpski jezik), OECD/SIGMA, 2015, str.4.

⁴³ *Principi javne uprave*, (prevod na srpski jezik), OECD/SIGMA, 2015, str. 6.

⁴⁴ *Ibid*, str. 10–34. Napomena: U nastavku je razrada pomenutih principa preuzeta iz ove publikacije.

⁴⁵ *Ibid*, str. 9–11.

integracija i sprovede se pod koordinacijom nadležnog tela; (3) da postoji usklađeno srednjoročno planiranje politika, sa jasnim ciljevima za celu vladu i usklađeno je sa finansijskim okolnostima u kojima se vlada nalazi; (4) da sektorske politike ispunjavaju vladine ciljeve i dosledne su sa srednjoročnim budžetskim okvirom; (5) da postoji usklađen srednjoročni sistem planiranja za sve procese koji su relevantni za evropske integracije i integrisan je u domaće planiranje politika (6) da redovno praćenje vladinog rada omogućava javni nadzor i obezbeđuje sposobnost vlade da postiže svoje ciljeve (7) da se vladine odluke pripremaju na transparentan način i zasnivaju se na profesionalnoj proceni uprave; (8) da je obezbeđena pravna usklađenost odluka (9) da parlament nadzire vladino kreiranje politika; (10) da organizaciona struktura, procedure i raspodela osoblja u ministarstvima obezbeđuje sprovođenje donetih politika i zakonodavstva i ispunjava vladine ciljeve; (11) da je izrada politika i proces izrade pravnih akata zasnovan na dokazima i ministarstva redovno koriste procenu svrsishodnosti i dr. Indikatori ovog procesa mogu biti (1) kvantitativni i obuhvataju: (a) godišnji zaostatak u izvršenju planiranih obaveza iz centralnih planskih dokumenata; (b) odnos između ukupnih procenjenih sredstava u sektorskim strategijama i ukupnih sredstava utvrđenih za relevantne sektore u srednjoročnom budžetskom okviru (c) broj zakona sa sudskim presudama protiv Vlade u toku godine; (d) zaostatak u transponovanju (odnos prenetih i planiranih obaveza) i (e) broj zakona koje je Vlada predložila, a koje je Parlament usvojio u roku od jedne godine od dana podnošenja. Pored kvantitativnih indikatori mogu biti i kvalitativni i obuhvataju: (a) Broj ključnih centralnih vladinih funkcija koje institucije ispunjavaju; (b) celovitost finansijskih procena u sektorskim strategijama. (c) stepen do koga izveštaji pružaju informacije o postignutim rezultatima; (d) stepen do koga proces izrade politika koristi analitička sredstva na najadekvatniji način i (e) stepen do koga se koriste javne konsultacije u izradi politika i zakonodavstva.⁴⁶

Na identičan način predstavljene su i druge oblasti i principi u njima. Na primer, *službenički sistem i upravljanje kadrovima* podrazumeva, između ostalog: (1) da je delokrug javne službe je adekvatan, jasno definisan i primenjuje se u praksi; (2) da je uspostavljen okvir politika i pravni okvir za profesionalnu i javnu službu i primenjuje se u praksi; (3) da instituciono ustrojstvo omogućava dosledne i delotvorne prakse upravljanja kadrovima širom javne službe; da je platni sistem za javne službenike zasnovan na na sistematizaciji radnih mesta; da je pravičan i transparentan dr. *Odgovornost* između ostalog podrazumeva: (1) da je

⁴⁶ *Ibid.* str. 12–16.

celokupna organizacija centralne vlade je racionalna, sledi adekvatne politike i propise i omogućuje adekvatnu unutrašnju, političku, pravosudnu, društvenu i nezavisnu odgovornost; (2) da je pravo pristupa javnim informacijama propisano je zakonodavstvom i dosledno se primenjuje u praksi; (3) da postoje funkcionalni mehanizmi za zaštitu prava pojedinca na dobru upravu, kao i zaštitu javnog interesa; (4) da je pravično postupanje u upravnim sporovima zagarantovano putem internih žalbi u upravnom postupku i putem sudskog preispitivanja tih odluka i dr. *Pružanje usluga* između ostalog podrazumeva: (1) da postoji politika javne uprave koja je orijentisana ka građanima i daje primenjuje; (2) da je dobra uprava je ključni cilj politike i na njoj se zasniva pružanje javnih usluga, propisana je u zakonodavstvu i dosledno se primenjuje u praksi. (3) da postoje mehanizmi koji obezbeđuju kvalitet javnih usluga i (4) da je obezbeđena je dostupnost javnih usluga. I na kraju, *Upravljanje javnim finansijama*, između ostalog, podrazumeva: (1) da se budžet utvrđuje u skladu sa nacionalnim pravnim okvirom, uz opsežnu raspodelu potrošnje koja je u skladu sa srednjoročnim budžetskim okvirom i koja se poštuje (2) da Ministarstvo finansija ili ovlašćeni centralni organ trezora na centralnom nivou kontroliše trošenje sredstava sa jedinstvenog računa trezora i obezbeđuje likvidnost novca (3) da postoji jasna strategija upravljanja dugom i sprovodi se tako da se poštuje cilj ukupnog duga države i da se troškovi otplate duga drže pod kontrolom; (4) da je obezbeđena su transparentnost budžeta i nadzor nad njim i dr. Za sve oblasti su utvrđeni i kvantitativni i kvalitativni indikatori praćenja.⁴⁷

Prema tome, ovakav pogled na javnu upravu od strane SIGME, za pravo u najvećoj meri određuje i doktrinu dobre uprave kao pravca razvoja modern javne uprave.

2.5. Standardi dobre uprave u Srbiji iz ugla prakse Zaštitnika građana

Dobru upravu ali samo sa stanovišta standarda a ne i sa stanovišta posebne upravne doktrine, sagledaćemo na primeru rada Zaštitnika građana u Republici Srbiji.

U Republici Srbiji nije ni usvojen Kodeks dobre uprave. Predlog *Kodeksa dobre uprave* 2012. izradio je Zaštitnik građana, ali ovaj Predlog kodeks nikada zvanično nije usvojen.⁴⁸ Jedno od spornih pitanja koje nije

⁴⁷ *Ibid.* str. 17–33.

⁴⁸ *Predlog Kodeksa dobre uprave*, dostupno na: <http://ombudsman.yucom.org.rs/predlog-kodeksa-dobre-uprave/> Pristupljeno 14.1.2019. godine, čl. 2–13.

razrešeno jeste ko i na koji način treba da usvoji Predlog Kodeksa, odnosno koji organ je nadležan za njegovo donošenje. Predlog Kodeksa, Zaštitnik građana podneo je te godine Narodnoj skupštini Republike Srbije, ali se o njemu nije raspravljalo. *Kodeks za neposredan uzor ima Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja* (The European code of good administrative behaviour) o kome je prethodno bilo reči.

Kao i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja, i Predlog Kodeksa dobre uprave, sadrži dve grupe standarda: materijalne i procesne. Ako ove prve ocenimo kao skup osnovnih standarda, Predlog Kodeksa dobre uprave u Srbiji sadrži sledeće standarde: (1) zakonitost; (2) zabrana diskriminacije; (3) srazmernost i svrsishodnost; (4) zabrana zloupotrebe i prekoračenja ovlašćenja; (5) nepristrasnost i samostalnost; (6) objektivnost; (7) doslednost i poštovanje opravdanih očekivanja; (8) pravičnost; (9) učtivost; (10) ispravljanje propusta; (11) jezik i pismo.

Iako kodeks dobre uprave nikada nije usvojen, Zaštitnik građana se često susretao sa kršenjem principa dobre uprave što je konstatovao i u brojnim preporukama i mišljenjima koje je dao ovaj državni organ, odnosno postupajući pre svega, po brojnim pritužbama građana koja su se suštinski odnosila na kršenje standarda dobre uprave.

Na ovom mestu pomenućemo samo dva principa iz Predloga Kodeksa o kojima nije bilo reči u predthodnim poglavljima koji su se odnosili na principe dobre uprave EU i SE: (1) *pravičnosti*; (2) *princip učtivosti* i (3) *princip ispravljanja propusta*.⁴⁹

Pravičnost, od davnina zaokuplja pažnju kako antičkih filozofa tako i srednjovekovnih teoretičara. Aristotel smatra da polazna tačka pravičnosti jeste individualni slučaj i njegova priroda, te da je pravičnost korelativ pozitivnog prava.⁵⁰ Sveti Toma Avgustin, na primer, posmatra pravičnost kao modifikaciju strogog zakona. Čak i dobro postavljeni zakoni u nekim slučajevima zakažu, pa zato mogu biti i nepravedni. Pravičnost kao takva zanemaruje pisani zakon da bi ostvarila bitnu svrhu zakona, odnosno zajedničko dobro.⁵¹

U tom smislu, možemo postmatrati i princip pravičnosti, iz ugla Predloga Kodeksa dobre uprave koji glasi: „Javni službenici su dužni da pri vođenju postupka i vršenju službenih radnji, prilikom donošenja odluka i u komunikaciji za građanima, postupaju pravilno i razborito”.

⁴⁹ *Ibid.*: čl. 11, čl. 12.

⁵⁰ Uporedi: Laurenz Vuchetich, „Pravednost i pravičnost u filozofiji prava”, *Pravnik*, br. 2/2007, str. 53.

⁵¹ Josipi Metelko, J. Opća teorija i filozofija prava u djelu sv. Tome Akvinskog, *Zbornik PFZ*, 49, 3–4/1999, str. 326–327.

Evo jednog slučaja kršenja primene principa pravičnosti, u mišljenju zaštitnika građana.

**Mišljenje osnovnoj školi „Đorđe Krstić” u Beogradu
br. 13-5-986/18 od 30.11.2018. godine**

Postupajući po pritužbi koju je A. A. podneo u ime svoje kćerke B. B., Zaštitnik građana pokrenuo je postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Osnovne škole „Đorđe Krstić” u Beogradu. U pritužbi je izražena sumnja u regularnost postupka izbora učenika generacije u konkretnoj školi, u školskoj 2014/2015 godini. Pritužilac je ukazao da je njegova kćerka u konkretnom postupku oštećena, iz razloga što joj u ponovnom bodovanju koje je naložila prosvetna inspekcija, nisu uračunate sve nagrade iz solfeda usled čega nije izabrana za učenika generacije. U svom mišljenju, Zaštitnik građana konstatuje da bi osnovna škola „Đorđe Krstić” u Beogradu unapredila stepen ostvarivanja prava učenika kada bi u kriterijumima na osnovu kojih se dodeljuje zvanje učenik generacije, a koji su predviđeni članom 13. Pravilnika o pohvalama i nagradama učenika OŠ „Đorđe Krstić”, jasno precizirala vrste takmičenja sa kojih se, za ostvaren uspeh, dodeljuju bodovi učenicima u postupku izbora učenika generacije.⁵²

Kao što se može videti, u izraženim filozofskim i teorijskim stavovima, nepravedan zakon i nije zakon. U tom kontekstu, sam Pravilnik škole nije obezbedio „pravičnost” kao etičku vrednost. Njega je obezbedio Zaštitnik građana kroz izraženo mišljenje, predlažući način na koji se „prvačnost” kod izbora đaka generacije, može obezbediti u budućnosti.

Učtivost jeste još jedan princip, koji bi trebao da se odnosi kako na internu komunikaciju u okviru upravne organizacije, tako i na eksternu komunikaciju, odnosno u odnosu na građane i druge subjekte. Ipak u Predlogu Kodeksu dobre uprave u Republici Srbiji, pravilo učtivosti isključivo se odnosi na spoljnu komunikaciju, odnosno komunikaciju između javne uprave, odnosno javnih službenika i građana.

„Javni službenici su uslužni, korektni, ljubazni i pristupačni u komunikaciji sa građanima. Prilikom odgovaranja na dopise, telefonske pozive i elektronsku poštu građana, javni službenici odgovaraju potpuno i nedvosmisleno. Ako stvari zbog kojih su se građani obratili organima javne vlasti i javnim službenicima nisu u njihovoj nadležnosti ili delokrugu

⁵² Više o ovom mišljenju Zaštitnika građana dostupno na: www.ombudsman.rs/index.php. Pristupljeno 15.1.2019. godine.

rada, oni će ih uputiti na nadležni organ, odnosno odgovarajućeg javnog službenika u svom organu.⁵³

Iz ovako definisanog standarda, može se zaključiti, da on obuhvata tri podgrupe pravila: jedna se odnosi na ljubaznost, druga odgovor u komunikaciji sa građanima i treća, da kada je reč o obraćanju pogrešnom organu, odnosno javnom službeniku u okviru organa/organizacije, postoji obaveza preupućivanja pismena i drugih obraćana nadležnom javnom službeniku ili organu. Ipak ovaj standard, u mnogim pozitivno-pravnim propisima jeste i pravni standard koji je kao takav uređen zakonom.

