
НОВА ЈАВНА УПРАВА И МОДЕЛИ РЕФОРМИ

УДК 35.07:321.01

Оригинални научни рад

Веран Ж. Станчетић*

Сажетак

Почеци јавне управе као науке везују се за крај 19. века. Од тада па до данашњих дана она ће проћи кроз неколико фаза а актуелна фаза траје од седамдесетих година прошлог и уобичајено се назива нова јавна управа. Неколико је упоришних тачака или карактеристика нове јавне управе: фокусираност на динамику (промене) управе, интердисциплинарни приступ, фокус на концепт јавних политика те појава нових трендова (компаративна и развојна јавна управа и повећано интересовање за изучавање односа тржишта и државе). Када је реч о фокусу на динамику јавне управе мисли се пре свега на реформе управе које су подстакнуте тзв. кризом државе и управљања у другој половини двадесетог века. Бројна искуства и истраживања могућих одговора на кризу (реформе) су сублимирана у неколико основних модела: тржишни (вестминстерски), партиципативни (амерички) и децентралистички (холандско-дански) модел. Они се разликују међу собом у зависности од доминантног реформског инструмента односно прихваћеног реформског правца. Ова истраживања и модели могу нарочито бити корисна за државе у којима тек предстоји реформа и модернизација јавне управе. Ипак, око преношења искустава те оптималног одабира одређеног модела реформе у датој држави треба бити обазрив и претходно сагледати тренутну ситуацију и традицију схватања јавне управе.

Кључне речи: нова јавна управа, модели реформи, криза управљања, легалност, ефикасност

* Аутор је доцент на Факултету за европске правно-политичке студије у Новом Саду.

Еволуција науке о јавној управи

Почеци јавне управе као научне дисциплине везују се за радове Вудроа Вилсона (1856-1924), Макса Вебера (1864-1920) и Фредерика Тејлора (1856-1915). У хронологији стручних чланака и књига о јавној управи као претеча се најчешће наводи Вилсонов рад *The Study of Administration* (Студије управе), објављен у академском часопису *Political Science Quarterly*, 1887. године. У овом тексту аутор истиче као најважнији принцип управе ефикасност односно продуктивност (са што мање уложених напора постићи што боље резултате). Вилсон је истакао и потребу раздвајања сфера политике и управе, те да ова потоња треба да има извештан степен слободе у односу на политику. На европском континенту упечатљив траг на развој јавне управе оставио је Макс Вебер својим делима Бирономија и Политика као позив. Он управу посматра као рационализован систем који остварује циљеве а кога карактеришу: професионалност, јасна подела посла, хијерархија и централизованост (модел војне организације). Ова два аутора представљаће и различите парадигме јавне управе видљиве и до данашњих дана (амерички - менаџерски и европски - правни приступ). Фредерик Тејлор се није бавио јавном управом већ питањима опште организације и управљања заснованог на науци, а његова запажања су током наредних деценија имала значајан утицај и на развој науке о управи.

Током 20. века јавна управа као научна дисциплина пролази кроз већи број фаза. Прва се може назвати периодом дихотомије (политике и управе) и траје од 1887. до 1926. Потом следи десетогодишњи период даљег развоја науке и доминација тзв. *POSDCORB* концепта.¹ Трећа фаза (1938-1947) се означава као изазов бихевиориста који оспоравају науку о јавној управи сматрајући да не постоје њени посебни принципи већ само општа места карактеристична за све организације. Ово становиште заступа и познати аутор Херберт Сајмон, у својој књизи *Administrative Behaviour*. Четврта фаза (1948-1970) настаје као последица бихевиористичког

1 Акроним “*POSDCORB*” је означавао логичне секвенце или сегменте „добре“ управе и то: планирање (*planning*), организовање (*organizing*), кадрирање (*staffing*), вођење (*directing*), координирање (*coordination*), извештавање (*reporting*) и буџетирање (*budgeting*). Ови елементи су чинили јавну управу и интересовање се сводило првенствено на њих.

изазова и карактерише је криза идентитета која се манифестује у испреплетаности управе и политике те немогућности њиховог јасног разграничавања у пракси (репрезентативна књига овог периода - Двајт Валдо, *Administrative State* из 1948, године). Коначно пету фазу развоја науке о јавној управи представља период од 1971. године па надаље. Од тада јавна управа бележи велики развој и обogaћење визије (приступа).²

Овај последња и актуелна фаза развоја јавне управе назива се и *нова јавна управа*. Неколико је упоришних места или тема у овом периоду:

- фокус на динамику управе;
- интердисциплинарни приступ;
- концепт јавних политика;
- појава нових трендова у предмету и изучавању јавне управе (компаративна јавна управа³, развојна јавна управа⁴, тржишна оријентисаност – изучавање односа државе и тржишта.

2 Фазе науке о јавној управи наведена према: Amreshwar Avasthi, Shriram Maheshwari, *Public Administration*, Lakshmi Narain Agarwal, Agra, 2014.

