

*Милија Цвијовић**
Привредна комора Србије, Београд

РЕФОРМСКИ ПРОЦЕСИ ЈАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ

Сажетак

У последњих 25 година савремени свет претрпео је велике промене у политичком, економском, друштвеном, информационо-технолошком и културолошком смислу. У ери интернета и савремених информационих технологија кључни ресурси постале су информације и образовани људи. Промене су се рефлектовале и на управљање државама кроз увођење модела „доброг управљања“, научно утемељеног кроз „нови јавни менаџмент“ који је изазвао промене у погледу трансформације бирократије, регулационим реформама, уговарања, услуга усмереним ка грађанима, буџетском програмирању, управљању реализацијама, увођењу е-технологија. Србија није била под утицајем свих тих промена и данас се суочава са закаснелим транзиционим процесима и слабостима које се испољавају кроз недоследну примену закона, недовољно спровођење стратегија на централном и локалном нивоу, преобимности државног апарата, неефикасним процесима децентрализације, одсуству менаџерског приступа у управљању. Решења у виду модернизације јавне управе у Србији морају се тражити кроз доношење и пуну примену свих закона и стратешких докумената, развлашћивање моћи доношења одлука од стране неколико људи из политичког и економског миљеа на централном нивоу, смањивање броја запослених у јавном сектору, решавање питања нефункционалних државних и друштвених предузећа, као и кроз увођење менаџерског приступа и система мерења и стандарда у раду запослених.

* Самостални стручни сарадник

Кључне речи: нови јавни менаџмент, добро управљање, јавна управа, реформе, закони, стратегије.

Реформски процеси, уз снажан утицај глобализације, утицали су на улогу модерне државе током 90-тих година, као и у првој деценији XXI века. Демократске вредности данашњих држава су слобода формирања и придруживања организација, слобода изражавања, право гласања, доступност јавних послова, право политичких лидера на такмичење за подршку гласача, алтернативни извори информисања (ера интернета), слободни и поштени избори, легитимитет и легалитет државних институција. Савремено доба увело је и феномен „доброг управљања“ (good governance) државом, који укључује постојање консесуалне стратегије одрживог развоја једне државе, реалну владавину права, функционалну и слободну тржишну економију. Спровођење политика деетатизације, дебиروقратизације, деволуције, деконцентрације и децентрализације су такође обележја доброг владања у глобалном времену. Данашње функције држава су: одбрана, власничка права, заштита сиромашних, право и поредак, макроекономско управљање, јавно здравство, образовање, финансијска регулатива, редистрибутивна давања, осигурање незапослених, јачање тржишта, итд. Дошло је до преображаја државних форми и садржаја који постоје у модерним и савременим државама овог века, наспрам „нација држава“.

УТИЦАЈ И ЕФЕКТИ НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА У ЗЕМЉАМА СВЕТА

Јавна управа је шири појам од државне управе која чини њен саставни сегмент. У састав јавне управе улазе системи државне управе, регионалне самоуправе (у појединим земљама) и локалне самоуправе, јавне агенције, јавна предузећа, установе, приватни предузетници који обављају јавне службе, концесионари, итд. Државна управа представља део извршне власти који врше управне послове у оквиру постојећих права и дужности. Дакле у састав јавне управе и јавног сектора спадају сва лица која раде у органима, организацијама, установама, агенцијама, јавним предузећима.

Са увођењем концепта јавних служби у управну науку (управе као јавне службе) почетком прошлог века мењају се и схватања управе. Суштина управе више није у владању већ у управљању. Тада престаје да постоји становиште да је улога управе само да

спроводи законе већ је пре свега улога у обављању јавних служби. Управо из тога настаје и данашње савремено схватање јавне управе чији је основни циљ решавање проблема, спровођење јавних политика и пружање квалитетних услуга у целокупном друштву, како би се остварило опште добро, а кроз то опште добро и свачији индивидуални интерес.

Нови јавни менаџмент настао је пре 30-так година, траје и дан данас, и спроводи се у већини развијених земаља света на европском, азијском, афричком, северно-америчком и аустралијском континенту, а обухвата низ реформи јавног сектора. Свака земља има одређене друштвене, економске и политичке карактеристике које су различите од земље до земље.

Насупрот томе модели реформи не показују исту меру различитости, него би се могли свести на три главна модела обзиром на примарни механизам регулације: британски-приватизација и тржиште, шведски-управљање путем резултата (*management by results*) и холандско-дански модел чији је примарни механизам регулације-децентрализација и деволуција.¹⁾ Секундарни механизам код свих модела јесте конкуренција, а као терцијарни у британском моделу јесте управљање путем резултата, у шведском децентрализација, а у холандско-данском била је приватизација. Сви ови нивои механизма утицали су и на формирање система управљања, који је у британском моделу нагласак ставио на тржиште и приватни сектор, у шведском моделу систем управљања путем резултата, а у холандско-данском управљање се заснивало на принципима децентрализације.

Вили Меккорт (Willy McCourt) разликује три модела реформе: вашингтонски модел, нови јавни менаџмент (*New Public Management*) и стратешки менаџмент (модел у настајању).²⁾ Ова класификација одражава историјски развој јавног менаџмента јер је вашингтонски модел примењен први пут током 1982. године на случају Гане која је тражила финансијски зајам од ММФ-а и Светске банке, а ове институције су условиле Гану да пре тога мора да смањи јавни сектор. Овај модел се заснивао на смањену трошкова јавне потрошње, приватизацији јавних предузећа, смањивању броја запослених у јавном сектору и снижавању плата запосленима.

1) Frieder Naschold, *New Frontiers in the Public Management*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1996, стр. 45.

2) Willy McCourt, *Internationalization of Public Management*, ed. Willy McCourt, Martin Minogue, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2001, стр. 223.

Амерички модел је прилагођен специфичностима америчког друштва и превасходно је усмерен на проналажење најјефтиније и најефикасније власти без нужног смањивања надлежности државе. Ова реформа се заснива на америчком уставном систему поделе власти између: а) три гране (законодавна, судска и извршна); б) различитих нивоа власти; ц) власти и невладиног, цивилног сектора.³⁾ Модел је нагласак ставио на резултате и ефекте који остају после деловања управних органа при чему су коришћена најбоља решења из приватног и цивилног сектора која су се могла применити на систем функционисања власти. Реформски процеси су се одвијали „одоздо на горе“ и обухватили су све секторе јавних политика, као и на све нивое власти.