Na kraju, pomenućemo i načelo *ispravljanja propusta*. „U slučaju greške koja se negativno odražava na prava ili interese građana, organi javne vlasti, odnosno javni službenici će se izviniti i posledice greške otkloniti na najbrži mogući način, i građane obavestiti o pravu na odgovarajuće pravno sredstvo i na pritužbu zbog propusta. Obavezu ispravljanja propusta i otklanjanja posledica u odnosu na građane, kada okolnosti slučaja ukazuju na takvu potrebu ili mogućnost, imaju i drugi organi javne vlasti i javni službenici, iako sami nisu napravili propust.”⁵⁴

Propusti u radu javne uprave su čest slučaj onoga što zovemo *maladministration*, odnosno „loša uprava”. Evo jednog takvog primera.

Primer:

Preporuka Upravi za građanska stanja i opšte poslove grada Niša br.16- 1607/12 od 19. 6. 2012. godine

Zaštitnik građana uputio je preporuku Upravi za građanska stanja i opšte poslove Grada Niša 19. 6. 2012. godine nakon što je u postupku kontrole utvrđeno da su načinjeni propusti u radu. Konkretno, organ nije blagovremeno preduzeo mere iz svoje nadležnosti, što je za posledicu imalo to da građanin I K. dobije uverenje o državljanstvu devet meseci nakon podnošenja zahteva. Shodno tome, Zaštitnik građana uputio je preporuku da se ova Uprava pisano izvini I. K. Uprava za građanska stanja i opšte poslove načinila je propuste u radu, jer nije omogućila i drugim građanima da ostvare svoja prava u efikasnom i ekonomičnom postupku dodatnog upisa činjenice državljanstva Republike Srbije u matičnu knjigu rođenih, u skladu sa članom 31. Zakona o matičnim knjigama, kada ona zbog propusta matičara nije upisana prilikom osnovnog upisa činjenice rođenja, već ih upućuje na postupak utvrđivanja državljanstva. U upućenoj preporuci nave-

⁵³ Predlog Kodeksa dobre uprave, čl. 11.

⁵⁴ Predlog Kodeksa dobre uprave, čl. 12.

deno je da je potrebno da Uprava u svom budućem radu postupaa u skladu sa načelima dobre uprave.⁵⁵

Prema statistici Zaštitnika građana, u radu ove institucije u poslednjih nekoliko godina, pravo na dobru upravu je, uz ekonomska socijalna i kulturna prava, pravo koje je najčešće kršeno u Republici Srbiji. U nastavku je data statistika iz 2015. 2016. i 2017. godine koja je sadržana u Redovnim godišnjim izveštajima u radu ove institucije.

U 2015. godini, od ukupnog broja povrede prava, 34,66% odnosno 2.765 odnosio se na pravo na dobru upravu.⁵⁶

Skraćena Tabela: Vrste povredjenih prava, njihov broj i procentualno učešće u odnosu na ukupan broj svih evidentiranih povreda prava u pritužbama u 2015. godini

Oblast prava	Broj povredjenih prava	% u odnosu na sve podnete pritužbe
Ekonomska, socijalna i kulturna prava	2.837	35,56%
Pravo na dobru upravu	2.765	34,66%
Građanska i politička prava	1.226	15,37%
Posebna prava u oblasti prava deteta	480	6,02%
Posebna prava u oblasti rodne ravnopravnosti	196	2,46%
Ukupno povreda prava u 6.231 pritužbi:		7.977

U toku 2016. godine, Zaštitnik građana je uputio ukupno 771 preporuku organima uprave, i to 514 u kontrolnom postupku, a 257 u skraćenom kontrolnom postupku. Od ukupnog broja upućenih preporuka, najveći broj – 511, tj. 66,23% odnosi se na unapređenje poštovanja principa dobre uprave. Iste godine, razmotreno je 6272 predmeta, pri čemu je utvrđeno da se najveći broj povreda odnosi na povrede ekonomskih i

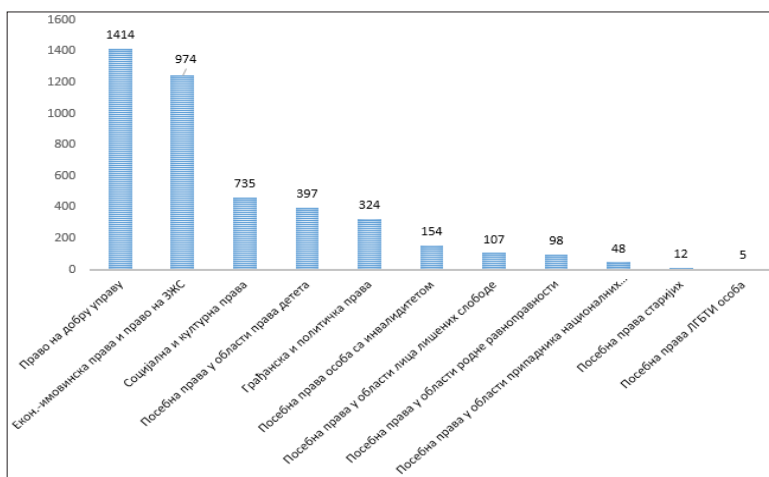
⁵⁵ Opširnije o ovoj preporuci Zaštitnika građana: Grupa autora, *Zaštitnik građana: preporuke i praksa*, Komitet pravnikaa za ljudska prava, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2013, str. 49.

⁵⁶ Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu. Zaštitnik građana, Beograd, 15. mart 2016, str. 280 Dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji> Pristupljeno: 13.1.2019.

socijalnih prava i načela i principa dobre uprave. Tačnije, u ovoj godini 2728 povreda odnosilo se na kršenje ekonomski i socijalnih a 2032 na kršenje načela dobre uprave.⁵⁷

U toku 2017. godine, od 4129 predmeta, 1414 se odnosilo na kršenje prava na na dobru upravu. Kako se ističe, „...razmatranjem 4.129 predmeta u toku 2017. godine utvrđeno je ukupno 4.268 povreda prava, od čega najveći broj čine povrede principa dobre uprave i povrede ekonomsko-imovinskih prava. To potvrđuje činjenicu da se principi dobre uprave krše u svim organima uprave pred kojima građani, a među njima i oni koji pripadaju ranjivim grupama, ostvaruju svoja prava, što problem povrede ovog prava čini još osjetljivijim i težim.”⁵⁸

*Broj i klasifikacija pritužbi prema povređenim pravima
za 2017 godinu*⁵⁹



Iz navedene statistike možemo zaključiti da se još dosta toga treba učiniti na razvoju standarda dobre uprave u Republici Srbiji. Preporuke i mišljenja Zaštitnika građana zato treba da budu osnov za dalje i potencijalno normativno, ali i edukativno i preventivno delovanje u nastavku reformskih procesa u javnoj upravi u Republici Srbiji.

⁵⁷ Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu. Zaštitnik građana, Beograd, 15. mart 2017, str. 335 i str. 342. Dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji/5191-2016-pdf> Pristupljeno: 13.1.2019.

⁵⁸ Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2017. godinu. Zaštitnik građana, Beograd, 31. mart 2018, str. 16. Dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji/5671-2017> Pristupljeno: 12.1.2019. godine.

⁵⁹ *Ibid.* str. 17.

3. ELEKTRONSKA UPRAVA (E-GOVERNMENT)

3.1. Pojam „e-Uprava” i značaj e-Uprave u razvoju moderne javnu upravu⁶⁰

Elektronska uprava (u daljem tekstu „e-Uprava”) je koncept u okviru kojeg se informatička i komunikaciona tehnologija koriste u svim područjima javne uprave i na osnovu kojeg se ona transformiše i redefiniše kao javna služba.⁶¹ Značaj e-Uprave u savremenoj javnoj upravi proizilazi iz činjenice da ona omogućava transformaciju javne uprave u svim aktivnostima javne i političke uprave u službu za potrebe građana, ali u informacionom (virtuelnom) smislu⁶²

Znači, e-Uprava nije neka nova dokrina u razvoju moderne uprave. Ona pre svega označava promenu tehnologije rada u javnoj upravi sa jedne, kroz upotrebu savremene informatičke tehnologije, sa druge strane. Ako se pođe od teorijskih koncepata, elektronska uprava značajno doprinosi redefinisaju klasičnog koncepta upravne organizacije i premešta ga ka konceptu virtuelne, postmodernističke organizacije i na kraju globalne upravne mreže (globalne uprave), u kojoj se odnos javne uprave i građana posmatra kao odnos i sukoba i saradnje. Ona unapređuje koncepte upravljanja, rukovođenja i posebno komunikacije kako interne u javnoj upravi, tako i eksterne, odnosno javne uprave sa njenom okolinom.

Informacione tehnologije su značajno doprinele stvaranju „upravljanja znanja” u organizaciji, pa i javnoj upravi kao organizaciji. Pod upravljanjem znanjem (KM – knowledge management) podrazumeva se identifikacija i iskorišćavanje kolektivnog znanja jedne organizacije za

⁶⁰ Napomena: poručavanje e-uprave bilo je u fokusu proučavanja ove monografije pre nekoliko godina. Deo istraživanja iz rada: Dejan Milenković, „E-uprava u savremenim upravnim sistemima i Republici Srbiji”, *Teme* (Časopis za društvene nauke Univerziteta u Nišu), 4/2014, str. 1777–1796 delimično je integrisan u nastavku u ovu monografiju.

⁶¹ Stevan Lilić, 2008, str. 293.

⁶² Predrag Dimitrijević, „Elektronska uprava i informaciono društvo”, *Moderna uprava*, 2/2009, str. 121.

jačanje njene konkurentske pozicije. Kreiranje znanja, njegovo skladištenje i proces prenosa i primene čine okvir upravljanja znanjem u organizaciji. Zajedničke primene upravljanje znanjem spada u tri oblasti: kodiranje i deljenje najboljih praksi, kreiranje imenika znanja i stvaranje znanja mreže. Upravljanje znanjem, u javnoj upravi dovodi i do promene stila rukovođenja. Rukovođenje, kao svojevrsna „trijada” koju čine klasično upravljanje, strateško planiranje i usmerenost na klijenta (bilo da je reč o građanima ili tržištu), se kroz e-Upravu, menja zahvaljujući skoro trenutnom trasveru menadženta znanja koju e-Uprava i sadržajno obezbeđuje.⁶³

U okviru koncepta e-Uprave, informatička tehnologija se takođe široko koristi u postupcima pružanja niza različitih javnih usluga građanima koji se definišu kao „klijenti”, tako što se informacije obrađuju elektronskim putem uz pomoć internet hajperlink tehnologije (Internet Hyperlink). e-Uprava danas postoji u većini razvijenih zemalja sveta (SAD, Kanada, Japan, Australija, Novi Zeland, Finska, Nemačka i dr.). U Evropi se e-Uprave međusobno povezuju, stvarajući tako e-Evropu, strateški sistem društvenih, privrednih i političkih reformi za izazove 21. veka.⁶⁴

e-Uprava danas je globalni fenomen, a njen značaj su prepoznale brojne međunarodne organizacije. Jedna od najznačajnijih definicija e-Uprave je ona koju daje Svetske banke:

„e-Uprava je upotreba informacione tehnologije (kao što su kompjuterske mreže, internet, mobilne kompjuterske mreže) od strane vladinih agencija u cilju promene odnosa sa građanima, kompanijama, i drugim delovima vlade. Te tehnologije služe za postizanje: bolje isporuke vladinih usluga građanima, unapređenje interakcije sa privatnim sektorom, lak pristup informacijama građanima, ili efikasnije upravljanje vladom. Uspostavljanje e-Uprave rezultira: manjom korupcijom, povećanjem transparentnosti, većim kvalitetom javnih usluga, povećanim prihodima, i smanjenjem troškova. Tradicionalno su se usluge vlade građanima i kompanijama vršile u vladinim prostorijama. Upotrebom informacionih i komunikacionih tehnologija usluge se približavaju korisnicima, i mogu

⁶³ Uporedi: Sherry D. Ryan, Xiaoni Zhang, Victor R. Prybutok, Jason H. Sharp, „Leadership and Knowledge Management in an E-Government Environment”, *Administrative Sciences*, No. 2/2012, p. 66–67.