3 За оснивача компаративне односно упоредне јавне управе сматра се Фред Ригс (*Fred Riggs*) аутор чланка *Trends in comparative study of Public administration* (1962). Потреба за компаративном јавном управом је произашла из битно другачијих политичко-административних и уопште друштвених услова широм света. Након Другог светског рата изучавање земаља трећег света је постало заједничко поље интересовања скоро свих друштвених наука. Научници који су се бавили јавном управом су се занимали пре свега за питања развоја јавне управе у овим земљама и њене улоге у друштвено-економском развоју и променама. Осим земаља трећег света занимљиво (и специфично у односу на Запад) поље истраживања заузимају бивше социјалистичке земље с обзиром на њихово наслеђе.

4 Концепт развојне управе настаје након Другог светског рата. Основни узрок настанка развојне управе јесте појава нових независних држава у Африци и Азији. Традиционални концепт јавне управе се током двадесетог века развијао на Западу у распону од управе у минималној држави (*law and order*) до управе у држави благостања. Међутим, нове независне државе су се нашле у потпуно другачијем контексту, суочене са бројним проблемима као што су: сиромаштво, незапосленост, низак ниво образовања становништва, итд. Јасно је да управа у овим државама није могла да буде посматрана само као систем који одржава ред и спроводи законе или као систем који треба да обезбеди што више благостања грађанима већ пре свега као систем који је оријентисан на промене, односно развој и решавање круцијалних проблема.

Дакле, Нова јавна управа представља област у оквиру Јавне управе и њен примарни предмет интересовања су промене (реформе) јавних управа током задњих неколико деценија (од седамдесетих година прошлог века), а које су условљене новим контекстом у коме су се државе и друштва нашли (глобализација, научно-техничка револуција, „имплозија“ света, мултикултурализам...).

Ради потпунијих информација треба поменути и то да је претходница настанку нове јавне управе конференција „Америчке академије политичких и друштвених наука“ из 1967. у Филаделфији под називом: „Теорија и пракса јавне управе – предмет, циљеви и методи“. Генерални закључак са ове конференције је био да јавна управа треба да се посматра као академска дисциплина, затим као поље у пракси непосредно везано за остваривање јавног интереса.⁵

Годину дана касније Двајт Валдо (*Dwight Waldo*) у настојању за даљим развојем овог концепта поставља питања: шта је прави терен јавне управе (дакле питање њеног опсега и предмета), која је логика коју треба примењивати приликом његовог истраживања и какву друштвену корисност може да обезбеди знање о јавној управи. У настојању да понуди одговоре на ова питања 1971. године Франк Марини је објавио књигу „Ка новој јавној управи“⁶ У њој је истакао седам упоришних тачака нове јавне управе: 1. одбацивање вредносно неутралног приступа, 2. више окренутости ка јавности, 3. истицање социјалне правде, 4. антибирокарски, антитеоретски и антитехнички приступ управи, 5. оријентисаност ка клијентима и друштвено свесни поглед, 6. истицање децентрализа-

5 Закључци ове конференције су били:

1. Бирографија треба да се изучава структурално као и функционално;
2. Дефиниција предмета је проблематична пошто је тешко установити његове оквире (поље предмета);
3. Хијерархијски поглед на организациону структуру треба да буде промењен, између администратора треба да има више односа координације него субординације;
4. Јавне политике и политички аспекти постају главни фокус пажње јавне управе уместо менаџмента;
5. Будући администратори (службеници) треба да буду образовани и обучавани у професионалним школама. Курсеви јавне управе не би требало да буду фокусирани само на управне организације и процедуре већ да негују интердисциплинарни приступ;
6. Јавна управа до сада нема довољно капацитета да се суочава са друштвеним проблемима.

6 Frank Marini, *Towards a new Public Administration*, Chandler, New York, 1971.

ције административних процеса и административног плурализма, 7. истицање квалитативне трансформације, промена – подразумева истицање етике и вредности.

Време уобличавања концепта нове јавне управе је заправо и период тзв. кризе управљања и државе благостања која је подстакла велике промене у системима јавне управе и приступу јавном управљању. Нова јавна управа се бави могућим одговорима на кризу управљања а који су током година артикулисани у неколико кључних модела. Но, пре него што се представе ови модели, ради њихове потпуније опсервације сврсисходно је осврнути се на кључне узроке кризе управљања.

Криза државе и јавног управљања

Тешко дати јединствен одговор на питање шта је довело до кризе држава (државног управљања) будући да се у различитим државама могу утврдити различити разлози. Ипак, генерализацијом је могуће утврдити неколико кључних узрока.

Један је слаба и неадекватна реакција и одговор влада на **значајне промене у економији** које су се десиле задњих деценија. Успоравањем економског раста услед раста јавног сектора владе су постепено почеле да располажу са све мање прихода од пореза а са друге стране трошкови су константно расли. Оваква ситуација је условила неопходност реформе управе која је требала да постане економичнија и јефтинија како би успешно испунила своје задатке односно оправдала разлог свог постојања. Ипак, постоје и друга чија размишљања по којима је процес обрнут тј. економски проблеми заправо доводе до раста улоге јавног сектора. Као аргумент се наводе примери да када је долазило до економских криза тада је као последица обично следило ширење домена јавног сектора. Стога, треба евидентирати и друге факторе који су допринели кризи управљања.