Под утицајем дела Дејвида Озборна и Теда Геблера, у САД-у почетком 1990-тих настаје „Програм реосмишљавања владе“ који је током 1993. године прерастао у програм под именом „Национална организација рада“ (National Performance Review), покренут од америчког потпредседника Ала Гора (Albert Arnold “Al” Gore). Реформа је укључила четири елемента: смањење правне регулативе и јавне администрације; увођење бизнис метода и развој компетитивних начела; подстицање дерегулације и децентрализације и процена цене улагања и ефеката програма који се доносе и усвајају.⁴⁾

Као подврста вашингтонског модела истиче се британски (вестминстерски) модел који пажњу усмерава ка неолиберализму и стварању новог концепта минималистичке државе уз ослобађање тржишта од државне интервенције. Реформа јавног сектора огледала се кроз све већу активност увођења начела приватног сектора у исти. Овај подмодел је радикално реализован у Великој Британији и Новом Зеланду и спроведен по систему „одозго на доле“, уз јасно разграничење онога шта би држава требала да ради и која су поља деловања приватног сектора. Британски подмодел је направио и јасну разлику између циљева и резултата, улаза (inputa) и излаза (outputa), креатора политичких идеја и носилаца менаџерских активности и у томе се разликује у односу на реформе спроведене у САД-у.

3) Снежана Ђорђевић, *Власти у акцији - свет јавних услуга*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја штампа, Београд, 2008, стр. 36.

4) Tom Christensen, „Smart policy?“, у: *The Oxford Handbook of public policy*, ed. Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin, Oxford University Press, New York, 2006, стр. 450-475.

У Британији је прво извршено смањене броја државних службеника, а да би током 1982/1983. године извршена децентрализација буџета и одлучивања у јавном сектору. Заједно са процесом приватизације јачају и тржишни механизми, нарочито у секторима образовања, здравља и неге и то током 1987. године. Велика реформа, позната под називом „Следећи корак“ (Next Steps Program) је као продукт имала оснивање 140 извршних агенција од стране министарства и департмана.⁵⁾ Када је у питању смањивање броја запослених у јавном сектору, најбоље резултате имали су Велика Британија, Уганда и Гана.

Тако је у Великој Британији од 732.000 јавних службеника из 1979. године, остало до 1. априла 1994. године 533.500 службеника. Током 1996. године укупан број запослених износио је 494.310 запослених, а у локалним самоуправама је радило око 1.398.000 службеника. У образовном сектору тај број је износио око 640.000 запослених (наспрам 928.000 колико их је било током 1979. године). Међутим, број запослених је порастао у социјалним службама са 179.000 на 244.000 запослених.⁶⁾

Постоје и супротни примери. У оквиру процеса радикалне реорганизације јавног сектора у Великој Британији дошло је до креирања низа извршних агенција. Подаци из 1998. године показују неефекте реорганизације: 138 агенција запошљава око 386.000 или 75% државних службеника; 90 извршних директора агенција регрутовано је на основу јавног огласа; 25% пријављених за место су били кандидати изван јавне службе; 6 извршних директора су жене; примери извршних агенција: Агенција за затворе, Агенција за бенефиције, Колеџ за државну службу, Судска служба, Канцеларија за националну статистику.⁷⁾ Као главни инструмент реформе била је приватизација.

Између мноштва дефиниција приватизације чини се корисним разликовати: 1) трансфер предузећа или његове имовине из јавног сектора у сектор приватног власништва и 2) трансформацију државне организације, тј. бирократије која испоручује јавну службу у самосталну организацију чији се рад (резултати) мери применом

5) Sylvie Trosa, *Next Steps: Moving on*, Cabinet Office, London, U.K., 1994, стр. 12.

6) Walter Kickert, *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, ed. Walter Kickert, Edward Edgar, Cheltenham, UK, 1997, стр. 4-12.

7) Предраг Дамњановић, Жарко Ристић, Миле Радишић, *Јавни менаџмент и јавни маркетинг*, Либер, Београд, 2007, стр. 188-189.

тржишно темељних критеријума.⁸⁾ Џон Гринвуд (John Greenwood) наводи 6 типова приватизације: делимичну конверзију у којој само део државне индустрије прелази у приватни сектор - најчешће издавањем деоница; потпуну конверзију у којој се државно власништво продаје једном главном трансакцијом; фрагментирана приватизација - јавно предузеће дели се у више делова и сваки део се продаје различитим приватним компанијама; продаја дела или свих деоница којима држава располаже приватној компанији; напуштање државног монопола у одређеном подручју деловања државе; уношење елемената приватних одредби у јавни оквир при чему се не дира у само власништво, нпр. тржишно тестирање.⁹⁾

Највише приватизација предузећа у државном власништву од 1980-1991. године извршено је у земљама источне Европе (5305), Латинској Америци и Карибима (804), Подсахарској Африци (373), у земљама ОЕЦД-а (170), Азији (122), Арапским земљама (58). Из ових података може се закључити да је удео „развијеног света“ јако мали и износи свега неколико процената у укупном броју приватизација. Када је у питању европски континент, приватизација је била усмерена на нафтну индустрију, телекомуникације, бродоградњу, ваздушне луке, индустрију челика, воде, електропривреду, железнице, итд. Британија је за свега 4 године, од 1987-1991. године успела да од продаје 46 јавних предузећа оствари добит од око 80 милијарди фунти. Иако је зарада од продаје предузећа била велика, пораст продуктивности је током исте 1991. године био испод европског просека, а проценат оних који су били испод границе сиромаштва био је 25%.¹⁰⁾ Па и поред тога, већина приватизација обављених у Европи може се делимично успешним, иако је било и оних са корупционашким предзнаком. Управо због негативних ефеката приватизације јавила се потреба за регулацијом овог процеса од стране државе, али и због спречавања настанка монопола, заштите потрошача од претераног дизања цена и снижавања квалитета услуга, уз очување запослености. Међутим и регулаторни процеси спроведени од агенција имали су извесне недостатке који су се манифестовали у недостатку информација које су агенције

8) Silvia Dorado, Rick Molz, „Privatization: the core theories and missing middle“, *International Review of Administrative Science*, св. 64, 1998, стр. 583.

9) John Greenwood, Robert Pyper, *New Public Administration in Britain*, Routledge, London, 2002, стр. 215-216.

10) Инге Перко Шепаровић: *Изазови јавног менаџмента - дилеме јавне управе*, Голден маркетинг, Загреб, 2006, стр. 85.

добијале од компанија везано за трошкове и цене које подлежу регулацији и кроз немогућност предвиђања како ће се будућа компанија понашати у будућности. Оно што се десило са земљама у развоју и транзицији током 90-тих година прошлог и у првој деценији овог века јесте да је приватизација кренула пре било какве регулације или са агенцијама које тај посао нису знале ваљано да обављају. За једну успешну приватизацију ипак је неопходно размотрити све економске и политичке компоненте при чему мора да се води рачуна о националној економској добробити.