⁶⁴ *Izveštaj Ujedinjenih nacija o globalnom razvoju e-Uprave 2005, od E-uprave do E-uključenosti* (2005). Odeljenje UN za ekonomska i socijalna pitanja, Odsek za javnu upravu i razvojni menadžment, Njujork. (*UN Global E-government Readiness Report 2005 – From E-government to E-inclusion*, UN Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, New York, 2005).

se koristiti od kuće, sa posla, putem informacionih pultova u javnim ustanovama i organima državne uprave. Analogno sa e-Trgovinom, koja omogućava kompanijama da efikasnije vrše transakcije međusobno (B2B) ili sa kupcima (B2C), e-Uprava ima za cilj da omogući lakšu, jeftiniju, transparentniju interakciju između vlade i građana (G2C), vlade i privatnog sektora (G2B), samih vladinih agencija (G2G).⁶⁵

Ujedinjene nacije definišu e-Upravu kao kapacitet i volju javnog sektora da razvija upotrebu informatičke i komunikacione tehnologije radi povećanja kvaliteta pružanja javnih usluga građanima.⁶⁶

Za *Mek Klura (Mc Clure)*, Elektronska uprava podrazumeva upotrebu tehnologije, od strane vlade, posebno veb-aplikacija, za unapređenje pristupa informacijama i uslugama državne uprave, kao i njihove isporuke, građanima, poslovnim partnerima, zaposlenima i drugim javnim organima i institucijama. Prema istom autoru, pored tri osnovna modela e-Uprave, postoji i četvrti model, koji se odnosi na elektronsku komunikaciju vlade i zaposlenih u javnoj upravi – G2E). Na ovaj način, Mek Klur dodatno unapređuje prethodno pomenutu definiciju svetske banke.⁶⁷

Mins i Šnajder (Means and Schneider) e-Upravu definišu kao odnos između javne uprave, njenih kupaca (poslovnih subjekata, drugih organa državne uprave i građana) i njenih dobavljača (takodeposlovnih subjekata, drugih organa državne uprave i građana) putem elektronskih sredstava.⁶⁸

⁶⁵ Svetska banka: Definicija e-Uprave (World Bank, Definition of E-Government). Dostupno na: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTGOVERNMENT/0,,contentMDK:20507153~menuPK:702592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:702586,00.html>, (Pristupljeno 15.12 2018. godine)

⁶⁶ *UN Global E-government Readiness Report 2005 – From E-government to E-inclusion*, UN Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, New York, 2005, p. 13.

⁶⁷ L. D. McClure, (2000) „Electronic government: federal initiatives are evolving rapidly but they face significant challenges”, Statement of David L. McClure, US General Accounting Office, before the Subcommittee on Government Management, Information and Technology, Committee on Government Reform, House of Representatives, 2000; L.D. McClure, *Electronic Government: Challenges Must Be Addressed with Effective Leadership and Management*. GAO-01-959T. Testimony before the Senate Committee on Governmental Affairs, on behalf of the U.S. General Accounting Office, 2001. Navedeno prema: Jasmina Đurašković, *Unapređenje modela efektivnog komunicirawa elektronske uprave sa privrednim društvima* (doktorska disertacija), Fakultet tehničkih nauka, Univerzitet u Novom Sadu, Novi Sad, 2016. str. 15, str. 20.

⁶⁸ G. Means & D. Schneider, *Meta-capitalism: The e-business revolution and the design of 21st century companies and markets*, John Wiley & Sons Inc. New York. 2000, Navedeno prema: Jasmina Đurašković, *Unapređenje modela efektivnog komunicirawa*

Evropska unija, pitanju e-Uprave, počinje da posvećuje posebnu pažnju početkom novog milenijuma, pri čemu akcenat stavlja na e-Upravu i dobru upravu. Za Evropsku uniju e-Uprava je upotreba informaciono komunikacionih tehnologija, a naročito upotreba Interneta kao instrumenta u postizanju boljeg upravljanja.⁶⁹

U *Odluci Evropske unije o interoperabilnom pružanju panevropske usluge e-Uprave u javnoj upravi poslovnim subjektima i građanima* (2004), koja se poziva na sastanke Evropskog saveta u Lisabonu 2000. godine i Briselu 2003. godine i zaključke sa ovih sastanka koji se odnose na pripremanje tranzicije Evropske unije do 2010. godine, Unija je jasno ukazala na njen značaj. Unija u ovom dokumentu zahteva eliminaciju prepreka elektronskoj komunikaciji u okviru javne uprave na svim nivoima (znači i lokalne vlasti), kao i između javne uprave, poslovnih subjekata i građana, što treba da doprinese poboljšanju evropskog poslovnog ambijenta i smanjenju administrativnih nameta i birokratije. To treba da ohrabri poslovne subjekte i građane Evropske unije da koriste prednosti informatičkog društva i da komuniciraju elektronski sa javnom upravom. Sa stanovišta Evropske unije, e-Uprava treba da počiva na znanju, da bude orijentisana ka građanima i „linkovana”, i da kao takva utiče na reformu i modernizaciju javne uprave u strateškom pravcu stvaranja informatičkog društva kroz koju treba da se ostvari princip „dobre uprave”, odnosno uprave kao „javnog dobra”. U nastavku procesa, Evropska komisija je najpre usvojila dokument „i2010 Evropsko informaciono društvo za rast i zapošljavanje” (2005), a zatim prihvatila i Akcioni plan za e-Upravu: „Ubrzavanje e-uprave u Evropi u korist svih” (2006) koja je postala sastavni i integralni deo dokumenta „i2010 Inicijative”. Tako je pomenuti Akcioni plan postao okvir politike Evropske unije u oblasti informacionog društva i medija. Evropska unija kao prioritetno pitanje identifikovala je uvođenje 20 različitih servisa koji predstavljaju osnovicu centralne i lokalne e-Uprave, za svoje klijente (12 za građane i 8 za privredu). Neki od tih servisa za građane su: prijava poreza, pomoć u traženju posla, davanje socijalne pomoći (npr. za nezaposlene i sl), izdavanje ličnih dokumenata, registracija motornih vozila, pretraga kataloga javnih biblioteka i dr. Servisi namenjeni privredi koje bi morali da budu obezbeđeni kroz e-Upravu su, između ostalih, javne nabavke, carinske deklaracije, osnivanje

elektronske uprave sa privrednim društvima (doktorska disertacija), Fakultet tehničkih nauka, Univerzitet u Novom Sadu, Novi Sad, 2016. str. 16.

⁶⁹ Stevan Lilić, „Legal framework and E-government in Europe of knowledge”, In: Kriščiūnas. K., (ed.), *Legal, Political and Economical Initiative Towards Europe of Knowledge*, Technologija, Kaunas, 2006, pp. 16–23.

i registracija privrednih društava, podnošenje poreskih prijava o dobiti preduzeća i dr.⁷⁰

Proces pokrenut u okviru EU imao je svoje implikacije i na zemlje Jugoistočne Evrope. U okviru Pakta za stabilnost, Inicijative za elektronsku Jugoistočnu Evropu, vlade ovih zemalja su na sastanku održanom u Sarajevu 29. oktobra 2007. godine, potpisala dokument „eSEE Agenda + razvoj informacionog društva u Jugoistočnoj Evropi 2007-2012, čime je prihvatila i „i2010 Inicijativu”, kao opšti okvir za razvoj informacionog društva u Republici Srbiji.⁷¹

Pored pomenutih definicija e-Uprave, sve češće su u upotrebi i drugi slični pojmovi, naročito pojam „e-Upravljanje”. Ovom pojmu naročito je posvetio pažnju Organizacija Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) koji e-Upravljanje posmatra u širem smislu u odnosu na e-Upravu, uočavajući kao ključni cilj e-Upravljanja angažovanje, omogućavanje i osnaživanje samih građana, kao i promenu načina na koji se građani odnose prema vlasti ali i drugima.

Prema definiciji ove Organizacije: „e-Upravljanje je korišćenje informacija i komunikacionih tehnologija javnog sektora u cilju unapređenja pružanja informacija i usluga, ohrabrivanja učešća građana u procesu donošenja odluka, činjenje vlasti otvorenijom, transparentnijom i odgovornijom. E-Upravljanje uključuje i nove načine rukovođenja, nove načine diskutovanja i odlučivanja o javnim politikama i investicijama, novi način pristupa obrazovanju, novi način osluškivanja zahteva i potreba građana i novi način organizovanja i dostavljanja informacija i usluga. Za razliku od pojma e-Uprave, e-Upravljanje obuhvata i promenu u načinu na koji se građani odnose prema vlasti, ali i prema svakom drugom”.⁷²

⁷⁰ Uporedi: Dragan Prlja, „E-uprave u Evropskoj uniji i zemljama Jugoistočne Evrope”. U: Vladimir Čolović (ur.), *Pravo zemalja u region*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2010, str. 158–181.

⁷¹ Uporedi: Dejan Milenković, „E-uprava u savremenim upravnim sistemima i Republici Srbiji”, *Teme* (Časopis za društvene nauke Univerziteta u Nišu), 4/2014, str. 1777–1796.

⁷² Shailendra C. Jain Pavlia, Sushil C. Sharma, „E-Government and E-Governance: Definitions/Domain Framework and Status around the World”, 2007 Dostupno na: http://www.iceg.net/2007/books/1/1_369.pdf, Pristupljeno: 14.12.2018..

3.2. e-Uprava, dobra uprava i načela evropskog upravnog prostora

Koncept e-Uprave u savremenoj državi u potpunosti odgovara i prepliće se sa osnovnim načelima evropskog upravnog prostora s jedne strane, o kojima je prethodno bilo reči i doktrinom dobra uprava sa druge strane. U-uprava zapravo, kroz korišćenje informaciono-komunikacione tehnologije objedinjuje i obezbeđuje primenu osnovnih načela evropskog upravnog prostora kao i doktrinu dobre uprave. Moglo bi se čak i konstatovati, da e-Uprava postaje njihov sve dominantniji implementacioni mehanizam. Zašto je to tako? Poredeći definicije e-Uprave i osnovna načela evropskog upravnog prostora, možemo uočiti da je e-Uprava, posredno uključena u svaki od njih.

Pouzdanost i predvidivost kao načelo evropskog upravnog prostora, je načelo, videli smo već, koje proizilazi iz principa vladavine prava. Njega, videli smo u ranijim poglavljima, grupno čini čitav niz principa, kao što su to principi zakonitosti, proporcionalnosti, profesionalnog integriteta, nediskriminacije, proceduralne pravde i druga. eUprava doprinosi brzom i lakom proveru zakonitosti rada javne uprave u pružanju usluga njenim korisnicima, obezbeđuje suprotstavljanje arbitrarnom donošenju odluka, značajno utiče na realizaciju principa profesionalnog integriteta, kao i nediskriminatorno postupanje javne uprave pri pružanju usluga svojim korisnicima, dajući jednake šanse svima koji učestvuju u procesu e-Uprave bez obzira na njihov društveni status, prebivalište, starost, i sl. Takođe, e-Uprava obezbeđuje poštovanje korisnika usluge/stranke kao i njenog ličnog dostojanstva. Jednim „klikom” putem kompjutera i korišćenjem Interneta, o svakom kršenju ovih principa od strane bilo kog javnog službenika, organ/organizacija javne uprave može biti obavešten o ovakvom postupanju, a prema konkretnom javnom službeniku se može efikasno i brzo primeniti određena sankcija u cilju bržeg otklanjanja propusta i obezbeđenja poštovanja pomenutih principa.

Načelo otvorenosti i transparentnosti u vezi sa radom javne uprave, podrazumeva da svako na koga se odnosi administrativno postupanje, bude upoznat sa osnovama takvog postupanja. Načelo otvorenosti i transparentnosti izražava se i kao obaveza organa da informiše građane o njihovim pravima i obavezama, upozna ih sa svojom organizacionom strukturom, poslovima koje obavljaju, međusobnim odnosima sa drugim organima, korišćenjem budžetskih sredstava, detaljima upravnog postupanja i vođenja postupka u kojima građani ostvaruju svoja prava. E-Uprava je idealan način brzog i lakog pristupa takvim informacijama, pristupa fazama donošenja odluka, podnošenju različitih zahteva, pribavljanju do-

kumentata i brze, lake i dostupne komunikacije i dobijanja neophodnih informacija od strane javne uprave građanima odnosno drugim korisnicima.