Као могући узрок се сасвим основано наводи и демографска промена. Популација готово свих (пост)индустријализованих демократских држава је све старија. То значи да су издаци за пензије, здравствено и социјално осигурање и сл. све већи а морају да буду финансирани новцем који се сакупља од све мањег броја

запослених. Дакле, све већи јавни трошкови а све мањи приходи природно су изазвали кризу управљања и потребу за реформама.

Постоји још један феномен који оптерећује рад управе: одлуке о трошењу новца из државног буџета доноси релативно мали број људи – водећи политичари у власти. Са друге стране, људи који намете морају да плате држави углавном их доживљавају као обавезу и оптерећење а мали број њих је свестан будућих користи од тога. Зато постоји тенденција да се врше такве промене у јавном сектору како би се постигао што мањи отпор међу грађанима. Као последица тога долази до смањења јавних трошкова и смањења регулације где год је то могуће.

Поред тога централне власти у савременим условима губе могућност ефективног управљања у бројним областима јавне сфере услед брзог *научно-технолошког развоја, информационих технологија и процеса глобализације*. Услед радикално нових околности и окружења у коме се савремена држава и управа налазе, неки аутори сматрају да „државе неће још дуго бити суверене у традиционалном значењу те речи“.⁷ Као неки од узорка за оваква схватања могу се навести следећи:

- 1) Компјутерске комуникације, радио таласи, сателити, телефонија омогућавају изузетно брзу комуникацију за разлику од пре неколико деценија када је доминирала традиционална пошта. Брзина и квантитет комуникација су у толико великој мери да државе (тј. власти) све теже могу да их надзиру, благовремено евидентирају и контролишу односно да их свеобухватно сагледају;
- 2) Утицај електронских мас-медија све више ограничава државну доминацију у многим областима јавних политика;
- 3) Држава не може да буде ауторитет прекограничним асоцијацијама или глобалним компанијама;
- 4) Држава све мање може да успоставља правила и контролише глобалне финансијске токове;

⁷ Georg Sørensen, *The Transformation of the State – beyond the Myth of Retreat*, Palgrave Macmillan, New York, 2004, str. 107.

- 5) Светски еколошки услови као што је озонска рупа или уништавање биодиверзитета такође угрожавају материјалне предуслове суверенитета.⁸

И немачки аутор Михаел Цирн даје допринос теоријском разматрању полазишта реформи. Он уводи појам „конгруентан систем“ који постоји онда када се субјекат и објекат владања поклапају. Основни услов ефикасног управљања је систем конгруенције. Т су Некада су се у историји економске активности, саобраћај, загађење животне средине, културне активности итд. одвијали претежно у оквиру националних граница и као такве су могле бити уређене мерама националне државе. Међутим услед напретка науке и технике и човекових могућности ове активности и њихове последице превазилазе националне границе и тиме држава, будући просторно лимитирана, по Цирну, губи суштински елемент њене легитимације - ефикасно управљање.⁹

Одговори на кризу управљања – модели реформи

На кризу управљања одговарало се бројним реакцијама тј реформама последњих 45 година, са различитим последицама и степеном успеха. Ипак бројни приступи реформи управе могу се свести на неколико основних модела.

У стручној литератури се ови модели најчешће се идентификују као тржишни, партиципативни, флексибилни и дерегулациони модел, при чему су флексибилни и дерегулациони изведени из прва два (који се могу сматрати основним).¹⁰ Ова четири модела

8 Jan Aart Scholte, *Globalization – A Critical Introduction*, Macmillan, London, 2000, стр. 136.

9 Као пример неконгруентног система може да послужи ситуација у којој једна држава има проблема са последицама озонског омотача. Она може донети регулативу којом се смањује емитовање гасова који оштећују омотач, али то неће довести до ефекта уколико загађење долази од других држава. У Немачкој, на пример постоји строжија забрана десно-радикалног пропагандног материјала него у другим земљама. Међутим, ова регулатива нема ефекат ако неко ко има седиште у САД шаље овај материјал и емитује га преко интернета. Овакву ситуацију добро је илустровао Урлих Бек реченицом да се још увек „о друштву и држави мисли, и они се организују и живе као да су подударни“.

10 Снежана Ђорђевић, *Власти у акцији – свет јавних услуга*, Факултет политичких наука, Београд, 2008, стр. 11.