Најуспешније би могле бити оне приватизације чија би идеја водиља био интерес грађана, а не богаћење купца, што изазива потребу за транспарентношћу свих фаза тог процеса: од објаве намере о приватизацији, преко израде програма (стратегије) приватизације, с јасно постављеним циљевима, посебно најважнијима, методама којима ће се они спроводити, начином на који ће се спроводити праћење и коначно, показатељима којима ће се вредновати успешност у остваривању постављених циљева.¹¹⁾

Као посебан модел новог јавног менаџмента (new public management) јесте развој менаџмента путем резултата (management by results - MBR) који пажњу усмерава ка исходу јавних политика и повезивање са буџетским процесом. Менаџмент путем резултата почива на начелу да све одлуке о додељивању средстава из буџета зависе од резултата који се најбоље дијагностификује кроз квалитет и квантитет испоручене услуге. Усмерења овог модела јесу одређивање стратешког усмерења, препознавање циљева организације, одговарајућа расподела буџета и спровођење утврђених задатака ради остваривања зацртаних циљева јер се на тај начин лакше остварује планирање, мерење, комуникација и мотивација код службеника запослених у јавној управи.¹²⁾

Може се рећи да свака добро вођена приватна компанија следи логику MBR. Настојање да се то начело примени у јавном сектору јавља се већ 1970-их, а нарочито 1980-их година у многим земљама ОЕЦД-а, посебно скандинавским земљама, те постаје примарни инструмент управљања у Шведској 1988. године.¹³⁾ Због тога се сматра да је у то време и настао нордијски тип реформи који је посветио пажњу и на квалитет рада запослених, увођење евалуа-

11) Инге Перко Шепаровић, *наведено дело*, стр. 89.

12) Frieder Naschold, *наведено дело*, стр. 175-176.

13) Lennart Gustavsson, Arne Svensson, *Public sector reform in Sweden*, Liber Ekonomi, Malmö, 1999, стр. 49.

ције, тимског рада и награђивања према раду, подстицање креативности и иновативности. На основу ове врсте менаџмента настао је и менаџмент путем циљева (management by objectives - MBO) који се заснива на одређивању управљачког циклуса (планирање, управљање, праћење остваривања циљева, евалуација резултата), са посебним нагласком на остварене резултате. Овај модел менаџмента производи снажнију динамику у организацији и структури особља у односу на менаџмент путем циљева. Усмерења ових модела менаџмента су усмерена и на сарадњу грађана и корисника са једне стране и запослених у јавним службама са друге стране. Та сарадња подразумева добијање повратне информације од грађана од квалитету пружених услуга, као и приступачност самих служби грађанима.

Као примери добре праксе у Шведској, могу се узети службе за децу, образовање и социјалну политику у локалним самоуправама које су своју политику деловања и утврђивање циљева засновали превасходно на потребама корисника, развијајући односе на принципима сигурности, обзирности и поштовања. Ипак, мора се констатовати да је нордијски тип реформи развијен у скандинавским земљама које су развиле механизме и инструменте државе благостања на највише могуће нивое у практичном смислу.¹⁴⁾

Током 90-тих година настаје још један модел новог јавног менаџмента, целовито управљање квалитетом или систем управљања целином квалитета (Total Quality Management) који је преузет из приватног сектора у којем су развијени сви делови система, а посебан нагласак је на резултатима рада. Нови модел (TQM) је високо партиципативан, има радни процес усмерен на клијенте и високо је усмерен на задовољство потрошача и корисника услуга, на растућу продуктивност и на побољшање резултата. Неопходне системске промене у овој области везане су за начин како се људи запошљавају, изнајмљују, награђују, ова област се регулише на нов начин јер се решењима ставља нагласак на поверење, тимски рад, креативност, остварене резултате и ефекте рада.¹⁵⁾

У САД-у модел TQM нагласак ставља на организацијски развој путем групне динамике јер се на тај начин побољшава квалитет реализације пројеката, док је јапанска верзија усмерена на резултате али уз иницијативу од најнижих нивоа управљања ка вишим нивоима.

14) Lennart Gustavsson, Arne Svensson, *наведено дело*, стр. 175-176.

15) Снежана Ђорђевић, *наведено дело*, стр. 32.

Када је Велика Британија у питању, Група за квалитет удружења локалних власти (Local Authority Associations Quality Group) утврдила је пет различитих иницијатива и пет техника система квалитета, с тим да је 33% локалних јединица укључено у TQM, а 16% се планира укључити у TQM. У Шкотској је 21% јединица увело систем TQM.¹⁶⁾ Међутим, већ у другој половини 90-тих година полако се напушта овај концепт, поготово у САД-у, јер се у практичном смислу није најбоље рефлектовао на јавни сектор. Сама суштина Система управљања целином квалитета усмерена је на производњу производа у приватном сектору, а не на услуге и побољшање њиховог квалитета у јавном сектору.

Заједничко за све моделе јавног менаџмента била су одређена поља реформи у која се могу убрајати: трансформација бирократије (другачије методе рада, тимски рад, мерење ефеката рада), буџетирање и рачуноводство (транспарентан рад и флексибилно трошење буџетских средстава), управљање реализацијом (иновативност, креативност, плаћање по учинку), уговарање (важан инструмент за сарадњу између приватног и јавног сектора), услуге усмерене ка грађанима (нагласак на резултатима рада, укључивање грађана у процесе одлучивања, расправе о проблемима), информациона технологија (лакоћа добијања информација и докумената, олакшана комуникација између грађана и јавних служби) и регулациона реформа (промена старих закона, увођење модерних законских решења, смањивање законске материје - дерегулација).

Ефекти реформи су били различити. Тако су Ирска (-19%), Нови Зеланд (-17%), Холандија (-12%), Канада (-11%) и САД (-8,5%) постигле најбоље резултате у смањењу јавних трошкова, док су Швајцарска (+20%), Јапан (+27%) и Јужна Кореја (+49) забележили високо повећање јавних трошкова. Када су у питању повећања или смањења плата услед смањивања државног апарата, највеће смањење плата запослених у јавном сектору забележила је Велика Британија (34%), затим Нови Зеланд (15%), Грчка (14%) и Канада (12%). Што се тиче повећања плата, оне су биле највише у Јапану (8%), Белгији (5%), Данској (4%).¹⁷⁾

16) Tony Bolland, David Silbergh, „Managing for quality: the impact of quality management initiative on administrative structure and resource management processes in public sector organizations“, *International Review of Administrative Science*, св. 62, бр. 2, 1996, стр. 354.

17) Analytical Data Base, OECD, 1995.

Свака земља у којима су се десили реформски процеси има своје специфичности (економске, друштвене, политичке) па су и резултати реформи различити. Важно је истаћи да су све државе повећале ефикасност у обављању послова, укинуле круте хијерархијске односе, активно укључиле организације цивилног друштва у системе одлучивања, процесе креирања стратегија и њихову реализацију. Ефекти промена виде се и кроз то да је данас устаљена пракса да развијене земље света узимају најбоље примере праксе из приватног бизниса и користе га у раду јавног сектора, а да се променио обим и надлежности државе (принцип субвенционисаности).

Такође, нагласак услуга више није на циљевима, већ на резултатима који се манифестују кроз задовољство грађана одређеним квалитетом и квантитетом услуге. Као још једна важна тековина новог јавног менаџмента истиче се и увођење мерења у раду свих нивоа власти (ефикасности, ефективности, продуктивности) на којима и данас почивају савремене државе и друштва.

СТАЊЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ

Развој предузетничких држава и све промене које су се десиле на том пољу током 80-тих година, заобиле су Србију. Социјалистички самоуправни систем који је у то време функционисао у СФРЈ показао је низ слабости у политичком, економском, и уопште друштвеном смислу. Међутим, распад земље, крвави ратни сукоби, агресија НАТО пакта, санкције међународне заједнице и страховите економске последице од тога по Србију и њене грађане, спречиле су да се наметне питање реформе политичког и економског система на државном нивоу. Питање ових реформи отворено је тек после промене власти 2000. године. Политичке реформе односиле су се на утемељење правне државе и владавине права, враћање поверења грађана у политичке институције, гарантовање и заштиту људских права, деконцентрацију, децентрализацију, професионализацију. Суштински, стварање једне модерне, идеолошки неутралне, објективне, јефтине, рационалне и ефикасне државе. Реформа економског система подразумевала је спровођење приватизације, смањење државне интервенције и препуштање важних регулаторних тела тржишту. Нажалост, промене су започеле, нису

још спроведене до краја, при чему ефекти великог броја реформи имају негативан предзнак.

Обим и снага државног капацитета у Србији одликује се са екстензивним обимом државних функција које имају слабу институционалну ефективност. Поред тога, изражено је одсуство стратегијске визије, несклоности ка суштинским променама и неприпремљеност за модернизацију организације државе, привреде и друштва. Транзиционо српско друштво већ 20-так година испољава неспособност утемељења сопственог самоодрживог пута које је условљено ограниченим и неконсолидованим државотворним и државоделатним искуством. И данас је доминантна филозофија статичности, нефлексибилности, затворености и неадаптибилности. Функционалност система је константно угрожена због неразумевања руководећих елита, неоспособљености за решавање кризних ситуација и погрешном избору развојних приоритета. Изразито је изражена хегемонија политичких партија у целини јавног живота, као и пренаглашено јачање формалних, а нарочито неформалних прерогатива извршне власти.

Србија као земља кандидат за чланство у ЕУ још није отпочела да се ефикасније реформише „изнутра“, што јесте и предуслов њеног чланства у Европској унији. Међутим, сам процес реформи не треба да се спроводи због ЕУ, већ због нас самих како би српско друштво и држава постали стабилни у политичком, економском, друштвеном и културном аспекту.

Према последњим подацима Министарства финансија, укупан број запослених у јавном сектору износи око 780.000, док је укупан број запослених 1,7 милиона људи, што значи да држава директно или индиректно финансира око 45% свих запослених. У источноевропским земљама тај број се креће око 18%, док је у земљама ЕУ око 12% запослених у јавном сектору.

Ови подаци показују да је Србија изузетно скупа држава са великим јавним сектором који финансира, процентуално, скроман број регистрованих запослених лица. Број запослених у јавном сектору се последњих 10-так година у приличној мери увећао, а тај процес је свакако повезан са лошим привредним реформама, неуспешним приватизацијама и останком без посла више стотина хиљада људи.

Вишак запослених није само проблем у Србији, као ни велики раст броја запослених у последњих 10-так година. Један од фактора раста администрације може бити и неуспех општих економских реформи у појединим земљама. Да су реформе биле успешније, било би више нових радних места у привреди. Пошто тога није било, нова радна места се могу само отворити у администрацији. Наравно, радна места су често награда за припаднике странака које победе на локалним изборима.¹⁸⁾ Поред тога, забрињава чињеница да се не зна тачан број лица која раде у државној управи, локалним самоуправама, јавним предузећима, као и да се тај број константно повећава без обзира на економске показатеље о неиздрживости финансирања овако великог јавног сектора са овако неразвијеним привредним системом који постоји у нашој земљи. Под снажним утицајем политичких партија на власти у протеклих 10-так година, било на републичком или локалном нивоу, процес запошљавања партијских кадрова непрестано тече без детаљне провере да ли су потребни ти кадрови, њихове способности, стручности, итд. Створен је један снажан партократски систем, односно систем „партијског плена“ (spoil system), који је превазиђен највећим делом у већини развијених земаља Европе и света.

Можда је парадоксално, а можда и дијалектички неминовно, да управо тенденција повећања прожимајућег утицаја политичких странака на све нивое и аспекте јавног живота, као и неизбежне негативне последице тог утицаја, дају наду да ће грађани и уочити и осудити политизацију, казнити оне који је буду одржавали и наградити оне који су спремни да је се одрекну. Нажалост, нема много основа да очекујемо да се деполитизација локалне самоуправе може догодити без покретања истог процеса на нивоу државе Србије. За сада активности републичких власти више повећавају него што смањују ниво политизације локалне самоуправе. А када процес деполитизације буде једном озбиљно покренут, локална самоуправа ће, будући да је најближа грађанима, у њему поново предначити и показати да је с правом током година великих искушења освојила епитет највиталнијег дела јавног сектора Србије.¹⁹⁾

18) Мирослав Прокопијевић, „Капацитети локалних власти у области подстицања локално економског развоја“, у: *Локална управа - стање и потенцијали*, Факултет политичких наука, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009, стр. 6.

19) Душан Васиљевић, „Нови законски оквир за локалну самоуправу у Србији“, у: *Модел организације локалне самоуправе (Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија)*, ПАЛГО Центар, Београд, 2008, стр. 214.

Поврх свега, постојећа законска регулатива се недовољно примењује и поштује у пракси, нарочито у погледу поштовања конкурса приликом запошљавања, напредовања у каријери у хоризонталној или вертикалној организацији власти. Такође, испољава се и одсуство закона у погледу јаснијих критеријума приликом именовања и запошљавања лица, као и одсуство у погледу постојања мерит система, мерења у раду запослених, стандарда, бенчмаркинга, итд. Поред тога, долази и до преклапања послова и надлежности, измишљања нових „државних послова“ само са циљем задовољавања страначких „апетита“. Тренутно у Србији не постоји политичка воља да се приступи питању рационализације и модернизације јавног сектора због „страха“ политичких партија од могућег губитка будућих избора, односно власти, што нема никакво економско оправдање и говори о неозбиљности политичких актера, као и о одсуству друштвене одговорности за квалитетним управљањем државом. Крајња пасивност система за неопходних променама се свакако одражава и на функционисање локалних самоуправа у Србији, као једних од најважнијих сегмената јавне управе.

Очигледан проблем код нас представља недоследност у поштовању и примени законске регулативе. Веома често се дешава да се закони примењују селективно или како којој политичкој гарнитури одговара, што говори о слабости система правне државе и спорог увођења владавине права. Иста је ситуација и у јавном сектору, где постоји већи број који нису доживели значајну примену у пракси, а тако је и на нивоу локалне самоуправе (прави пример за то јесте Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији). Тако нешто је потребно хитно да се мења, али реално да је то стање и производ недовољног степена развијености правне и политичке културе у нашој земљи. Да би се реформисао систем јавне управе морају да се поштују и примењују закони.