Načelo odgovornosti podrazumeva da svaki organ uprave mora biti odgovoran za svoje postupanje drugim upravnim, zakonodavnim ili sudskim organima ali i samim građanima. E-Uprava sa svoje strane upravo omogućava takvu kontrolu. Podnošenjem različitih pritužbi, predstavki i obezbeđenjem pristupa informacijama putem e-Uprave i informatora o radu svakog organa javne vlasti, kojim se obezbeđuje princip proaktivne transparentosti u kontekstu pojma javne uprave, obezbeđuje se i kontrola rada i pružanja različitih usluga od strane građana putem e-Administracije.

Načela efikasnosti i efektivnosti su tipična za menadžment. E-Uprava ubrzava komunikaciju između različitih organizacionih struktura u javnoj upravi, značajno doprinosi bržem pružanju usluga građanima iz delokruga organa javne uprave, automatizuje vršenje pojedinih upravnih delatnosti i omogućava da brojne usluge budu obezbeđene građanima i privatnom sektoru bez ikakvog „fizičkog” dodira sa kancelarijama u kojima su zaposleni javni službenici. Upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija (IKT) u procesu delovanja sistema javne uprave je usko vezana za unapređenje efikasnosti i efektivnosti ovog sistema, kao i javnog sektora u celini. Preciznije, IKT podupire razvoj modela javne uprave u kojem svi organizacioni sistemi međusobno sarađuju kako bi bolje ispunili svoje funkcije i ciljeve.

Međutim, pojedini autori ukazuju i na opasnosti koje prate i sa kojim se suočavaju pri razmeni podataka vladine institucije između sebe s jedne, ali i razmene podataka između vladinih institucija i biznisa i građana sa druge strane. One se prvenstveno zasnivaju na nedostatku poverenja u transparentnost samih dizajniranih informacionih sistema posebno u vezi sa etičkim i pravnim pitanjima njihove upotrebe.⁷³

Na pomenuta načela evrpskog upravnog prostora logično se nadovezuje doktrina i principi dobra upravea. Doktrina dobre uprave je doktrina rada savremene javne uprave kojim se teži da građanima pruži veću sigurnost u njihovim odnosima sa upravom odnosno njenim službenicima, tako što se uspostavlja dodatna pravila i principi ponašanja uprave prema građanima, koja ne koristi svoj „dominanti položaj”, već ga usmerava ka građanima i ostvarivanju njihovih prava i pravnih interesa, jer je u demokratiji, građanin „vrhovni gospodar”. Zato se u savremenoj pravnoj

⁷³ Sharef M. Sharef, “Enhancing Security of Information in E-Government”, *Journal of Emerging Trends in Computing and Information Sciences*, Vol. 7, No. 3/2016. p. 140, pp. 139–146. https://www.researchgate.net/publication/302385079_Enhancing_Security_of_Information_in_E-Government

državi traži ne samo zakonitost postupanja javne uprave već i pravilnost, odnosno praksa pravednog, pristojnog i dobrog postupanja uprave, koja je antipod njenom lošem postupanju.⁷⁴

U današnjem svetu, veliki značaj u kontroli pravilnosti rada organa uprave i iskorenjivanju loših praksi postupanja prema građanima, kao i u formulisanju principa dobrog i pravilnog postupanja, njihovoj afirmaciji i ukazivanja na njihovo kršenje, ima e-Uprava. Kako dobra uprava podrazumevai postizanje efikasnosti birokratije, odnosno optimizovanje rada javne uprave na način da se sačuvaju prava građana, dobra uprava danas sve više funkcioniše preko umreženih pravnih baza podataka, odnosno automatizovane administracije što predstavlja suštinu e-Uprave. Tako e-Uprava značajno doprinosi ostvarivanju principa dobre uprave kroz jednostavne i brze kanale komunikacije i ubrzanom otklanjanju posledica i praksi lošeg postupanja, a javna uprava postaje efikasan i kvalitetan pružalac usluga građanima i drugim klijentima. Zato e-Uprava jeste i značajan element razvoja javne uprave, pri čemu se IKT moraju posmatrati kao sredstvo (oruđe) koje podržava uspešnu reformu i uspešno delovanje sistema javne uprave odnosno kao instrumenat za postizanje dobre uprave.⁷⁵

3.3. e-Uprava u Srbiji – razvoj i trenutno stanje

3.3.1. Razvoj e-Uprave u periodu od 2000 do 2012. godine

Republika Srbija, naročito u poslednjih nekoliko godina, sve više koristi potencijale e-Uprave u razvoju savremene uprave, posebno posmatrano u globalnom kontekstu. Iz dosta niskog stepena razvoja 2010. godine, danas pojedini dokumenti, naročito dokumenti UN, svedoče da je Republika Srbija „uhvatila korak” sa razvijenim zemljama sveta i sve više uočava značaj e-uprave. Prema tome, određeni koraci u tom pravcu su učinjeni, instrumenti javne politike kao što su strategije i pojedini zakoni su doneti, postoji i značajno ne samo deklarativno zalaganje za uvođenje koncepta e-Uprave, naročito kroz razvoj koncepta ”jedinственog šaltera”, ali se na ovom području mora i dalje raditi, kako bi se i realno postigli osnovni ciljevi e-Uprave, a kroz e-Upravu obezbedila i primena načela evropskog upravnog prostora i doktrina dobre uprave.

Glavni ciljevi aktivnosti u oblasti razvoja e-Uprave su obezbeđivanje tehničke podrške za kvalitetno upravno odlučivanje na svim nivoima si-

⁷⁴ Uporedi: Dejan Milenković, 2012, str. 13–33.

⁷⁵ A. Saarenpää, “E-government – Good Government: An impossible equation?” *Electronic Law Journals: Journal of Information Law and Technology* No. 1(1)/2003, pp. 3–27.

stema javne uprave. Glavni izazovi u razvoju e-Uprave u Republici Srbiji međutim nisu tehničke prirode (mada ni ovaj aspekt ne treba zanemariti), već se oni odnose pre svega na promenu kulture i svesti u državnim, odnosno javno-pravnim organima, među državnim službenicima ali i samim građanima.

Republika Srbija je razvoj e-Uprave započela kroz dva strateška dokumenta doneta sredinom prve decenije 21. veka. Prva je bila *Strategija reforme državne uprave* (2004)⁷⁶, koja kao jedan od osnovnih ciljeva ističe modernizaciju državne uprave. Modernizacija prvenstveno podrazumeva uvođenje informacionih tehnologija u rad državnih organa, kako na centralnom tako i na lokanom novou, a bliže aktivnosti, doduše veoma opšte, prema kojima je princip modernizacije trebao da bude sproveden, sadržane su u Akcionom planu uz ovu Strategiju. Drugi strateški dokument bila je *Strategija razvoja informacionog društva u Republici Srbiji* (2006). Ovu vladinu Strategiju, kasnije je zamenila nova *Strategija razvoja informacionog društva u Republici Srbiji do 2020. godine* (2010).⁷⁷ Jedan deo ove Strategije odnosi se i na e-Upravu, e-Zdravstvo i IKT u obrazovanju, nauci i kulturi, koja u kontekstu šireg tumačenja pojma javne uprave, čine njene sastavne segmente.

U razvoju koncepta e-uprave, najznačajniji dokument na kraju prve i početkom druge dekade 21. Veka bila je *Strategija razvoja elektronske uprave za period od 2009. do 2013. godine* (2009).⁷⁸ U smislu ove Strategije, Pod izrazom elektronska uprava (e-Uprava), podrazumeva se primena informaciono-komunikacionih tehnologija (IKT) kojom se postiže efikasniji i efektivniji rad organa uprave i imalaca javnih ovlašćenja (u daljem tekstu: organi vlasti) u funkciji vršenja vlasti, ekonomskog rasta i smanjenja tereta administracije. Osnovna četiri „stuba” ove Strategije koja treba da obezbede razvoj e-Uprave su: (1) uspostavljanje ključnih poluga (infrastruktura, elektronski identitet, e-potpis, e-dokument i e-evidencije), (2) automatizacija procesa (unutarresorna automatizacija, razmena struktuiranih dokumenata, reforma postupka) (3) uspostavljanje elektronskih javnih usluga (portal zajedničke usluge, pojedine usluge) i razvoj kadrovskih potencija (zapošljavanje IKT stručnjaka, informatička pismenost službenika).

⁷⁶ *Strategija reforme državne uprave*, Vlada Republike Srbije (2004). Dostupno preko: <http://www.aa.gov.rs/doc/Strategija%20reforme%20drzavne%20uprave%202009%202012.pdf> (Pristupljeno 17. decembar 2018).

⁷⁷ *Strategija razvoja informacionog društva u Republici Srbiji do 2020. godine*, Službeni glasnik RS, br. 51/2010

⁷⁸ *Strategija razvoja elektronske uprave za period od 2009 do 2013. godine*. Službeni glasnik RS, br. 83/2009, br. 5/2010.

Na ovom mestu, pažnju ćemo posvetiti samo trećem stubu, tačnije uspostavljanju elektronskih javnih usluga, i to onom delu „stuba” koji predviđa uspostavljanje portala e-Upreve (www.Euprava.gov.rs). Portal e-Uprave trebao je, prema Strategiji da ponudi ne samo sopstvene usluge, već i informacije o svim elektronskim javnim uslugama i uputi korisnika na mesto gde može ostvariti odgovarajuću uslugu. Portal e-Uprava, uspostavljen je u junu 2010. godine i obuhvata sledećih 13 životnih oblasti od značaja za građane i privredu: poslovanje; javne nabavke; životnu sredinu i prostorno planiranje; finansije; uvoz/izvoz; obrazovanje; saobraćaj; statistiku; sport i omladinu; katastar; energiju i rudarstvo. Portal e-Uprava je bio rezultat projekta tadašnjeg Ministarstva za telekomunikacije i informaciono društvo i Republičkog zavoda za informatiku i Internet kao nosilaca ovog projekta, ali i rezultat rada brojnih državnih institucija i lokalnih samouprava (30 republičkih organa i 56 jedinica lokalne samouprave) koje su na Portalu objavile svoje elektronske usluge i informacije vezane za usluge koje pružaju građanima i privredi.

Portal je koncipiran tako da se na jednostavan, brz i intuitivan način mogu pronaći sve relevantne informacije vezane za potrebe građana i privrede pred javnom administracijom i grupisane su u navedenih 13 oblasti. Pretraga se može vršiti i prema nadležnom organu, a usluge je moguće pretraživati i prema početnom slovu usluge (od A do Š). Posebno značajan deo Portala jeste deo e-Usluga gde građani mogu da određeni zahtev predaju javnoj administraciji on line (putem Interneta). Takođe moguće je da se na Portalu prati status realizacije elektronskog zahteva, kao i da se primi povratni odgovor ili odgovarajuća dozvola ili traženi dokument. Do sada, najčešće korišćene usluge koje građani i privreda koriste su: izvodi iz matičnih knjiga, zakazivanje izdavanja elektronskih sertifikata na ličnoj karti, uverenje o državljanstvu, uverenje o prebivalištu (MUP), upućivanje vozila na ispitivanje – ATEST (MUP), uverenje da pravno lice nije osuđivano za privredne prestupe/nije u posupku stečaja ili likvidacije (Privredni sudovi), izvod iz evidencije nezaposlenih lica (Nacionalna služba za zapošljavanje) i dr. Građanima i privredi je za pokretanje pojedinih elektronskih usluga potreban i kvalifikovani elektronski sertifikat ili registracija pomoću korisničkog imena i lozinke na Portalu. U ovom trenutku kvalifikovana tela za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata u Srbiji su Pošta Srbije, MUP i Privredna Komora Srbije.