наводи и Гај Питерс (*Guy B. Peters*) у књизи Будућност управљања (*The Future of Governing*). Осим ове поделе, аутор нуди солидан аналитички оквир на основу кога анализира сваки од модела. Тај оквир се састоји из четири елемента:

- 1) механизам дијагнозе проблема – ко утврђује и како шта је јавни интерес односно јавни проблем;
- 2) структура јавног сектора (како јавни сектор треба да буде организован);
- 3) менаџмент (како члановима јавног сектора управљати, како их регрутовати и мотивисати као и питање контроле финансијских ресурса) и
- 4) концепција процеса креирања практичних политика.¹¹

У књизи Изазови јавног менаџмента ауторка Инге Перко Шепаровић наводи следеће: „Модели реформи... би се могли свести на два главна модела с обзиром на примарни механизам регулације: британски – приватизација и тржиште, шведски - управљање путем резултата и трећи модел који је мање профилисан холандско-дански чији је примарни механизам регулације деволуција – децентрализација. У свим моделима се као секундарни механизам појављују инструменти конкуренције а као терцијални, у случају британског модела управљање путем резултата, у шведском децентрализација, а у холандско-данском приватизација, из чега следе и режими управљања: британски – приватни сектор и тржишни механизам; шведски – режим управљања путем резултата и холандско-дански режим деволуције. Постоји и четврти режим управљања путем правила (Веберов модел) као примарног инструмента уз конкурентске инструменте на другом и приватизацију на трећем месту, код којег је реформа минимално присутна.“¹²

Слична подела модела реформи јавне управе је наведена и у књизи Власти у акцији – свет јавних услуга: вестминстерски, амерички и нордијски модел.¹³

11 Guy B. Peters, *The Future of Governing*, University Press of Kansas, Kansas, 2001, стр. 16-20.

12 Инге Перко Шепаровић, *Изазови јавног менаџмента – дилеме јавне управе*, Голден маркетинг – Техничка књига, Загреб, 2006, стр. 75-76.

13 С. Ђорђевић, оп. цит., стр. 33-37.

Осим поменутих модела реформи у стручној литератури се могу наћи и други што указује на то да до сада нема универзално прихваћене класификације. Ипак, дубља анализа различитих подела указује на иста полазишта или суштину. А та суштина се може објаснити једноставним системом који се састоји од две категорије: 1) проблем јавне управе и 2) могућа решења односно одговори. *Telos* јавне управе и јавног управљања јесте државна надлежност у некој области а проблем односно потреба за реформом настаје онда када држава не може ефикасно да обавља своју надлежност. Намеће се питања шта урадити поводом овог проблема? У зависности од одговора настају различити модели реформи. А могући и најчешћи одговори су следећи:

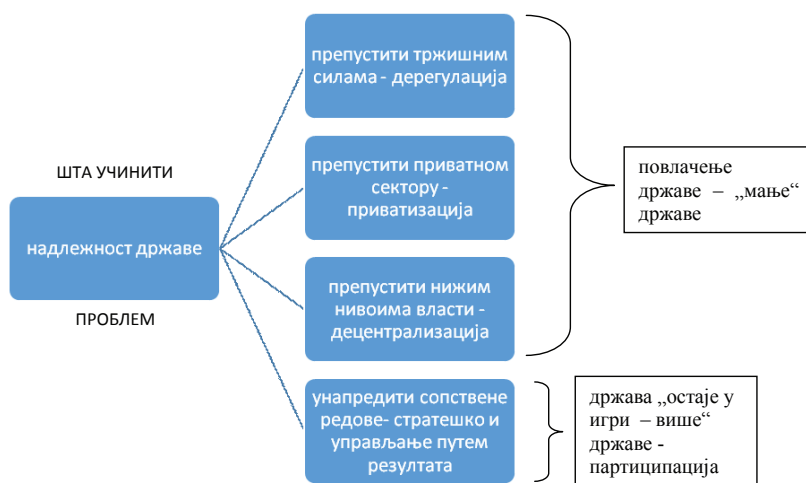
- 1) држава неефикасно обавља своју надлежност у одређеној области те стога треба да се повуче из те области и препусти је тржишним силама (тржишна држава);
- 2) држава неефикасно обавља своју надлежност и стога треба да је препусти приватном сектору (варијанта тржишне државе);
- 3) држава неефикасно обавља своју надлежност и треба је препустити нижим нивоима власти и (децентрализована држава);
- 4) држава неефикасно обавља своју надлежност те стога треба да унапреди своје управљачке капацитете (партиципативна држава);

Дакле, суштина је у томе да ли проблематичну област државног управљања треба препустити неком другом или проблем треба решити унапређењем „сопствених редова“ тј. администрације. Због тога неки аутори у основи разликују само два модела: тржишни и партиципативни. Идући још дубље у анализу може се заправо говорити о разлици између тзв. „велике“ државе са широким дијапазоном овлашћења (социјалдемократска опција тј. држава благостања са значајном регулативном улогом) или „мале“ државе (минимална држава, конзервативно-либерална опција, мање регулације, више тржишта).

У зависности од четири горе понуђена одговора је и основни реформски механизам или процес који се намеће. У првом случају када се држава повлачи из проблематичне области, као

основни механизам реформе се јавља дерегулација. У другом случају када се надлежност препушта приватном сектору (што не значи да се држава повлачи као крајњи гарант или контролор квалитета) основни процес реформе је приватизација. У трећем моделу када држава препушта своје надлежности нижим нивоима власти реч је децентрализацији као основном механизму реформе док у четвртом случају постоји већи број процеса међу којима се истичу управљање путем резултата, стратешко управљање...¹⁴

Сликовито, различити одговори од којих потичу и различита стратешка опредељења се могу представити на следећи начин:



Основа настанка различитих модела реформе јавне управе

На овој слици је истовремено приказана и дихотомна подела модела реформе (тржишни и партиципативни) и подела на већи број модела која настаје нијансирањем дихотомне поделе, односно једне од опција а то је модел који указује на повлачење државе из регулације и управљања. Такође у оквиру овог приступа могуће је разликовати потпуно повлачење државе у случају дерегулације и приватизације и само делимично повлачење државе у случају децентрализације. Наиме, код децентрализације надлежност или јавни посао који се препушта нижим нивоима власти и даље остаје у владином (премда децентрализованом) сектору.