Други важан аспект јесте примена у пракси различитих стратешких докумената којима је јавна управа практично „преплаћена“, а да су резултати од њихове примене прескромни (постоји Стратегија реформе јавне управе и њен Акциони план за спровођење у периоду 2015-2017.). Недостају квалитетни и образовани људски ресурси, јасан систем координације и сарадње и јачање тимског рада. Постојање стратегија којима се регулише јавни сектор, а и област локалне самоуправе, је итекако потребан, али је истовреме-

но од изузетне важности и њихова практична примена како би се процес реформи функционисања и рада могао наставити.

Увођење нових менаџерских приступа у управљању у различитим организацијама и установама и на различитим нивоима власти у јавној управи је такође изостало у значајнијој мери. Тако нешто се мора променити и то би било добро када би се што више користила најбоља решења из система управљања најуспешнијих компанија света, али и нова сазнања до којих се стигло у науци (менаџменту, економији, организационим наукама, итд).

Процес децентрализације веома споро тече. Недостају и стални процеси координације између разних нивоа власти, као и стална размена информација. Локалне власти приморане су да за решавање многих проблема траже дозволе од надлежних министарстава која често нису заинтересована за помоћ. Неопходна је и већа самосталност општина и градова у односу на државу и јасно дефинисани односи између истих и различитих нивоа власти. Централне власти не смеју да се уплићу у поље надлежности локалне самоуправе, а локалне власти треба да само подлежу контроли уставности и законитости рада, раду и активности њених органа, службеника и функционера. Најбитнији процес децентрализације практично је тек у зачетку. То је политичка децентрализација која се огледа кроз самосталност локалних актера у доношењу одлука. Она је само привидна јер се локалним самоуправама управља из партијских централа и њихови руководећи људи одлучују ко ће бити народни представници у Скупштини Србије а не општински одбори, ко може да заузме руководеће положаје у органима јединица локалне самоуправе, који ће се пројекти финансирати, итд. Због тога су локалне самоуправе у већини случајева до сада формирале локалне владе по угледу на републичке владе из страха да ће бити ускраћене за значајна финансијска и трансферна средства, која им, истина, по закону и припадају. Међутим, пракса је потврдила да се често догађало да политичке странке које су на власти у републици итекако гледају да ли су њихови страначки људи и на власти у локалу па се према томе „рукуводе“ да ли ће и у којој мери извршити трансфер средстава. Локални проблеми и амбијент су сасвим нешто друго у односу на републичке власти и све док се то питање локалне аутономије не буде решило онда ни нема бољитка. Пресликавање власти са републичког на локални ниво показује и сву бесмисао локалних политичких програма, и даље висок степен

централизованости система, као и снажан партократски апарат. Развијање послушничког менталитета, не само у политици, већ у читавом друштву захтева брзу реакцију. У том смислу важно је да се институционализује начин за учешће представника локалних самоуправа у доношењу прописа и одлука које се тичу њих самих. Успостављање система вертикалне координације (органа државна управе, радних тела владе, асоцијација локалних власти) могуће је предвидети и законским решењем (као што је случај у Холандији). Такође, потребно је одредити које тело или орган треба да буде задужено за координацију одлука које су од важности за функционисање локалних самоуправа, а са друге стране и да представници локалних власти буду укључени у креирање и израду стратешких докумената на националном нивоу који се тичу локалних заједница, а нарочито оних који су везани за децентрализацију (Хрватска). Важно је одредити и одлуке које се не могу донети без обавезног учешћа локалних власти, односно да се развију механизми по којима би представници локалних власти могли да покрену консултације са вишим нивоима власти у погледу читавог низа питања који се њих дотичу (Аустрија). Спровођењем оваквих управних реформи смањиће се политичка моћ одлучивања најужег круга људи.

Ни на пољу економске децентрализације није се далеко одмакло. Тек са новим законом о локалној самоуправи уведена је и законска обавеза локалних самоуправа да се брину и подстичу локално-економски развој у својим срединама. Обзиром да је од доношења закона прошло око 7,5 година велика достигнућа на овом пољу нису се могла ни очекивати, осим пар изузетака. Више је разлога зашто је то тако, почевши од историјских (вишедеценијско социјалистичко самоуправљање је угасило развој предузетничког менталитета и створило осећање код грађана да држава треба „о свему да мисли па и о њиховом животима“) па до неопходног спровођења „гиљотине“ прописа, укидања огромног броја парафискалних намета, застарелости комуналне инфраструктуре и вишегодишњег неулагања у њу, али и због непримењивања разноврсних економских инструмената који треба да побољшају инвестициони амбијент (бизнис-инкубатор центри, индустријске зоне, слободне зоне, зоне унапређеног пословања, итд). Недостатак постојања докумената који регулишу просторно планирање (различитих урбанистичких планова) свакако отежава стање у локално-економском погледу. Још када се на то дода да су локалне самоуправе скоро до-

биле право да располажу својом имовином онда је јасно због чега нема већих гринфилд и браунфилд инвестиција. Уколико се на то дода и системски проблем корупције онда за поправку ситуације требаће заиста пуно времена. Један од важнијих механизма који би требало успоставити јесте канцеларија за брзе одговоре (one stop shop) преко које инвеститори добијају информације о томе шта им је потребно од документације да би инвестирали и за које тачно време могу да добију све дозволе за то. Уколико је то неки разуман рок (од највише неколико месеци за крупне и сложене инвестиције) онда постоји шанса да се капитал инвестира у нашој земљи јер капитал занима за које време може да оствари своје интересе и профит, уз одговарајућу правну и политичку сигурност, без обзира која је земља у питању. Канцеларија за брзе одговоре као системско решење требала би да се успостави у свакој локалној самоуправи где би се електронским путем слали захтеви свим надлежним органима у оквиру исте али и институцијама које се налазе на вишим инстанцама. Управо овај вид комуникације и сарадње (електронске) омогућава лакше лоцирање где систем „заказује“ што је отворено питање за евентуалну корупцију службеника, затим драстично се смањују трошкови рада свих органа и убрзава њихова ефикасност и ефективност.

У погледу фискалне децентрализације различита законска решења почевши од 1994. године па до 2014. године изазвале су и различите последице. Некада општине и градови нису уопште имали изворне приходе, а данас се они крећу од 35-40% са спроведеним реформским процесима у задњих 10-так година. Ипак, и даље утицај централних власти на трансферна средства није престао, мада се чини да је значајно ослабљен са најновијим изменама и допунама закона из 2011. године. Ефекте нових измена тек треба видети у погледу тога да ли јединице локалних самоуправа имају „више новца у својим касама“ или ту има више елемената политичког маркетинга (као што то сматра Фискални савет). Свакако се мора наставити са даљим процесима фискалне децентрализације и јачања аутономије локалних власти у овом смислу.

МОГУЋИ КОРАЦИ МОДЕРНИЗАЦИЈЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ КОД НАС

Како и на који начин спровести реформе јавне управе, са њом и локалне самоуправе као њеног битног сегмента, остаје и даље отворено питање. У том смислу, важно је сагледати који су то заједнички аспекти који повезују јавну управу као целину и локалну самоуправу као њен један од најзначајнијих делова, али и какве су промене потребне унутар самог система локалне самоуправе како би систем боље функционисао.