Što se tiče normativnog okvira, od 2004. godine, usvojen je čitav niz zakona i podzakonskih akata koji sistem e-Uprave kao kibernetiskog sistema javne uprave u različitim domenima čini ostvarivim. To su, između ostalih, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog

značaja (2004) koji uvodi obavezu organa javne vlasti da redovno objavljuju informatore o radu i na svojim Internet prezentacijama, Zakon o elektronskom potpisu (2004) koji implementira EU propise koji uređuju elektronski potpis, Zakon o elektronskom dokumentu (2009) koji reguliše upotrebu elektronskog dokumenta i vremenski žig, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (2009) koji uređuje način prikupljanja, korišćenja i obrade podataka u službenim, uključujući i elektronske evidencije odnosno garantuje zaštitu ličnih podataka pojedinca u odnosu na državu i definiše način njihovog korišćenja u okviru elektronskog poslovanja i u sistemu javne uprave, Zakon o potvrđivanju Konvencije o visokotehnološkom kriminalu i Zakon o potvrđivanju Dodatnog protokola uz Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu koji se odnosi na inkriminaciju dela rasističke i ksenofobične prirode izvršenih preko računarskih sistema (2009), Zakon o javnim nabavkama (2012) u kojem je prvi put pažnja posvećena elektronskim licitacijama i kojim se stvaraju okvirne mogućnosti za realizaciju javnih nabavki elektronskim putem (e-Procurement), što je značajno i iz razloga što javne nabavke predstavljaju jedan od 8 servisa Evropske unije namenjenih privrednim subjektima (iz grupe 12+8 servisa o čemu je prethodno već bilo reči). Sprovođenje ovih zakona po pravilo je bilo povezano i sa donošenjem pojedinih podzakonskih opštih akata organa državne uprave. Međutim, puna primena navedenih propisa biće obezbeđena tek zakonskim uređenjem elektronskog arhiviranja, informatičke sigurnosti i upotrebe elektronskog dokumenta i elektronskog načina komunikacije u upravnom postupku.

3.3.2. Razvoj e-Uprave u Republici Srbiji od 2013. do 2019. godine

Strategija reforme javne uprave iz 2014. godine⁷⁹ pokazuje dokle se stiglo i šta su ključni problemi funkcionisanja e-Uprave u javnoj upravi Republike Srbije, ali i koji su dalji pravci njenog razvoja.

Kako se u Strategiji ističe, e-Uprava je od značaja za više dimenzija razvoja javne uprave. Najpre, to je uspostavljanje i kvalitetnije vođenje evidencija, veća pouzdanost i ažurnost podataka, međusobna povezanost i razmena podataka. U vezi sa tim ona je od značaja za strateško planiranje, oblikovanje javnih politika i praćenje njihovog sprovođenja, lakše utvrđivanje činjeničnog stanja, praćenje toka predmeta i evidenciji donetih odluka pri vođenju upravnog postupka i postupka inspeksijskog nadzora, praćenju upravne i upravnosudske prakse. Pored toga, e-uprava

⁷⁹ *Strategija reforme javne uprave*, Vlada Republike Srbije, Službeni glasnik RS. Br. 9/2014, 42/2014 i 54/2018.

je od značaja i za vođenje evidencije o organima i organizacijama javne uprave, zaposlenih (sa podacima o konkursima, postupcima prijema u službu, kompetencijama, znanjima i veštinama, stručnom usavršavanju, napredovanju u službi, prestanku radnog odnosa). Takođe, ona je važna za razne aspekte budžeta: prihodi i rashodi, korisnici (direktni i indirektni), plate i naknade zaposlenih.⁸⁰

Prema Strategiji, glavni ciljevi aktivnosti u oblasti razvoja e-uprave su obezbeđivanje tehničke podrške za kvalitetno upravno odlučivanje na svim nivoima sistema javne uprave. Takođe, e-uprava mora odgovoriti na potrebe javnosti za pristupačnim, pouzdanim i transparentnim upravnim uslugama. Pružanje usluga mora biti prilagođeno potrebama građana i pravnih lica, a ne isključivo javnoj upravi. Konačno, pri razvoju e-uprave, pored osnovnog skupa, neophodno je uzeti u obzir i veliki broj e-servisa i usluga koje se moraju uvesti kao preduslov za napredak procesa pridruživanja Republike Srbije EU.

Postoje tri osnovne kategorije podataka o kojima se vode registri kao osnova e-uprave. To su podaci o građanima, pravnim licima i imovini. Svi ostali servisi i baze podataka su ih njih izvedeni. Pretpostavka uspostavljanja e-uprave sadržana je u smanjivanju uloge ljudskog faktora u svim fazama postupka upravljanja procedurama, za šta je osnovni preduslov potpuno uspostavljanje i konsolidovanje navedena tri registra (u smislu standardizovanja izvora podataka na principima jedinstvenosti). Države sa razvijenom e-upravom uspostavile su ove registre u početnoj fazi ulažući značajna finansijska sredstva.

U Republici Srbiji registri pravnih lica postoje i funkcionišu, dok su za uspostavljanje Registra građana, nakon donošenja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o ministarstvima kojim je propisana nadležnost Ministarstva pravde i državne uprave u poslovima državne uprave koji se odnose na registar građana, stvorene pravne pretpostavke da se ovo pitanje najpre zakonski uredi, a zatim i da se pristupi uspostavljanju ovog registra.

Ne postoji dobra praksa u pogledu prikupljanja i razmene podataka. Veliki broj državnih organa je razvio baze podataka sa podacima o građanima, sa istom ili sličnom strukturom, ali sa različitim podacima. Neophodno je preneti teret pribavljanja podataka iz javnih evidencija sa građana na upravu.

Osnovni izazovi u oblasti razvoja e-uprave su: (1) koordinacija i saradnja između organa državne uprave po pitanju razvoja e-uprave; (2) pravna regulativa u oblasti razvoja e-uprave; (3) digitalizacija i automa-

⁸⁰ *Ibid.*

tizacija upravnih postupaka i administrativnih i poslovnih procesa; (4) kapacitet ljudskih resursa (neophodno je, između ostalog, uspostavljanje standarda informatičke pismenosti državnih službenika); (5) stepen informacione bezbednosti u sistemu javne uprave.

Sledeći važan dokument bio je *Nacionalni okvir inoperabilnosti* koji je usvojen početkom 2014. godine. Ovim dokumentom definiše se Nacionalni okvir interoperabilnosti za Srbiju, odnosno moguće zajedničke infrastrukture i usluge, koje mogu da doprinesu interoperabilnosti i olakšaju interakciju na više nivoa, kao i moguće ponovno korišćenje aplikacija i informacija. Značajan cilj za svaku državnu upravu je da omogući građanima lakši i brži pristup informacijama i uslugama organima državne uprave. Primena informacionokomunikacionih tehnologija (IKT) u vršenju poslova državne uprave usko je povezana sa unapređenjem efikasnosti i delotvornosti javnog sektora. Konkretno, IKT pomaže umenjanju zastarelog birokratskog modela u moderan i efikasan model u kome državni organiziraju kako bi uspešnije ostvarivali svoje ciljeve (nudili bolje usluge, stvarali efikasnije i delotvornije interne postupke itd.). Ovaj dokument prati *Evropsku strategiju interoperabilnosti* (ESI) koja je imala za cilj da pruži smernice i prioritete aktivnosti koje su neophodne za unapređenje interakcije, razmene i saradnje među evropskim državnim upravama preko granica i među sektorima, za potrebe pružanja javnih usluga u Evropi. U njoj je definisan zajednički, jednobrazan pristup interoperabilnosti sa dogovorenom vizijom da do 2015. godine te je i Nacionalni okvir inoperabilnosti dokument kojim se Republika Srbija približava modernim javnim upravama zemalja EU.⁸¹

Na osnovu zadataka Strategije reforme javne uprave Republike Srbije iz 2014. godine, 2015. godine usvojena je i *Strategija razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2015–2018. godine* i *Akcionni plan za sprovođenje Strategije za period 2015–2016. godine*.⁸² Kako se u ovoj Strategiji ističe, ona utiče na razvoj informacionog društva u oblastima javne uprave, zdravstva, obrazovanja, pravosuđa, socijalne politike, javnih nabavki, participaciji u odlučivanju, sigurnosti podataka i elektronskih transakcija, dostupnosti i pristupačnosti, bezbednost podataka o ličnosti, kao i razvoj i upotrebu otvorenih podataka koje poseduju

⁸¹ Nacionalni okvir inoperabilnosti, Vlada Republike Srbije, 10.1.2014. godine. Dostupno na: <http://mtt.gov.rs/vesti/usvojen-nacionalni-okvir-interoperabilnosti/> Pristupljeno: 10.1. 2019.

⁸² *Strategija razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2015–2018. godine* i *Akcionni plan za sprovođenje Strategije za period 2015–2016. godine*, Vlada Republike Srbije, Novembar, 2015. Dostupno na: <http://www.mduls.gov.rs/doc/Strategija%20razvoja%20eUprave%20sa%20AP%202015-2018.pdf> Pristupljeno 11.1.2019. godine

organi javne vlasti a koji su nastali u radu ili u vezi sa njihovim radom. Strategija definiše osnovne ciljeve i prioritete unapređenja stanja elektronske uprave u Republici Srbiji.

Akcioni plan je prateći deo Strategije i obuhvata aktivnosti, nosioce aktivnosti, rokove za realizaciju, indikatore uspeha i finansijska sredstva neophodna za ostvarenje svake od aktivnosti. Strategija se zasniva na usvojenim opredeljenjima Vlade utvrđenih u Strategiji reforme javne uprave, Strategiji razvoja informacionog društva do 2020. godine, kao i procesu reforme javne uprave koja je uređena Strategijom reforme javne uprave i drugim strateškim dokumentima. Strategija definiše korake za razvoj nacionalnog Portala eUprava (funkcionalnost i servisi koji će na njemu biti implementirani) koji je jedinstvena tačka pristupa i magistrala za komunikaciju sa ostalim portalima i sistemima državnih organa koji trenutno pružaju elektronske servise kao što su portal ePorezi, internet prezentacije Agencije za privredne registre, Uprave carina, koji će omogućiti građanima, privrednim i svim društvenim subjektima korišćenje javne usluge u što većoj meri posredstvom interneta. Informacije o uslugama u elektronskoj formi koje su kompletne, jasne i lako dostupne, obezbediće korisnički orijentisanu elektronsku upravu, stoga je potrebno upravne postupke pojednostaviti korišćenjem informacionokomunikacionih tehnologija, a daljim podizanjem nivoa sofisticiranosti, razvija se efikasna elektronska uprava, a sve u skladu sa važećom zakonskom regulativom koja se osnosi na bezbednost podataka o ličnosti.

Što se pravnog okvira u ovom periodu tiče, posebno treba istaći ranije pomenuti novi Zakon o opštem upravnom postupku iz 2016. godine, kao i novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti iz 2018. godine.⁸³ I neki drugi zakoni pretrpeli su određene promene u skladu sa novim zahtevima i konceptom e-uprave. Na primer, ranije Zakone o elektronskom potpisu (2004) i elektronskom dokumentu (2009), zamenio je Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju 2017. godine.⁸⁴

⁸³ *Zakon o zaštiti podataka o ličnosti*, „Službeni glasnik RS” br. 87/2018.

⁸⁴ *Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju*, „Službeni glasnik RS” br. 94/2017.

3.4. Republika Srbija u Globalnom e-indeksu Ujedinjenih nacija

Republika Srbija je u poslednjoj fazi razvoja e-Uprave, sve bolje kotirana u evropskim ali i svetskim razmerama, što pokazuju dva poslednja istraživanja UN o razvoju elektronskih uprava.⁸⁵ Naime, svakog druge godine, u avgustu mesecu, od strane UN Odeljenja za ekonomska i socijalna pitanja, dolazi dvogodišnje Istraživanje o Globalnom indeksu e-Uprave, koji je jedina merodavna lista po ovom pitanju na svetskom nivou.

Indeks razvijenosti e-Uprave (skraćeno EGDI), obuhvata Ujedinjenih nacija, na osnovu koga se vrši rangiranje koje obuhvata 4 faktora: 1) telekomunikaciona infrastruktura (broj pretplata za kablovski i bežični internet i fiksnu telefoniju; 2) ljudski kapital koji obuhvata stopu pismenosti među odraslima, ukupni procenat upisa u školu i očekivano trajanje školovanja; 3) *online usluge* (rastući značaj pristupa koji obuhvata čitavu upravu i pružanja online usluga, upotrebu e-Uprave za pružanje informacija i usluga građanima; 4) participaciju u e-Upravi, uz poseban akcenat na pružanje efikasnih online usluga za inkluziju osetljivih grupa kao što su osobe sa invaliditetom, žene, deca i omladina, stari, manjine itd i sve veći fokus na pružanje korišćenje usluga preko višestrukih kanala i tzv. „otvorene javne podatke“.

U skladu sa ovim parametrima Republika Srbija je postigla veliki skok u periodu između 2014 i 2016. godine na globalnom indeksu, jer je u ovom periodu u pogledu razvoja e-Uprave (shodno pomenutim parametrima) na listi za skoro 30 mesta. Iako je 2018 godine u novom izveštaju UN Republika Srbija zabeležila pad, ipak treba napomenuti da je i u ovom Izveštaju razvoj e-Uprave označen kao visok.