14 Напомена: Овде је реч о моделима и упрошћеном приказивању процеса. Поред наведених постоје и други. У пракси у сваком моделу реформе је присутан велики број реформских процеса, но овде је реч само о томе који је доминантан - примаран.

Конечно, закључимо, за даље аналитичке потребе ове студије констатоваћемо *три основна модела реформе јавне управе*:

- 1) *тржишни* или *вестминстерски модел реформе* (дерегулација и приватизација)
- 2) партиципативни или амерички модел реформе (управљање путем резултата)
- 3) *децентралистички* или холандско-дански модел *реформе* (децентрализација и деволуција)¹⁵

Тржишни (вестминстерски) модел реформе јавне управе

Овај модел реформи је спроведен у Великој Британији па отуда и назива вестминстерски. Изузетно добри резултати применом овог модела су постигнути и на Новом Зеланду. Кључно питање реформе јавне управе у Великој Британији је било шта држава лоше ради а не би више требало? Одговор је, како је то приказано на претходној слици, био садржан у томе да послове које не може успешно да реализује треба да препусти приватном сектору или субјектима из цивилног друштва. Карактеристика реформи у Британији је била и јасно разграничење поља надлежности државе и других нивоа власти као и осталих сектора (приватног и цивилног – невладиног). Осим тога направљена је јасна линија разликовања између креатора политика и менаџера. Реформе у вестминстерском моделу су биле свеобухватне, дошло је до радикалних промена у начину вођења јавних политика и значајног смањења административног апарата државе.

Реформа јавне управе и уопште јавног сектора у Великој Британији се могу свести на неколико кључних активности односно одлука у вези са неком надлежношћу или јавним сервисом:

15 Помиње се и нордијски или скандинавски модел реформе, но ради се са само о комбинацији тј. примени различитих решења из већ наведених модела. Очито је из назива модела које државе су типични пример одређеног модела реформе. Пример тржишног модела реформе јавне управе су: Велика Британија и Нови Зеланд. Партиципативни модел реформе је спроведен у САД али и у Шведској. Ипак, иако је исти модел у питању код ове две државе различити су мотиви за њихово опредељење.

- приватизација – активност се преноси на приватни сектор тако да влада више нема правну одговорност за сервис. Најпознатији пример су: железница, гас, струја и вода. Ипак у овим случајевима држава и даље има извесну улогу, пре свега регулаторну и кроз субвенције;
- укидање – влада одлучује да укине неки јавни сервис сматрајући га непотребним;
- уговарање – ради се о јавној активности или послу који држава жели да задржи али саму реализацију препушта тржишту и приватном сектору да у име и зарад интереса јавног сектора реализује одређену активност;
- агенцификација – препуштање активности аутономним телима које формира - овлашћује влада;
- *market testing* - врста флексибилнијег уговарања када власт није сигурна да ли неку активност - сервис треба задржати у владином сектору или препустити приватном. Стога се флексибилним формама и уговорима „тестира“ конкретан случај како би се установила најпогоднија форма.¹⁶

Партиципативни (амерички) модел реформе јавне управе

У партиципативном моделу реформе јавне управе, за разлику од претходног питање није на који начин и коме препустити оно што држава лоше ради, већ на који начин да то побољша. Из тог разлога, разумљиво је зашто приватизација није кључни сегмент реформи већ пре свега активности које треба да унапреде рад администрације. Дакле у САД долази до другачијег приступа у односу на Велику Британију односно до другачијег третмана приватног сектора и тржишта, иако су САД традиционално окренуте тржишним принципима и мањој регулацији. Треба имати на уму да су САД у тренутку реформи јавне управе држава са већ увелико

16 Megan Mitchell, *From sow's ear to silk purse: public sector reform in the UK and Australia through the 80s and 90s*, Working papers in Australian studies, no 116, Sir Robert Menzies Centre for Australian Studies, London, 1999, стр. 12.

афирмисаним принципом слободног тржишта, приватне иницијативе и принципа дерегулације (знатно израженије него у Европи). Стога није ни било толико простора за још екстензивнију приватизацију или повлачење државе, већ је главни проблем био у томе како да држава оно што иначе ради унапреди.