Постоји неколико важних аспеката структурних реформи. Први јесу доношење системских закона са циљем да се побољшају услови за инвестициона улагања, затим решавање питања предузећа у реструктурирању и промена односа између државе и јавних предузећа.

Како је планирано, до половине 2015. године усвојен је 21 закон, од којих је 13 у области реформе правосуђа, а осталих 8 се директно или индиректно односе на побољшање инвестиционог амбијента (нови закони о раду, приватизацији, осигурању, планирању и изградњи, итд).

Друга фаза реформи обухватаће решавање питања предузећа у реструктурирању којих у Србији није мали број. Поједине процене говоре да се у тим предузећима (примера ради, Прва петолетка, 21 октобар, Индустрија мотора Раковица, итд) води да и даље ради 80-100.000 радника, иако је од тога броја минималан број заиста запослен у производњи. Са друге стране, обзиром на њихова стања једини начин да се реши питање ових предузећа јесте проналажење стратешког партнера који би покренуо производњу у њима или да се покрене стечајни поступак. Из републичке касе реално више није могуће очекивати да се врши субвенционисање и плаћање текућих дажбина оваквих предузећа (комуналних трошкова), обезбеђивање плате и уплата доприноса за раднике. То је свакако једно од важнијих питања које су у скорије време мора решавати. Промена односа државе према јавним предузећима је свакако неминовна јер држава скоро у сваком јавном предузећу које је приватизовано има свог удела кроз акције, а не остварује расподелу добити са предузећем и то се понавља из године у годину. Јавна предузећа се понашају као потпуно независни приватни субјекти у којима се руководеће структуре служе свим могућих легалним (или нелегал-

ним) средствима како би извучили новац из њих. Дакле, државни буџет мора да се и пуни од профита које јавна предузећа остваре током једне године и да се подигне степен транспарентности њиховог пословања.

У данашње време сви нивои власти (централни, средњи и локални) суочавају се са растућим незадовољствима услед недостатка новца, недовољних надлежности и дужине мандата. Власти више немају ни монопол над информацијама што је свакако велики изазов за што квалитетније управљање и пружање ефикаснијих услуга.

Чини се да је потребно и одредити како, колико и на који начин запослени раде у јавном сектору. Због тога је важно увести систем мерења у раду запослених да би се јасније направила прецизнија слика о томе како и колико неко заиста ради на свом радном месту. У развијеним земљама као мере се користе радно оптерећење, ефикасност, ефективност и продуктивност, на основу којих су се касније и развили и стандарди у раду запослених. То у Србији још није ни у зачетку. Оно запослено лице које покаже резултате мерења у свом раду испод просека установе у којој ради после одређеног временског периода треба да добије отказ уговора о раду. Само се на тај начин може постићи конкуренција и јачање предузетничког духа у „уљуљканом“ државном апарату.

Смањивање броја запослених од којих је овом тренутку бар 100.000 вишак намеће се као једино решење. Према економским рачуницама оптималан број запослених у јавном сектору у Србији не би требало да буде већи од 350.000 хиљада, обзиром на број становника и обим услуга који се пружа. Краткорочна решења јесу отпремнине, нуђење одређеног социјалног програма, али то је само „гашење пожара“. Уколико би се смањио број запослених у јавном сектору за 100.000 то би донело уштеде у буџету за око 500 милиона евра. Неодговорност политичких елита лежи у томе што се нису на време запитале колика ће бити цена коштања партијског запошљавања у будућности и да ли ће (и до када) републички и локални буџети моћи тако нешто да издрже. Обзиром на све економске параметре (раст БДП-а, јавни дуг, драстично смањен прилив инвестиција од почетка светске економске кризе) биће неопходно да се буџетски издаци релаксирају, а то ће у овој ситуацији бити једино могуће ако се смањи јавна администрација. Политичке елите ипак на то не гледају благонаклоно јер су људи запослени у

јавном сектору бројчано веома значајна „гласачка машина“ и због тога су они свесни да би отпуштање већег броја људи значило и губитак сигурних гласова, а самим тим и политичких привилегија које оне остварују на власти. Дакле, оне политичке странке које се одлуче на овај корак највероватније неће моћи да рачунају на победу на наредним изборима али ће са друге стране створити неке уштеде у буџету које могу да се усмере не само према социјалној сфери већ и ка развојним пројектима који у будућности треба да отворе нова радна места. Без развијеног реалног сектора, предузетничког амбијента и великог броја малих и средњих предузећа, наша земља нема велику шансу да напредује вероватно ни у једном аспекту развоја. Примери у другим европским земљама које су економски развијене од Србије показују да су се оне одлучиле за ову непопуларну меру јер су на време схватиле да је то неопходно, као на пример Грчка, Шпанија, Португалија, Италија, итд. Дакле, њихове политичке елите су под последицама светске економске кризе разумеле процесе којима се спроводи значајно смањивање запослених у јавном сектору, пре свега на нивоу државне управе и локалних самоуправа. Код нас практично да не постоје Владе у задњих 10-так година које нису обећавале смањивање броја запослених, али до сада то ниједна влада није спровела у дело. Тако нешто је изузетно важно да се спроведе јер ће имати значајан ефекат на побољшање економских прилика у земљи.

Свакако је добра иницијатива да се одређени број људи „пребаци“ из јавног у приватни сектор, при чему мора да се одреди цена коштања радника (последње процене говоре да радно место у јавном сектору кошта око 9.000 евра, што укључује све трошкове одрживости тог радног места). Дакле, приватни субјекти треба да имају финансијски интерес да запосле раднике из јавног сектора и да на неки начин „створе“ ново радно место. У том смислу је добра иницијатива Владе Србије да ће власници средњих предузећа који броје бар 100 запослених, уколико се одлуче да запосле 10 нових радника бити ослобођени плаћања радних обавеза за 7 радника у наредне 3 године, док би плаћали обавезе за 3 радника. Дакле основни циљ приватника јесте да се смање намети од стране државе и убрзају процедуре за брже и ефикасније пословање.

Изузетно важан сегмент за неки корак напред јесте и „развлашћивање“ моћи неколико кључних политичких и привредних субјеката који се суштински највише питају за одлучивање у било

којој сфери живота. Практично, у свакој влади које су до сада биле свега неколико људи се питало за све важније политичке одлуке, а око њих се налази један круг „новопечених“ богаташа који се питају за већину економских процеса и одлука и контролу тржишта. Разбијање споне између народних представника (представника власти) и тајкуна може се само десити захваљујући јачању независних институција (тузилаштва, Агенције и Савета за борбу против корупције и свих других регулаторних тела) које треба да помогну да се преко „партијске“ државе успоставе темељи правне државе и да моћ замени владавина права. Са овим је нераскидиво повезан и проблем корупције и монополитистичког положаја представника крупног привредног капитала. Њима је лакше да финансијски подмине мали број политичара који се пита за све политичке одлуке, а да они остваре своје интересе не само у привреди већ и у читавој јавној сфери. Како другачије објаснити чињеницу да Србија данас увози кромпир, парадајз, пасуљ, шаргарепу, црни и бели лук, и све друге традиционалне пољопривредне производе који вековима успевају на овом подручју јер климатски фактори погодују тим пољопривредним културама. Дакле, спровођење снажних антимонополистичких мера за чије остваривање треба да постоји политичка воља треба да буде један од приоритетнијих задатака.