⁸⁵ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *United Nations E-government Survey 2016*, dostupno na: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf> Pristupljeno 10.1.2019. Nations, Department of Economic and Social Affairs, *United Nations E-government Survey 2018*. Dostupno na: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf Pristupljeno 10.1.2019.

Indeks razvijenosti e-Uprave (EDGI)	2018	2016	2014	2012	2010	2008
Srbija – mesto na listi	49	39	69	51	81	77

Indeks razvijenosti e-Uprave (EDGI) Republike Srbije po Izveštajima globalnog indeksa e-Uprave UN

Republika Srbija i pored pad od 10 mesta u 2018. godini još uvek beleži visok stepen razvoja e-Uprave, i na nalazi se visoko skali na skali u odnosu nazemlje u regionu.

U Globalnom indeksu iz 2016. godine, samo dve zemlje regiona (Slovenija i Hrvatska) bile su bolje rangirane od Republike Srbije koja je bila rangirana na 39. mestu (Slovenija je bila na 21. a Hrvatska na 37. mestu).

Zemlja	Plasman na globalnoj listi	Zbirni Indeks e-uprave EDGI	Indeks e-participacije	Online servis indeks	Indeks ljudskog kapitala	Indeks telekomunikacione infrastrukture
Srbija	39	0.71308	0.83051	0.81884	0.77695	0.54344
Hrvatska	37	0.71624	0.77966	0.74638	0.80498	0.59735
Slovenija	21	0.77691	0.72881	0.84783	0.89517	0.58774
Crna Gora	47	0.67326	0.83051	0.68116	0.81647	0.52215
BiH	92	0.51183	0.50847	0.44928	0.68151	0.40471
Makedonija	69	0.5886	0.6102	0.6087	0.6877	0.4693
Bugarska	52	0.63764	0.69492	0.56522	0.78747	0.56023
Rumunija	75	0.56114	0.62712	0.45652	0.77361	0.45329

Indeks razvijenosti e-Uprave u Regionu po Izveštajima globalnog indeksa e-Uprave UN

U ovom periodu s obzirom na veliki skok u odnosu na 2014 godinu, razvoj e-Uprave ocenjen je kao veoma visok. Situacija se u izvesnoj meri menja u Istraživanju globalnog indeksa e-Uprave za 2018. godinu, mada

se i u njegu pominje da je razvoj e-uprave u Republici Srbiji još uvek visok.

Na Globalnom indeksu za 2018. godinu, učestvovalo je čak 193. države na svetu. I pored pada Republike Srbije za 10 mesta, i većina drugih zemalja u region beleži pad. Slovenija je pala sa 21. na 37. mesto, Hrvatska je pala sa 37. na 55. mesto, iza Republike Srbije. Crna Gora je pala samo za jedno mesto, i sada je u osam prikazanih zemalja na trećem mestu, a Bosna i Hercegovina ja pala za još trinaest mesta u odnosu na 2016. godinu. Bugarska je postigla napredak i sa 52 mesta u Globalnom indeksu za 2016.godinu, skočila na 47 mesto na Globalnom indeksu u 2018. godini.

Zemlja	Plasman na globalnoj listi	Zbirni Indeks e-uprave	Indeks e-participacije	Online servis indeks	Indeks ljudskog kapitala	Indeks telekomunikacione infrastrukture
Srbija	49	0.7155	0.8146	0.7361	0.7896	0.6208
Hrvatska	55	0.7018	0.7697	0.6806	0.8196	0.6051
Slovenija	37	0.7714	0.8146	0.7986	0.8923	0.6232
Crna Gora	58	0.6966	0.8305	0.6667	0.8172	0.6059
BiH	105	0.5303	0.4326	0.4306	0.7217	0.4385
Makedonija	79	0.6312	0.7022	0.7153	0.6924	0.4859
Bugarska	47	0.7177	0.8708	0.7639	0.8106	0.5785
Rumunija	67	0.6671	0.7079	0.6597	0.7944	0.5471

Indeks razvijenosti e-Uprave u Regionu po Izveštajima globalnog indeksa e-Uprave UN za 2018. godinu

Ono što treba razumeti, jesu relativno česte promene na Globalnom indeksu i u ranijim dvogodišnjim periodima. Jednostavno, oni koji su bili bolje indeksirani u prethodnom Izveštaju, verovatno će biti nešto lošije indeksirani u sledećem, jer e-Uprava raste i u drugim zemljama.

Kada posmatramo i poredimo podatke poslednja dva istraživanja UN a odnosi se na Republiku Srbiju, jeste što je došlo do pada u oblasti online servisa sa 0.81884 U 2016. godini na 0.7361 u 2018. godini, a reč servisima

koji podrazumevaju online komunikaciju i pružanje usluga javne uprave korisnicima, te u tom pravcu treba usmeriti dalje korake u unapređenju e-uprave u narednom period.

LITERATURA, INTERNET I PRAVNI IZVORI

Literatura

- Akintoye Akintola, Beck Matthias, Kumaraswamy Mohan, *Public Private Partnerships: A Global Review*, Rutledge, London, 2016.
- Bartik J. Timothy, *Local economic development policies* (Michigan: Upjohn Institute, Staff Working Paper No. 03-91), 2003.
- Bentham Jeremy, "Defence of Usury", *Economic Writings*, Stark (ed.), Allen & Unwin; London, 1952.
- Bertalanffy von Ludwig, *General System Theory – Foundations, Development, Applications*, New York, Braziller (Edition of Professional and Technical Programs, Inc., 1969.
- Bertrand Anre, Long Marceau, „L'enseignement superieur des sciences administratives en France", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, No. 1/1960, pp. 5–24.
- Bogt Henk J. ter, "New public management and management changes in Dutch local government: some recent experiences and future topics" (SOM Research Report; No. 06D04), Groningen, University of Groningen, 2006.
- Bonnard Roger, *Precis de droit administratif*, Sirey, Paris, 1940.
- Bradshaw K. Red, Blakely J. Edward, "What are "Third-Wave" State Economic Development Efforts? Economic Development Quarterly, vol. 13 no. 3/1999, pp. 229–244.
- Buffelan Jean Paul, *Les grandes théories de base du droit administratif Français*, Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat, Bruxelles, No. 4., 1967.
- Caiden E. Gerald, *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin, New York, 1991.
- Carey Gemma, Mc Loughlin Pauline, Crammond Brad, "Implementing Joined-Up Government": Lessons from the Australian Social Inclusion Agenda", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 74. no. 2/2015, pp. 1–11.

- Castells Manuel, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, 3 Vols, Blackwell, Oxford, 1997, 1998.
- Castells Manuel, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, (Second edition), Volume I – *The Rise of the Network Society*, Wiley-Blackwell, 2010.
- Castells Manuel, *The Informational City*, Blackwell Publishers, Oxford, 1992, "Informatinal Tehnology, the Restructuring of Capital-Laber Relationships and the Rise of the Dual City", pp. 172–188.
- Christensen Tom, Lægreid Per, "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform" *Public Administration Review*, Nov/Dec 2007, pp. 1060–1066.
- Clifton Judith, Comín Francisco, Díaz Daniel, *Privatisation in the European Union: Public Enterprises and Integration*, Kluver Acedemic Publishers, Dordrecht, Boston, London, 2003.
- Coulson Andrew, *Local Economic Development: A Guide to Practice*, Birmingham University, Birmingham 1997.
- Cvetković Predrag, Sredojević Slađana, *Javno-privatno partnerstvo – Priručnik za sprovođenje na nivou lokalne samouprave*, SKGO – Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2013.
- Čapkova Sona, *Local Government and Economic Development*, (Budapest: OSI/LGI), 2005.
- Damjanović Mijat, „Aktuelne dileme organizacije javnog sektora i upravljanja njime”, *Polis*, br. 1/2012, str. 49–53.
- Damjanović Mijat, „Uloga javne uprave i javnog upravljanja u oblikovanju demokratije”, *Administracija i javne politike*, br. 1/2015, str. 7–41.
- Damjanović Mijat, Đorđević Snežana (urs). *Izazovi modernej upravi i upravljanju* (hrestomatija), Timit, Beograd, 1995.
- Davinić Marko, *Evropski ombudsman i loša uprava*, Zaštitnik građana, Beograd, 2013.
- Davitkovski Borče, Pavlovska-Daneva Ana, Lončar Zoran, *Nauka o upravi*, Fakultet za državne i evropske studije u Podgorici, Podgorica, 2012.
- Denković Dragaš, „Javne službe u francuskom upravnom pravu”, *Analii pravnog fakulteta u Beograd*, br. 5/1970, str. 459–473.
- Digi Leon, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, Geca Kon, 1929.
- Dimitrijević Predrag, „Elektronska uprava i informaciono društvo”, *Moderne uprava*, vol. 2 br. 2/2009, str. 125–139.
- Domberg Simon, Jensen Paul, "Contracting out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects", vol. 13 4/1997.
- Dormans Stefan, Houtum van Henk, Lagendijk Arnoud, "The Contested Rooting of an Entrepreneurial City: The Case of Tilburg", *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 4/5, 2002, pp. 251–253.

- Duncan Grant, Chapman Jeff, "New Millennium, New Public Management and the New Zealand Model" *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 69, no 3/2010, pp. 301–313.
- Duncan Grant, Chapman Jeff, "Is there now a new 'New Zealand model'", *Public Management Review*, no 1/2007, pp. 1–25.
- Dorđević Snežana, *Vlasti u akciji – svet javnih usluga*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2008.
- Dorđević Snežana, *Priručnik za moderno upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2009.
- Durašković Jasmina, *Unapređenje modela efektivnog komunicirawa elektronske uprave sa privrednim društvima* (doktorska disertacija), Fakultet tehničkih nauka, Univerzitet u Novom Sadu, Novi Sad, 2016.
- Emery C. James, *Organizational Planing and Control Systems, Theory and Technology*, Akville Press, London, 1969.
- Easterbook-Smith Sonja, *Public Sector Performance Cnotracting in New Zeland – Case studies of the Ministry of justice and department for courts*, OECD, 1999.
- Evan M. Berman (ed), *Handbook of Research Methods in Public Administration*, CRS Press, Taylor & Francis Group, 2008.
- Fayol Hendry, *General and Industial Management*, Sir Issac Pitman and Soons, London, 1949.
- Fukojava Frensis, *Gradenje države*, Filip Višnjić, Beograd, 2005.
- Gulick Luther, Urwick Lyndal (eds), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Columbia University New York, USA, 1937.
- Friedman Milton, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, Chicago, 1962.
- Grupa autora, *Zaštitnik gradana: preporuke i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2013.
- Gulick Luter, "Notes on the Theory of organization", In: Luther Gulick, Lyndal Urwick, *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Columbia University, New York, USA, 1937.
- Hammerschmid Gerhard, Görnitz Anja, Oprisor Anca, Štimac Vid., *Public Sector Reform in Germany: Views and Experiences from Senior Executives*, Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS), May, 2013.
- Haffner Robert C. G. & Berden Koen G., *Reforming Public Enterprises – Case studies: The Netherlands*, OECD, OECD Publication Service, Paris, 1998.
- Hauriou Maurice, *Precis de dorit administratif et de Droit general*, Sirey, Paris, 1921.