Ипак, приватни сектор је играо важну улогу у реформи јавне управе у Америци, али на другачији начин него у Великој Британији. Док је у Великој Британији кључно опредељење било да се послови које држава лоше обавља препусте приватном сектору у САД је кључна идеја или интенција била, да се пракса из приватног сектора односно најбоља решења из бизнис и цивилног сектора примене на функционисање јавне управе и власти. Преузимање праксе из приватног сектора и „уграђивање“ у владин односно јавни сектор представља доктрину „*reinventing*“ покрета¹⁷ док је у Британији доминирао у „чистијем облику“ нови јавни менаџмент (НЈМ).¹⁸

Још једна специфичност америчког модела реформи је и извесно замагљивање линије између приватног и јавног сектора што је такође супротно вестминстерском моделу. Он се доминантно ослањао на ефекте и резултате које власт и управа постижу. У процесу усмеравања реформи од изузетног значаја су били доприноси које је дало друштво и појединци својим идејама и креативношћу, па се може говорити о спровођењу реформе одоздо на горе (што је супротно у односу на Британију). Још једна специфичност у односу на вестминстерски модел је да ова реформа није била

17 Својеврсну „опозицију“ или бар корекцију новом јавном менаџменту представља приступ „Редизајнирање владе“ (енгл. *Reinventing government*). Овај покрет или реформски правац постаје популаран након објављивања истоимене књиге са поднасловом „Како предузетнички дух пренети у јавни сектор“, америчких аутора Дејвида Озборна и Теда Геблера. Већ из самог наслова књиге намеће се чињеница да они не заступају идеју о повлачењу владе већ идеју о активној али предузетнички активној влади (власти). David Osborne, Ted Gaebler, *Reinventing Government – How to entrepreneurial spirit is transforming the public sector*; Penguin group, New York, 1993.

18 Напомена: Да не би долазило да до забуне треба истаћи да у неким деловима света популарни концепти као НЈМ се сматрају превазиђеним. У САД је доктрина НЈМ и „скидање државе са леђа грађана“ била актуелна у време Роналда Регана, међутим крајем 80их година општа оцена је била да дотадашње реформе нису постигле очекиване резултате. Тада је доминацију НЈМ у САД заменио већ поменути реинвентинг покрет. Погледаги: Patrick Dunleavy, Margaret Helen, *New Public Management is Dead: Long Live Digital Era Governance*, Journal of Public Administration Research and Theory, July 2006.

радикална већ развојна, ширила се постепено на све сфере јавних политика и различите нивое власти.

Један до кључних механизма реформи је управљање путем резултата (*енгл. performance management*). Ово је модел управљања развијен у оквиру науке о менаџменту а примењен је и у јавној управи. Фокусира се на појединце и тимове унутар организације са циљем постизања високог нивоа перформанси (резултата). У том смислу најважније је установити јасне циљеве организације, затим постићи заједничко разумевање и сагласност појединаца око циљева, потом јасно расподелити одговорности и дужности. Веома важан сегмент у свему овоме јесте комуникација између менаџмента – управитеља и запослених затим појашњавање очекивања, циљева, као и пружање повратних информација и процена резултата. Овај модел предвиђа да запослени који не остварују зацртане циљеве имају могућност унапређења својих способности. Стога су веома важне обуке, унапређење компетиција запослених и организационих аспеката, побољшање радних услова, утврђивање стандарда и мера.

Осим САД и Шведска се наводи као пример реформе у којој је битну улогу имало управљање путем резултата и уопште партиципативни модел реформе. Занимљиво је да се исти модел реформе применио у државама са различитим традицијама. САД је традиционално „мала“ држава за разлику од Шведске која је пример „велике“ државе са великом редистрибутивном улогом и јавним сектором (држава благостања). Ипак, већина аутора наводи и неке специфичности реформе јавне управе у Шведској због чега се ова држава сврстава у специфичну – нордијску групу реформи а што је врло блиско заправо следећем типу.

Децентралистички (холандско-дански) модел – деволуција, децентрализација

У овом моделу одговор који се нуди на проблем неуспешног обављања посла државне власти јесте препуштање тог посла нижим нивоима власти (регионима, окрузима, градовима и општинама). Овај процес истовремено значи и демократизацију. Осим процеса децентрализације који је примарни у овом моделу, велика пажња је посвећена подизању квалитета рада запослених, увођењу

евалуација, тимског рада, награђивања према раду, флексибилнијим формама управљања итд. Осим тога дошло је и до радикалне реформе буџетског система.

Процес децентрализације означава процесе препуштања или преношења овлашћења централне власти нижим нивоима власти. Прецизније децентрализација је: процес којим се власт односно надлежности, послови и доношење одлука преносе са централне власти на ниже нивое власти, при чему пренето остаје под надзором централне власти (контрола легалности).

Децентрализацијом се централна власт се не развлашћује у потпуности. У овом процесу централна власт и даље остаје у извесном смислу крајњи гарант и контролор децентрализованог посла или надлежности. Врста надзора је један од показатеља да ли се ради о децентрализацији у правом смислу речи (препуштање посла) или само о благом облику децентрализације када се посао поверава нижем нивоу (деконцентрација и делегација). У првом случају власт има право само контроле законитости и уставности, нема право одузимања надлежности, а у другом – блажем облику децентрализације, власт осим контроле легалности има и право контроле сврсисходности рада нижег нивоа власти. Овај први или јачи облик децентрализације значи и то да централна власт препуштајући локалној власти посао преноси и оригинерну (изворно) надлежност. Централна власт је више не може поново преузети (без сагласности локалне власти). У овом случају реч је о пуној или комплетној децентрализацији односно деволуцији.