Један од значајних корака у борби за изградњу институција и смањивања превласти партија у односу на државу јесте и транспарентност о финансирању политичких странака, а то питање је и законски регулисано. Међутим, практични примери показују да странке и даље успевају да сакрију своје праве финансијере истичући пре свега оне мале добровољне прилоге. Због тога би било важно покушати пронаћи правне механизме како би се оне „натерале“ да покажу ко заиста „стоји“ иза њих, што ће свакако ићи тешко. Тако ће се допринети на још један начин у борби за успостављање темељних принципа свеобухватног развоја друштва.

Без мерења рада запослених и утврђивања стандарда неће моћи да се значајније спроведу реформе јавне управе, а такође ни на нивоу локалних самоуправа код нас. Дакле, објективни критеријуми који ће свој израз добити кроз математичке сегменте (проценат, на пример), морају да однесу превагу над субјективизмом, личним познанствима, политичком котирању у страначкој хијерархији, итд.

Такође, уз све даље кораке у процесима увођења е-управе у јавној управи у први план ће избити стандардизација у раду запослених и пружање квалитетнијих јавних услуга, при чему ће се постићи и то да се значајно смање трошкови у пружању истих и повећа степен задовољења потреба и интереса грађана.

Власти не могу ефикасно пружати услуге без образовне, експертске и мотивисане радне снаге. То је онај пресудан чинилац који може да обезбеди успех у јавном сектору. Јавни службеници имају посебно место и улогу у процесима модернизације друштва и јавног сектора и за ту улогу морају бити припремљени и стално обучаваани. Систем јавних услуга треба редизајнирати и нагласак ставити на предузетништво, које, с једне стране, не прихвата избегавање ризика, али са друге стране не дозвољава ни жртвовање одговорности и поузданости. У систему јавних услуга треба да постоји конкуренција за свако радно место али са друге стране веома је битно да се нека базична права запослених морају и даље штитити.²⁰⁾

Основна преокупација савремене администрације јесте фокусирана на процес учења које је суштински битно за даљи развој и унапређење послова једне организације. Веома је важно да се прихвати значај партиципације, примењивања искустава из развијених практичних политика, укључивања грађана и експерата јер ће на тај начин администрација бити у стању да, уз њихову помоћ, лакше решава економске или социјалне проблеме.

Један од најсложенијих задатака који стоје пред савременом влашћу је како да буде иновативна, да подстакне иновативност својих службеника, да креира амбијент подстицајан за нове идеје, креативност и иновационе пројекте и да тај амбијент буде одржив.²¹⁾ Најбољи начини и решења могу се свести на неколико ставки: укидање хијерархијских и развој партнерских односа у организацијама; подстицање тимског рада и укључивање запослених у креирање развојних пројеката уз прихватање њихових сугестија; подстицање развоја конкуренције у јавном сектору; селекција и регрутација најбољих кадрова; учење из најбољих практичних примера и евалуација успеха.

20) Снежана Ђорђевић, *наведено дело*, стр. 18.

21) Paul.C Light, „Creating Government that Encourages Innovation“, у: *New Paradigms for Government -Issues for the Changing Public Services*, ed. Patricia W. Ingraham, Barbara S.Rozmek and Associates, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1994, стр. 64.

У том смислу добија на значају и усавршавање кадрова, пре свега спровођење процеса специјализације, децентрализације и диференцијације.

Специјализација значи да је неопходно постојање школа за усавршавање и едукацију службеника запослених у јавном сектору, повезаност тих теоријских знања која им се предају у школама са потребама и проблемима у реалности једне заједнице или друштва. Поред тога, специјализација укључује и развој система напредовања у каријери запослених према заслугама јер се нај тај начин даје подстицај развоју професије и унапређења знања.

Децентрализација би значила давање већег степена аутономије нижим органима управљања у оквиру одређене структуре у саставу јавне управе, пре свега у погледу овлашћења, буџета и организације власти и одлучивања. На тај начин се остварује конкурентност различитих пројеката или програма, могућност коришћења великог броја механизма и инструмената за њихову примену. Тада у први план избија менаџерска структура у оквиру једног радног тела чија је улога да обезбеди неопходне ресурсе, јасну координацију, спољну и унутрашњу комуникацију.

Диференцијација подразумева стварање аутономних јединица у оквиру једне организације и функционалну поделу рада како би се побољшао квалитет одређеног производа или услуге. То значи формирање одређених тимова и увођење тимског рада јер се на тај подстиче развој идеја и иновација које долазе од стране запослених, а уједно престају и да постоје „јаки“ хијерархијски односи. Такође, запосленима се пружа могућност да покажу колико знају, дата им је већа слобода на послу, а повећано је и поверење у њихове способности. Једна од важнијих мера диференцијације јесте и увођење разлика у платама у складу са степеном залагања запослених.

Као крајњи циљ рада сваке администрације, намећу се ефекти урађених послова (перформансе). У том смислу је неопходно да постоје одређени стандарди или ако не постоје, потребно их је креирати. Да би се постигао одређени резултат мора да постоји и одговарајући механизам контроле, како унутар саме администрације, тако и ван ње, које је пре свега усмерена на персонализоване процедуре. На тај начин се могу постићи универзалне вредности сваке администрације, као што су одговорност, ефикасност, поште-

ње, поштовање правне регулативе и одбрана професионалне експертности.

Организације морају адекватно, брзо и квалитетно одговорити на комплексне проблеме и брзе промене које настају у окружењу. Важни механизми тих одговора су у активном ослањању на стратегијски развој, на свеобухватни приступ целини проблема (власт која се управља мисијама и води стално рачуна о резултатима), на стандарде и процедуре и већој аутономији делова. Управљање кадровима спада у изузетно важне подсистеме којима се мора посветити довољна пажња уколико се желе добри ефекти. Организације које то схватају имају добре резултате док тамо где се кадрови третирају као трошак, а не као ресурси, ефекти рада нису добри.²²⁾ Заједнички проблем новог јавног менаџмента је очигледно однос одговорности између јавних менаџера и запослених, министарстава и аутономних тела или агенција, јавне администрације и грађана, законодавства и извршне власти, јавног и приватног сектора. Дилеме произилазе из чињенице да се одговорност може посматрати као да је сама себи циљ. Ово је случај са државама са јаким управним правом где се функционисање јавне администрације базира на принципу прецизних процедура који више пажње обрађају на утрошена средства него на резултате. Постоје две врсте последица које могу да настану из овога: или ће нови јавни менаџмент морати да направи уступак између ефикасности и других вредности јавног сектора, као што је праведност, или ће пуна реализација новог јавног менаџмента захтевати далекосежне промене у правним и институционалним оквирима.²³⁾

*
* *
*

Из наведеног се може закључити, да би се нови јавни менаџмент и даље развијао и имао утицај на јавну администрацију, потребно је да се узме у обзир неколико фактора.