- Hejvud Endru, *Političke ideologije*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd 2005.
- Henderson L. J., Whitehead T. N & Mayo Elton, "The Effects of Social Environment", In: Gulick Luther, Urwick Lyndal, *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Columbia University, New York, USA, 1937, pp. 143–158.
- Hendriks Frank & Tops Pieter, "Local Public Management Reforms in the Netherland: Fads, Fashions and Winds of Change", *Public Administration* Vol. 81 No. 2, 2003, pp. 301–323.
- Hood Christopher, "A Public Management for all Seasons?", *Public Administration*, Royal Institute of Public Administration, Vol. 69, issue 1, 1991, pp. 3–19.
- Hoopes M. Stephanie, *The Privatization of UK Oil Assets 1977-87: Rational Policy-Making, International Changes and Domestic Constraints* (PHD), London School of Economics – LSE, 1994.
- Hulsink Willem, Schen Hans, "Privatisation and deregulation in the Netherlands", In: Parker D. (ed.) *Privatisation in the European Union*, Theory and Policy Perspectives, London: Routledge, 1998.
- Ilić Mihajlo, *Administrativno pravo – teorijska pitanja*, Beograd, 1928.
- Jellinek George, *Allgemeine Staatslehre*, 1914.
- Jeze Gaston, *Les principes généraux de droit administratif, Paris, T. II. La notion de service public*, Dalloz, Paris, 1925–1936.
- Johnston Michael, *Good Governance: Rule of Law, Transparency and Accountability*, 2002.
- Jovanović Andrijana, „Usklađenost pravnog okvira Republike Srbije sa propisima Evropske unije u oblasti javno-privatnog partnerstva” u: (ur). Todić Dragoljub, Novaković Marko, *Savremeni međunarodno-pravni poredak i evropske integracije Srbije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2014.
- Jovanović Petar, *Menadžment – teorija i praksa*, Udruženje za upravljanje projektima Srbije, Beograd, 2009.
- Jovanović Zoran, Karakteristike „Novog javnog menadžmenta u pojedinim evropskim zemljama”, *Glasnik prava*, br. 3/2015.
- Jovanović Zoran, „Aktuelni reformski procesi u javnoj upravi i globalizacija”, *Administracija i javne politike*, br. 3/2018, str. 33–50.
- Jovanović Zoran, „Osvrt na istorijski razvoj novog javnog menadžmenta u pojedinim zemljama – Velika Britanija, SAD i Kanada, *Srpska politička misao*, 4/2018, str. 301–322.
- Juričić Damir, Marenjak Saša, „Vrjednost za Vrjednost za novac u projektima JPP u Hrvatskoj”, *Ekonomski pregled*, vol. 67 no. 6/2016, str. 581–604.

- Kačer Hrvoje, Kružić Dejan, Perkušić Ante, „Javno-privatno partnerstvo: Atraktivnost DBFOOT modela”, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. (45) 3/2008, str. 603–640.
- Kaufman Herbert, *Administration, Function*, (David L Sills ed.) *International Encyclopadia of the Social Sceinces*, Vol. 1, The Macmillan Company & The Free Press New York, 1967, pp. 61–68.
- Kavran Dragoljub, *Nauka o upravljanju – organizacija, kadrovi, rukovođenje*, Naučna knjiga, Beograd, 1991.
- Kavran Dragoljub, *Elementi strategije upravne reforme*, Javna uprava, br. 1/2002.
- Kavran Dragoljub, Vukašinović Zorica, „Evropski upravni prostor i reforma javne uprave”, *Nauka, bezbednost, policija*, br. 2–3, 2004.
- Keynes M.John, *The General Theory of Empliment, Interest and Money*, Canbridge University Press, Canbridge, 1936.
- Kiviniemi Mari, *Predgovor*, U: *Principi javne uprave*, (prevod na srpski jezik), OECD/SIGMA, 2015.
- Koprić Ivan, *Organizacijska kultura*, u: Koprić Ivan (ur.) *Javna uprava – nastavni materijali*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006, str. 84–100.
- Koprić Ivan, *IV. Upravna organizacija*, u (Koprić Ivan (ur.), *Javna uprava – nastavni materijali*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2007. str. 47–99.
- Koprić Ivan, “Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves”, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, Vol. 2, br. 1/2011, str. 1–39.
- Kostić Lazo, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije I – Ustrojstvo uprave*, Geca Kon, Beograd, 1933.
- Kuhlmann Sabine & Wollmann Hellmut, *Introduction to Comparative Public Administration*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2014.
- Kurtović Rajhan, Perišić Saša, „Organizacija državne uprave”, *Pravne teme*, br. 4/2014, str. 59–70.
- Kušljić Danijel, Marenjak Saša, „Mjerenje uspeha projekata javno privatnog partnerstva”, *Gradevinar*, vol. 63, no. 12/2011, str. 1079–1085.
- Lan Zhiyong, Anders K. Kathleen “A paradigmatic view of contemporary public administration research”, *Administration & Society*, 32, 2/2000, pp. 138–165.
- Landellmills Pierre, Serageldin Ismail, “Governance and the external factor”, World Bank Economic Review, 1991.
- Laubadere de Andre, *Traite elementaire de droit administratif*, 3.ed. Librairie generale de droit et de jurisprudence, Paris, 1953.

- Leuw L. Frans, *Evaluation and New Public Management in Netherlands*, in Wollmann Hellmut (ed) *Evaluation in Public Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*, Edward Edgar, Cheltenham, UK, 2003.
- Lilić Stevan, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, (osmo izdanje), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014.
- Lilić Stevan, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2008.
- Lilić Stevan, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1998.
- Lilić Stevan, Značaj informatike za efikasno ostvarivanje lokalne samouprave, u: *Lokalna samouprava i pravna informatika*, Institut za otvoreno društvo Crna Gora, Podgorica, 2000, str. 5–22.
- Lilić Stevan, “Legal framework and E-government in Europe of knowledge”, In: Kriščiūnas. K., (ed.), *Legal, Political and Economical Initiative Towards Europe of Knowledge*, Technologija, Kaunas, 2006.
- Lilić Stevan, Dimitrijević Predrag, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2004.
- Lilić Stevan, Milenković Dejan, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 1999.
- Ling Tom, “Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems”, *Public Administration*, No. 4/2002. pp. 615–642.
- Lončarević Ranko, *Menadžment*, Fakultet za finansijski menadžment i osiguranje, Univerzitet Singidunom, Beograd, 2007.
- Lozina Duško, Klarić Marko, „Dobra uprava kao upravna doktrina u EU”, *Pravni vjesnik*, br. 2/2012, str. 23–37.
- Luhmann Niklas, *Die Gesellschaft der Gesellschaft 1*; Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1998.
- Luman Niklas, *Društvo društava*, Breza, Zagreb, 2011.
- Manojlović Ana, Stojiljković Zoran, „Levica u traganju za odgovorima na izazove krize”, u: Stojiljković Zoran (ur.), *Levica u postkriznom kontekstu*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd 2013.
- Manojlović Romea, „Danski model novog javnog menadžmenta može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj?”, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, br. 4/2010, str. 961–996.
- Manojlović Romea, „Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije”, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, br 1/2015, str. 141–173.
- Marčetić S., Giljević T., „Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj”, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, br. 1/2010, str. 67–79.

- Marenjak Saša, Skenderović Vladimir, Vukmir Branko, Čengija Josip, Javno privatno partnerstvo i njegova primena u Hrvatskoj, Građevinar, vol. 59 7/2007, str. pp. 597–605.
- Marković Milan, *Pravna pitanja reorganizacije uprave u Srbiji i Crnoj Gori* (doktorska disertacija), Pravni fakultet u Beogradu, 1998.
- Matković Gordana, *Država blagostanja u zemljama Zapadnog Balkana – izazovi i opcije*, Centar za socijalnu politiku, Beograd, 2017.
- Mayo Elton, *The Human Problem of An Industrial Civilization*, New York, 1933.
- Means G. & Schneider D., *Meta-capitalism: The e-business revolution and the design of 21st century companies and markets*, John Wiley & Sons Inc. New York, 2000.
- Mecanović Ivan, „Sustavi u javnom sektoru i ekonomika javnog sektora”, *Pravni vjesnik*, 22, 1–2, 2006, str. 21–71.
- Mehl Lucien, „La cybernetique et l'administration *La Revue administrative* 10e Année”, No. 58, JUILLET-AOUT 1957.
- Merton Robert, *Social Theory and Social Structure*, Free press, New York, 1968.
- Metelko Josipi, „Opća teorija i filozofija prava u djelu sv. Tome Akvinskog”, *Zbornik PFZ*, 49, 3-4/1999, str. 326–338.
- Meyer F. Daniel, „Local Economic Development (LED), Challenges and Solutions: The Case of the Northern Free State Region”, South Africa, *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 5/2014.
- Milenković Dejan, *Javna uprava-odabrane teme*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2013.
- Milenković Dejan, „Serbian Public Administration Reform in the Light of the European Administrative Spaces Principles”, *Serbian Political Thought*, No. 2/2014, str. 105–132
- Milenković Dejan, *Upravna delatnost i pravo javnih službi* (magistarski rad), Pravni fakultetu Univerziteta u Beogradu, Beograd 1999.
- Milenković Dejan, *Uprava kao vlast i uprava kao služba*, Biblioteka Srbija – pravna država, knjiga br. 13, Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1997.
- Milenković Dejan, „Uticaj liberalne i socijaldemokratske ideologije na savremene refomske procese u javnoj upravi”, *Administracija i javne politike*, br. 1/2015, str. 121–137.
- Milenković Dejan, „Mogući metodološki pristup istraživanju primene načela supsidijarnosti u Republici Srbiji”, *Srpska politička misao*, br. 3/2015, str. 91–110.
- Milenković Dejan, *Upravni ugovori*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2014.

- Milenković Dejan, „Značaj upravljanja ljudskim resursima u podizanju upravljačkih kapaciteta javne uprave u Srbiji”, u: Knežević Predić Vesna, *Politički identitet Srbije u globalnom i regionalnom kontekstu* (zbornik radova), Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2016, str. 81–98.
- Milenković Dejan, „U potrazi za vezom između principa dobre uprave i pojma interne revizije”, u Šuput, D. (ur.): *Dobra uprava i interna revizija*. Institut za uporedno pravo, Udruženje ovlašćenih internih revizora u javnom sektoru, Beograd, 2012, str. 13–34.
- Milenković Dejan, E-uprava u savremenim upravnim sistemima i Republici Srbiji, *Teme*, (Časopis za društvene nauke Univerziteta u Nišu), 4/2014, str. 1777–1796
- Milovanović, Jovana, „Ekološki i feministički pristupi javnoj upravi”, *Administracija i javne politike*, br.1/2017, str. 71–90.
- Milosavljević Bogoljub, *Komentar zakona o Zaštitniku građana*, Beograd 2010.
- Mladenović Ivica, „Pokušaj socijaldemokratije u jednoj zasebnoj zemlji”, u: Stojiljković Zoran (ur.), *Levica u postkriznom kontekstu*, Friedrich Ebert Stiftung, Centar za demokratiju, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013.
- Musar Anamarija, *Agencijski model javne uprave*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb, 2014.
- Nikolić Vladimir, Milenković Dejan, Tanasković Tatjana, „Istraživanje organizacionih nauka u periodu postmoderne”, *Politička revija*, broj 3/11, str. 379–403.
- O’Looney John, *Outsourcing state and local government services: Decision-making strategies and management methods* Westport, CT: Quorum Books, 1998.
- Orlić Ranko, *Kadrovski menadžment*, Zoran Damnjanović i sinovi, Beograd, 2005.
- Orlović Slaviša, „Izazovi socijaldemokratije”, u: Stojiljković Zoran (ur.), *Levica u postkriznom kontekstu*, Friedrich Ebert Stiftung, Centar za demokratiju, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013.
- Ormond Derry, Löffler Elke, „Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?” *Reforma y Democracia*, 13/1999.
- Parsons Talcott, *The Social System*, (1951) Routledge, Taylor and Frensis group, London, 1991.
- Pašić Najdan, *Javne korporacije u Velikoj Britaniji*, Kultura, Beograd, 1957.
- Perko-Šeparević Inge, „Novi javni menadžment – britanski model”, *Politička misao*, br. 4/2002, str. 31–43.