Осим скандинавских држава, децентрализација као основни модел реформи управе је спроведена и у многим другим европским континенталним државама а типичан пример је и Немачка.

Има ли правила – који модел је најпогоднији за дату државу?

Сврха утврђивања и анализе модела реформи јавне управе јесте да се сакупљена сазнања и искуства примењују и даље усавршавају у будућим реформама јавних управа, односно у државама у коме ови процеси тек предстоје. То значи да се у конкретной држави може говорити о могућем и пожељном моделу, али пошто се сагледају два важна фактора:

1. тренутно-затечено стање и
2. традиција односно доминанте вредности у схватању јавне управе.

Већ је поменуто да многи аутори и реформу управе у Шведској и управе у САД сврставају у модел партиципативне државе. Међутим разлози за ово опредељење у ове две државе су различити. У САД је кључни фактор био „затечено стање“ односно већ увелико „минимална“ тј. држава организована на либералним начелима са снажним утицајем и укљученошћу приватног сектора у јавни. Са друге стране у Шведској је свакако било простора за приватизацију или дерегулацију међутим вишевековна традиција да јавни сектор обезбеђује већину сервиса те социјална функција државе су били одлучујући фактор за избор партиципативног модела реформи.

Са друге стране Велика Британија је након Другог светског рата била „на пола пута“ између САД и континенталне Европе. Иако више склона либералним начелима него континентална Европа, након рата је дошло до значајног раста социјалне улоге државе. Стога је у време почетка реформи (Влада Маргарет Тачер) било простора за приватизацију и дерегулацију а са друге стране није постојала дуга и „тврда“ традиција државе благостања или пак везаности за принцип легалности као што је то случај у нпр. Француској или Немачкој.

У Немачкој је изражена традиција легалности али је и нешто већи утицај социјалдемократске мисли и државе благостања (већи у поређењу са САД и Великом Британијом, мањи у поређењу са Шведском), тако да се реформа управе у Немачкој првенствено свела на децентрализацију. Слично је било и у Француској с тим што је тамо традиција имала још већи утицај те је значајно успорила модернизацију управе. Упркос томе неки процеси попут децентрализације су спроведени.

Када је реч о традицији и различитом вредновању принципа у први план избија „напетост“ између принципа ефикасности и легалности. У зависности од тога који принцип је примаран у датој држави битно зависи и односи према организацији и реформи управе.

Наиме познато је да постоје значајне разлике између правних система (или боље речено правне традиције) Велике Брита-

није (и других земаља Комонвелта) и континенталне Европе. Ове разлике се манифестују и у области јавне управе. Једно од кључних теоријских питања управе је колико дати слободе (дискреције) јавној управи а у коликој мери је регулисати (правним прописима).

На европском континенту је увек постојала склоност ка јаснијој регулацији управе и њеном чвршћем везивању за право док је у Великој Британији ово било мање присутно (мада нешто више у односу на САД), нарочито од седамдесетих година 20. века када је отпочео процес менаџеризације управе. Ове разлике произилазе из тога да ли се инсистира на процедури тј. поступку или циљевима. Наравно, иако је британска управа мање регулисана то значи да не постоје правно уређени поступци али они никад нису имали средишње место кад се размишља о управи за разлику од европског континента.

Да би се схватио узрок различитих схватања и перцепције јавне управе треба указати на историјат развоја националне државе и места и улоге управе током времена. У време настанка и јачања националних држава (нарочито од 17. па до краја 19. века), управа је била инструмент одбране и гаранције њене спољне и унутрашње сигурности. Како је временом долазило до спољне и унутрашње стабилизације у смислу основних безбедносних и мировних услова, долазило је постепено до демократизације а нагласак се са претходне сигурности и безбедности сели на поштење и правичност тј. на то да управа буде везана законом али и етиком. Нагласак је и на грађанину тј. његовој заштити од злоупотребе државне силе. Стога се инсистира на правној држави и владавини права и у односу према управи. Међутим, како је управа почела експоненцијално да расте у двадесетом веку и по броју запослених и по јавним трошковима пажња је почела све више да се премешта на резултате и ефикасност. Дакле, овде постоје три перспективе. Тек настала држава у борби између владара и феудалних сталеза је зависила од надмоћности своје силе. Међутим, када та сила почиње тежити тиранији, одговор је демократска револуција. Држава која се рађа из ове конфронтације разумљиво је усмерена на правно и политичко ограничавање и контролу силе ма у чијим рукама она била. И то је време апсолутне преваге правности тј. правног приступа управи. Коначно када економски раст и друштвене промене доводе до нагле експанзије јавне управе, питање укупне цене такве управе долази у први план. Тежиште прелази на питање који

су циљеви управе заиста потребни са аспекта јавног интереса и како те циљеве остваривати са што мање средстава.