Прво, постојање националних и локалних специфичности и различитости, као и организационих способности администрације. У неким земљама су се реформе боље рефлектовале, у неким не,

22) Hal Rainey, „Rethinking Public Personal Administration“, у: *New Paradigms for Government - Issues for the Changing Public Services*, ed. Patricia W. Ingraham, Barbara S. Rozmek and Associates, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1994, стр. 113-140.

23) Предраг Дамњановић, Жарко Ристић, Миле Радишић, *наведено дело*, стр. 216-217.

пре свега због разлика у организационим структурама и културама. Друго, обавезна укљученост људског фактора јер се показало да недовољно обучена администрација није довољно спремна да одговори на изазове новог јавног менаџмента, баш као и недовољна информисаност људи о правцима промена. Ово је свакако један од најважнијих фактора успешности реформских процеса. Треће, извршавање процене о постојању предуслова за успешну имплементацију (развијен приватни сектор, постојање механизма-приватно јавних партнерстава, успешно спроведене приватизације, постојање и добро функционисање система одговорности у јавном сектору, итд). Четврто, постојање капацитета за обуку и прилагођавање (специјализација, децентрализација и диференцијација, увођење система контроле, евалуације и мерења ефеката рада). Развој ових механизма нису само подстицаји за успешно управљање у било ком реформском процесу новог јавног менаџмента, него су и подстицаји политичким и административним лидерима и елитама да постану спремни за нове, будуће изазове.

Оно што грађани желе јесте велика активност власти, малу бирократију, пружање услуга и решавање проблема са што мање расипања новца. Суштински, неопходне су значајне организационе промене да би централне и локалне власти код нас од пасивних рецептора развојних друштвених и економских процеса постале носилац тих промена, њихов подстрекач и креатор. Те промене се односе на увођење флексибилних институција и аранжмана, коришћење знања експерата и професионалаца, транспарентан начин рада и константно подстицање партиципације грађана са циљем да се њихова знања, искуства и потенцијали максимално искористе. Локалне власти морају да промене карактер, да од пасивне постану предузетничке које ће бити партнер централним властима, да буду активне у међународној сарадњи, као и са приватним и невладиним сектором, да подстичу и креирају развојне пројекте и приватно-јавна партнерства, уведу стандарде у секторским политикама, да стално прате, мере, контролишу и награђују креативност и рад запослених у органима и установама локалне самоуправе.

Дакле, спровођење процеса реформи на свим нивоима јавне управе који су међусобно нераскидиво повезани довешће до тога да се спроведу и реформе на нивоу локалних самоуправа. Промене унутар самог система локалне самоуправе морају такође да се и даље наставе како би се систем рада и пружања услуга подигао

на још већи ниво него што је то сада. За оба процеса чини се да је најпре потребно политичке воље легитимно изабраних народних представника, али и већи степен грађанског активизма, приватног сектора и невладиних организација.

ЛИТЕРАТУРА

- *Analytical Data Base*, OECD, 1995.
- Bolland, Tony, Silbergh, David, „Managing for quality: the impact of quality management initiative on administrative structure and resource management processes in public sector organizations“, *International Review of Administrative Science*, 62, 1996.
- Christensen, Tom, „Smart policy?“, у: *The Oxford Handbook of public policy*, ed. Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin, Oxford University Press, New York, 2006.
- Dorado, Silvia, Molz, Rick, „Privatization: the core theories and missing middle“, *International Review of Administrative Science*, св. 64, 1998.
- Greenwood, John, Pyper, Robert, *New Public Administration in Britain*, Routledge, London, 2002.
- Gustavsson, Lennart, Svensson, Arne, *Public sector reform in Sweden*, Liber Ekonomi, Malmö, 1999.
- Kicker, Walter, *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, ed. Walter Kicker, Edward Edgar, Cheltenham, UK, 1997.
- Light, Paul.C, „Creating Government that Encourages Innovation“, у: *New Paradigms for Government - Issues for the Changing Public Services*, ed. Patricia W. Ingraham, Barbara S. Rozmek and Associates, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1994.
- McCourt, Willy, *Internationalization of Public Management*, ed. Willy McCourt, Martin Minogue, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2001.
- Naschold, Frieder, *New Frontiers in the Public Management*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1996.
- Rainey, Hal, „Rethinking public personal Administration“, у: *New Paradigms for Government - Issues for the Changing Public Services*, ed. Patricia W. Ingraham, Barbara S. Rozmek and Associates, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1994.
- Trosa, Sylvie, *Next Steps: Moving on*, Cabinet Office, London, U.K., 1994.
- Васиљевић, Душан, „Нови законски оквир за локалну самоуправу у Србији“, у: *Модели организације локалне самоуправе (Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија)*, ПАЛГО Центар, Београд, 2008.
- Дамњановић, Предраг, Ристић, Жарко, Радишић, Миле, *Јавни менаџмент и јавни маркетинг*, Либер, Београд, 2007.

- Ђорђевић, Снежана, *Власти у акцији - свет јавних услуга*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја штампа, Београд, 2008.
- Прокопијевић, Мирослав, „Капацитети локалних власти у области подстицања локално економског развоја“, у: *Локална управа - стање и потенцијали*, Факултет политичких наука, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009.
- Шепаровић Перко, Инге, *Изазови јавног менаџмента - дилеме јавне управе*, Голден маркетинг, Загреб, 2006.

Milija Cvijovic

THE REFORM PROCESS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN SERBIA

Resume

In the last 25 years, the modern world has undergone major changes in the political, economic, social, technological and cultural sense. In the era of internet and modern information technology, information and educated people have become key resources. The changes are also reflected in the state governance by introducing a "good governance" through scientifically based "new public management" which caused changes in the transformation of the bureaucracy, regulatory reform, contracting, services aimed at citizens, budget programming, management, implementation, introduction of e –technologies. Serbia was under the influence of all these changes and today is faced with the delayed transition processes and weaknesses that are manifested through the inconsistent application of the law, lack of implementation strategies at central and local level, redundancy state apparatus, inefficient processes of decentralization, the absence of a managerial approach to management. Solutions in the form of modernization of public administration in Serbia must be requested through the adoption and full implementation of legislation and strategic policy documents, disempowerment of few people from the political and economic areas at the central level, reducing the number of employees in the public sector, addressing issues of non-functional state and social enterprises, as well as through the in-

troduction of managerial approach and measurement systems and standards in the work of employees.

Keywords: new public management, good governance, public administration, reforms, laws, strategies.