- Perko-Šeparević Inge, *Izazovi javnog menadžmenta: dileme javne uprave*, Golden marketing-Tehnička knjiga, 2006.
- Peters Guy and Pierre Jon (eds) The SAGE, *Handbook of Public Administration* (Second Edition), Peters Guy and Pierre Jon, „Introduction: The Role of Public Administration in Governing”, SAGE Publications Inc, California, USA, 2014.
- Petrović Miodrag, „O pojmu javna uprava”, Zbornik radova br. 2, Beograd, 1963.
- Pietila E. Pekka, Katko Tapio, Hukka Jarmo, *Public-Private Partnership in Finnish Water Services*, CESifo DICE Report 2/2007.
- Piters Gaj, *Institucionalna teorija u političkoj znanosti: Novi institucionalizam*, Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu, 2007.
- Pfifner M. John, Public Administration (second ed.), *Public Administration*, The Ronald Press Company, New York, SAD, 1946.
- Pollitt Christopher, „Joined-Up Government: A Survey”. *Political Studies Review*, Vol. 1, No. 1/2003, pp. 34–49.
- Pollitt Christopher, Bouckaert Geert, *Public Management Reofrm* (First edition) Oxford University Press, UK, 2000.
- Pollitt Christopher, Bouckaert Geert, *Public Management Reofrm* (Third edition) Oxford University Press, UK, 2004.
- Popović Slavoljub, „Neka pitanja u vezi sa razvojem savremene uprave”, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Beograd, br. 1, 1981, str. 11–17.
- Popović Slavoljub, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1962.
- Privatisation, Competition and Regulation*, OECD Publication Service, Paris, 2000.
- Prlja Dragan, „E-uprave u Evropskoj uniji i zemljama Jugoistočne Evrope”. U: Vladimir Čolović (ur.), *Pravo zemalja u region*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2010.
- Pusić Eugen, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 1978.
- Pusić Eugen, *Upravne organizacije – interakcija – struktura – interes*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2005.
- Pusić Eugen, „Modernizacija uprave – obrati i trajanja”, u: Eugen Pusić, *Upravna znanost* (zbornik radova), Naprjed, Zagreb, 1995, str. 10–103.
- Pusić Eugen, *Javna uprava i društvena teorija*, Pravni Fakultet Veleučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2007.
- Rabrenović Aleksandra, *Načela „kvalitetne uprave” u pravu Evropske unije*, Javna uprava, Savet za državnu upravu, br. 1, 2002.
- Regulatory reform in Finland – Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, OECD Publications, Paris, France, 2003.
- Riviere Jean, *Droit administratif*, Ler Partie, Bruxelles, 1966.

- Rolland Luis, *Precis deo droit administratif*, Dalloz, Paris, 1953.
- Ružić Ozana, Golubić Helena, Latin Mario, Klopota Igor, „Javni menadžment”, *Technical Journal*, br. 4/2014, str. 461-466.
- Ryan D. Sherry, Zhang Xiaoni, Prybutok R. Victor, Sharp H. Jason, „Leadership and Knowledge Management in an E-Government Environment”, *Administrative Sciences*, No. 2/2012, pp. 63–81.
- Saarenpää A., „E-government – Good Government: An impossible equation?” *Electronic Law Journals: Journal of Information Law and Technology*, no. 1/2003.
- Saint Simon Claude Henri de, *Katekizam industrijalaca*, Izbor iz djela, Zagreb, 1979.
- Sardan Pjer, „Državna uprava u Francuskoj”, u: Mijat Damjanović (ur.) *Uporedna iskustva državnih uprava*, Magna agenda, Beograd, 2003, str. 151–168.
- Sharef M. Sharef, „Enhancing Security of Information in E-Government”, *Journal of Emerging Trends in Computing and Information Sciences*, Vol. 7, No. 3/2016, pp. 139–146.
- Simon A. Herbert, Smithburg W. Donald, Victor A. Thompson, *Public Administration*, New York, 1950.
- Stančetić Veran, *Reforma upravljanja u savremenoj državi*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.
- Stančetić Veran, *Reforma javne uprave – ka novoj javnoj upravi* (uporedni modeli), Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2015.
- Stjepanović Nikola, *Upravno pravo, opšti deo*, Savremena administracija, Beograd, 1978.
- Stjepanović Nikola, *Upravno pravo FNRJ – opšti deo*, drugo izdanje, Beograd, 1958.
- Radonjić Ognjen, „Globalizacija na Balkanu: Zona slobodne trgovine i perspektive privlačenje krupnih institucionalnih investitora na domaće tržište kapitala”, *Sociologija*, br. 2/2004, str. 139–146.
- Ricer Džon, *Savremena sociološka teorija i njeni klasični koreni*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Ritzer George, *Contemporary Sociological Theory and Its Classic Roots* (2nd Edition), McGraw-Hill Companies, Inc, 2007.
- Šmid-Ajštjed Gerd, „Javna uprava u Nemačkoj”, u: Mijat Damjanović (ur.), *Uporedna iskustva državnih uprava*, Magna Agenda, Beograd, 2003.
- Taylor Frederick, *Principles of Scientific management* (1911) u prevodu: Frederik Tejlor, *Naučno upravljanje*, Rad, Beograd, 1967.

- Tawat Mahama, New Public Management in New Zealand: "The past, present and future of the great experiment", *International Public Management Review*, Vol. 14, 2/2013, pp. 87–96.
- Tiihonen Seppo, 6. *Finland*, World Bank, 2005.
- Tirard Manuel, "Privatization and Public Law Values: A View from France", *Indiana Journal of Global Studies*, Vol. 15, No. 1/2008, pp. 285–304.
- Tomović Rajko, Predgovor, u knjizi: *Kibernetika i društvo*, Nolit, Beograd, 1964.
- Tore Karlson Bjon, *Oblici kontrole (auditinga) u modernoj javnoj upravi*, Javna uprava, Savet za državnu upravu, br. 1, 2002.
- Torres Lourdes, *Trajectories in public administration reforms in European Continental countries*, Australian Journal of Public Administration vol. 63, 3/2004, pp. 99–112
- Tošković Jelena, *Preispitivanje neoliberalnog koncepta ekonomije u zemljama Zapadnog Balkana* (doktorska disertacija), Fakultet poslovne ekonomije – Sremska kamenica, Univerzitet EDUCONS, Sremska Kamenica, 2015.
- UN *Global E-government Readiness Report 2005 – From E-government to E-inclusion*, UN Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, New York, 2005.
- Urwick Lyndal, "Oragnization as a Tehnical problem", In: Gulick Luther, Urwick Lyndal (eds), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Columbia University New York, USA, 1937, pp. 47–88.
- Vasiljević Dušan, *Lokalni ekonomski razvoj*, PALGO Centar, Beograd, 2013.
- Viner Norbert, *Kibernetika i društvo*, Nolit, Beograd, 1964. (U originalu: *The Human use of Human Beings – Cybernetics and Society*, New York, 1954).
- Vlaški Bojan, „Sadržina i prav(n)a priroda koncepta dobra uprava”, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 7/2015, str. 277–292.
- Vuchetich Laurenz, "Pravednost i pravičnost u filozofiji prava", *Pravnik*, br. 2/2007, str. 47–76.
- Vuletić Vladimir, „Šta je danas levica”, u: Stojiljković Zoran (ur.), *Levica u postkriznom kontekstu*, Fridrich Ebert Stiftung, Centar za demokratiju, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013.
- Waldo Dwight, *The Study of Public Administration*, Doubleday, Garden City New York, 1955.
- Walker Charles, Smith J. Adrian, *Privatized infrastructure-the BOT approach* Thomas Telford, London, 1995.
- Waline Marcel, *Droit adminisratif*, 6 ed., Rec. Sirey, Paris, 1957.

- Waline Marcel, *Traiteè eileimentaire de droit administratif*, Recueil Sirey, Paris, 1951.
- Wiener Norbert, *Cybernetics: or Control an Communicatin in the Animal And The Mascihine* (1948), Canbridge, 1968.
- Willner Johan, "Privatisation and Public Ownership i Finland", CESifo *Working Paper No. 1012*, 2003.
- Wilson John, *Short History of Post-Privatisation in New Zealand*, Treasury of New Zeland: 1982752v1, December 2010.
- Wolmar Christian, *Broken Rails: How privatisation wrecked Britain's railways*, Aurum Press, London, 2001; Brendan Martin, *British Rail Privatisation: What Went Wrong?* 2002.
- Woodrow Wilson, "The Study of Public Administration" *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, 1887. pp. 197–222.
- Woodrow Wilson, *The Study of Public Administration*, 1887, cit. po izd. 1995. Public Affairs Press, Washington D.C.
- White D. Leonhard, *Administration, Public*, Encyclopadia of the Social Sceinces, Vol. 1, New York, 1951.

Internet izvori

- Državni portal za usluge u zajednici – Le Portail de l'etat au Services des Collectivites. Dostupno na: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/modes-gestion-des-services-publics-locaux>
- European Parliament, *Code of Good Administrative Behavior*, 2001, dostupno na: <https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/en/351>
- Modernising Government*, Cm 4310, March 1999. p. 6 dostupno na: <https://ntouk.files.wordpress.com/2015/06/modgov.pdf>
- Public-Private Partnership (PPP) Review*, Online publication (pdf) Finnish Transport Agency, Helssinki, 2013. Dostupno na: https://julkaisut.vayla.fi/pdf3/lr_2013_ppp_review_web.pdf
- Panchamia Nehal & Thomas Peter, *The Next Steps Initiative*, Institute for Government. Dostupno na: <https://govinfo.library.unt.edu/npr/initiati/21cent/nextstep.html>
- Plan privatizacije autoputeva u Nemačkoj*. Dostupno na: <https://www.cit-ylab.com/transportation/2016/11/germanys-plan-to-part-privatize-the-autobahn/507746/>
- Predlog Kodeksa dobre uprave*. Dostupno na: <http://ombudsman.yucom.org.rs/predlog-kodeksa-dobre-uprave/>
- Program Vlade Helmuta Kohla*. Dostupno na: Freidrih Edbert Stiftung, Digital library, <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00484001.htm#E9E1>

- Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu. Zaštitnik građana, Beograd, 15. mart 2016. Dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>
- Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu. Zaštitnik građana, Beograd, 15. mart 2017. Dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji/5191-2016-pdf>
- Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2017. godinu. Zaštitnik građana, Beograd, 31. mart 2018. Dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji/5671-2017>
- Shailendra C. Jain Pavlia, Sushil C. Sharma, „E-Government and E-Governance: Definitions/Domain Framework and Status around the World”, 2007 Available from: http://www.iceg.net/2007/books/1/1_369.pdf
- State Shareholdings in Finland*, Prime Minister's Office, Ownership Steering Department, Helsinki 2008. Dostupno na: https://vnk.fi/documents/10616/1221181/State_Shareholdings_in_Finland_2007.pdf/0d1174d6-6c1e-4aaf-9707-abbfcfe04e54/State_Shareholdings_in_Finland_2007.pdf.pdf
- Svetska banka: Definicija e-Uprave (World Bank, Definition of E-Government). Dostupno na: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTGOVERNMENT/0,,contentMDK:20507153~menuPK:702592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:702586,00.html>
- The Citizen's Charter*, House of Commons, Public Administration – Twelfth Report, 2007/2008, Parliament UK, Dostupno na: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpubadm/411/41102.htm>
- The Civil Service: Continuity and Change*, Cm 2627, July 1994., Dostupno na: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/272025/2627.pdf
- The Government of Hong Kong – Special Administrative Region, Joined-Up-Government, 2009, Dostupno na: https://www.effo.gov.hk/en/reference/publications/joined_up_government.pdf
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *United Nations E-government Survey 2016*, dostupno na: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf>
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *United Nations E-government Survey 2018*. Dostupno na: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf

Pravni izvori

- Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Communities, (2000/C 364/01), Art. 4, dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf
- Commission of European Communities: *Green Paper on Public Private Partnerships and community law on public contracts and concessions*, Commission of European Communities, Brussels, 2004.
- Council of Europe, Committee of Ministers Resolution (77) 31 *on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities*, Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/5a4caf0a4.html>
- Recommendation No. R (80) 2 concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities; Recommendation No. R (87) 16 on administrative procedures affecting a large number of persons; Recommendation No. R (2000) 10 on codes of conduct for public officials. Recommendation CM/R (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration.*
- Strategija razvoja informacionog društva u Republici Srbiji do 2020. godine*, Službeni glasnik RS, br. 51/2010.
- Strategija razvoja elektronske uprave za period od 2009 do 2013. godine*, Službeni glasnik RS, br. 83/2009, br. 5/2010.
- Strategija reforme javne uprave*, Vlada Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 9/2014, 42/2014 i 54/2018.
- Strategija reforme državne uprave*, Vlada Republike Srbije (2004). Dostupno preko: <http://www.aa.gov.rs/doc/Strategija%20reform%20drzavne%20uprave%202009%202012.pdf>
- Strategija reforme javne uprave*, Vlada Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 9/2014.
- Nacionalni okvir inoperabilnosti, Vlada Republike Srbije, 10.1.2014. godine. Dostupno na: <http://mtt.gov.rs/vesti/usvojen-nacionalni-okvir-interoperabilnosti/>
- Strategija razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2015-2018. godine i Akcioni plan za sprovođenje Strategije za period 2015-2016. godine*, Vlada Republike Srbije, Novembar, 2015. Dostupno na: <http://www.mduls.gov.rs/doc/Strategija%20razvoja%20eUprave%20Osa%20AP%202015-2018.pdf>
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti*, službeni glasnik RS, br. 87/2018
- Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju*, Službeni glasnik RS, br. 94/2017.