	Настанак модерне државе	Период „демократске револуције“	Раст државе и управе
Сврха управе и акценат	Сигурност и безбедност	Поштење, правичност, етика	Цена управе, ефикасност

Историјски развој државе и сврха државе и управе

Оно што је кључно овде истаћи је да нису све државе у исто време пролазиле ове развојне фазе. У Великој Британији је навикавање на ограничавање власти трајало још од једанаестог века. Стога су и демократске промене почеле раније, одвијале су се поступно и представе о владавини права су се дуже „таложиле“ у свести генерација.

За разлику од тога државе континенталне Европе су се сучавале са искушењима тоталитаризама, честих промена система и револуцијама. Апсолутизми су дуже трајали а појављивале су се не тако давно и диктатуре. У многим државама источне Европе чак ни процес стабилизације институција правне државе није прошлост тј. обављени посао већ актуелна потреба и ургентни задатак. За разлику од европског континента ово је давна прошлост за Велику Британију

Закључак: јавна управа – наука и пракса

Јавна управа је током двадесетог века израсла у аутономну научну дисциплину и постала чврсто везана за концепте власти, јавног управљања и јавних политика па је нераскидиво везана и са савременом политикологијом. Иако је настала у Западним државама, јавна управа се временом прилагођавала изазовима широм света па су тако настале нова усмерења и дисциплине унутар ње као што су компаративна или развојна управа.

Током свог развоја јавна управа је као наука пролазила кроз бројне фазе а садашња означена термином нова јавна управа траје од седамесетих година прошлог века. Битно поље интересовања истраживања јесу промене управе кроз време (реформе) тј. узроци промена, модели реформи и постигнути резултати. Прак-

тично читав свет представља својеврсну „лабораторију“ различитих модела и приступа реформи јавних управа те ова дисциплина има изузетно велики значај за нашу земљу и регион будући да интензивније реформе јавне управе и јавног сектора тек предстоје. Међутим, некритичко преношење искустава других може да изазове негативне последице. Стога приликом размишљања о најподобијем моделу за дату државу мора прецизно да се установи тренутна ситуација (дијагноза проблема јавног управљања) али и да се сагледа традиција приступа јавној управи, као би одређени модел био уопште прихваћен и реализован у пракси.¹⁹

Литература

Amreshwar, Avasthi, Shriram Maheshwari, *Public Administration*, Lakshmi Narain Agarwal, Agra, 2014.

Dunleavy, Patrick, Margetts Helen, „New Public Management is Dead: Long Live Digital Era Governance“, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, July 2006.

Marini, Frank, *Towards a new Public Administration*, Chandler, New York, 1971.

Mitchell, Megan, „From sow’s ear to silk purse: public sector reform in the UK and Australia through the 80s and 90s“, *Working papers in Australian studies*, no 116, Sir Robert Menzies Centre for Australian Studies, London, 1999.

Osborne, David, Ted Gaebler, *Reinventing Government – How to entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Penguin group, New York, 1993.

Peters, Guy B., *The Future of Governing*, University Press of Kansas, Kansas, 2001.

Riggs, Fred, „Trends in comparative study of Public administration“, *International Review of Administrative Sciences*, 28, 1962.

Scholte, Jan Aart, *Globalization – A Critical Introduction*, Macmillan, London, 2000.

Sørensen, Georg, *The Transformation of the State – beyond the Myth of Retreat*, Palgrave Macmillan, New York, 2004.

Wilson, Woodrow, „The Study of Administration“, *Political Science Quarterly*, The Academy of Political Science Vol. 2, No. 2, 1887.

Ђорђевић, Снежана, *Власти у акцији – свет јавних услуга*, Факултет политичких наука, Београд, 2008.

¹⁹ О преносивим и непреносивим искуствима и знањима пише: Френсис Фукујама, *Грађење државе*, Филип Вишњић, Београд, 2007, стр. 42-44.

Фукујама, Френсис, *Грађење државе*, Филип Вишњић, Београд, 2007.

Шепаровић, Инге Перко, *Изазови јавног менаџмента – дилеме јавне управе*, Голден маркетинг – Техничка књига, Загреб, 2006.

Veran Z. Stacetic

NEW PUBLIC ADMINISTRATION - MODELS OF REFORM

Resu me

The beginnings of public administration as a science are linked to the end of the 19th century. From then until the present day it was developing through a number of stages and the current stage runs from seventies under the common name of the common name of the new public administration. There are several characteristics of new public administration: focus on dynamics (changes) administration, interdisciplinary approach, focus on the public policy and the emergence of new trends (comparative public administration, development, and increased interest in research of the relationship between the market and the state).

When it comes to focus on the dynamics of public administration it means on administrative reform which were induced by so-called the crisis of the state and governance in the second half of the twentieth century. Numerous experiences and research of possible responses to the crisis (reforms) are sublimated into a few basic models: the market (Westminster), participatory (American) or decentralized model (the Dutch-Danish) model. These models differ among themselves depending on the dominant reform instrument or accepted direction.

These studies and models can be particularly useful in countries forthcoming reform and modernization of public administration. However, the transfer of experiences and optimal selection of a model of reform in a given country should be careful and examine the current situation as well as the tradition of public administration understanding.

Key words: new public administration, models of reforms, crisis governance, legality, efficiency.

* Овај рад је примљен 22. 08. 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 23. 09. 2015. године.