

Goran V. Dašić
Ekonomski fakultet, Univerzitet u Podgorici

SAVREMENI TRENDОВI U RAZVOJU JAVNOG SEKTORA

Apstrakt: U ovom radu se govori o savremenim trendovima u razvoju javnog sektora u svijetu, kao i novim načinima organizovanja sistema državne uprave koji su pogodovali formiranju preduzetničke države. Hronološki je opisan razvoj javnog sektora u 20. vijeku i pojava nove paradigme upravljanja u javnom sektoru poznatije pod imenom novi javni menadžment. Objašnjeno je koji su razlozi doveli do pojave novog javnog menadžmenta kao nove upravljačke doktrine. U radu su sagledani i faktori koji su na političkom planu pogodovali razvoju novog javnog menadžmenta. Kako su izmijenjene društveno – ekonomske prilike pogodovale razvoju nove doktrine. Na kraju dat je osvrt na stanje javnog sektora u Crnoj Gori i koje su perspektive njegovog razvoja, kao i koje sve pretpostavke treba ispuniti da bi došlo do implementacije doktrine novog javnog menadžmenta u javnoj upravi i uopšte javnom sektoru Crne Gore.

Ključne riječi: javni sektor, fiskalna država, tradicionalna uprava, preduzetnička država, novi javni menadžment, perspektive razvoja, globalizacija, javni sektor, trendovi, Crna Gora

Uvod

Kada je riječ o državnoj upravi u tradicionalnom smislu prelomni momenti su svakako bili 19. i početak 20. vijeka. Tada je došlo do značajnog proširivanja obima državne uprave kao i obuhvata poslova državne administracije, koja osim tradicionalnih oblasti, a to su spoljni i unutrašnji poslovi, odbrana, finansije i pravda, značajno proširuje svoje djelovanje u sferi zdravstvene, prosvjetne i socijalne politike. Svi ovi procesi dešavali su se uporedo sa ubrzanim procesom industrijalizacije u Evropi u toku čitavog 19. vijeka.

Neefikasnost javne uprave koja se vremenom sve više očitavala zahtijevala je nove metode poboljšanja njene efikasnosti i efektivnosti.

Smanjivanje izdataka javnog sektora, njegova racionalnost i efikasnost su generalne smjernice i zadaci koji su stajali pred gotovo svim državama, iako je pojedinačni koncept različit od države do države i od njenog ekonomskog sistema, stepena dostignutih reformi i brojnih drugih činilaca.

Uporedo sa izmijenjenim društveno – ekonomskim prilikama na kraju 20. vijeka u kojima se svijet našao, sa bitno izmijenjenim i kompleksnim političkim prilikama, sa izraženom političkom i ekonomskom nestabilnošću, došlo je i do promjena u dotadašnjem načinu upravljanja u javnom sektoru, što je otvorilo put razvoju nove menadžerske doktrine poznatije pod imenom Novi javni menadžment. Ove kvalitativne promjene u načinu funkcionisanja državne uprave započele su u zemljama anglo-saksonske tradicije odnosno SAD i Velikoj Britaniji, da bi se kasnije koncept proširio i na ostale zemlje, sa jačim ili slabijim intenzitetom, što traje i do današnjih dana.

Problemi koji opterećuju javni sektor u Crnoj Gori su suštinski nedovoljna efikasnost i produktivnost sistema javne uprave, nezadovoljavajući stepen kvaliteta usluga koje pruža javna uprava, kao i visoki izdaci odnosno rashodi javnog sektora u cjelini. Sve su to dovoljni razlozi da se u javnom sektoru Crne Gore traže načini za unapređenje postojećeg stanja koje karakterišu uglavnom ovi problemi. Pošto su modeli razvoja doktrine novog javnog menadžmenta različiti od zemlje do zemlje, tako se i u slučaju Crne Gore ne mogu prihvatiti uniformna rješenja. U pravcu unapređenja postojećeg stanja potrebno je insistirati na uvođenju tržišnih principa u funkcionisanju javne uprave, što bi umnogome poboljšalo njenu efikasnost i produktivnost. Tako efikasna i produktivna javna uprava u službi je ekonomskog razvoja privrede, čime se postiže dvostruki korisni efekat javnog sektora odnosno javne uprave.

Fiskalna država i tradicionalna uprava

Sve ono što se ne može definisati pod preduzetničku državu predstavlja zapravo fiskalnu državu. Antipod preduzetničke države je fiskalna država sa svim svojim tradicionalnim mehanizmima uspostavljenim kroz duge periode njenog funkcionisanja. Karakteristika jav-

ne uprave fiskalne države je da preduzetničke metode nisu imanentne takvoj javnoj upravi.

Kada govorimo o tradicionalnoj državnoj upravi moramo reći i da je njena organizaciona struktura na tradicionalan način organizovana. Njena osnovna karakteristika je birokratska determinisanost i upućenost na složeni sistem procedura i pravila koje često građanima, koji su svakodnevno upućeni na državnu upravu, umjesto da im rješava, stvara brojne probleme i poteškoće. Upravo je takva državna uprava koja ne rješava probleme doprinijela pojavi novog koncepta u menadžmentu javne uprave, koji je poznat pod nazivom novi javni menadžment.

Kraj 18. vijeka se poklapa sa padom feudalnog poretka i označava početak snažnijeg razvoja državne uprave. U pojedinim zemljama kao što je Velika Britanija državna uprava u današnjem smislu je nastala još u 15. vijeku, kada se i razvio parlamentarni život kako bi se od strane parlamenta ograničila suverena vlast kralja. Tako je i nastala državna uprava sa tadašnjim organima zaduženim za pojedine oblasti političkog, društvenog i ekonomskog života, koji su analogni današnjoj organizaciji po sistemu resornih ministarstava u vladi. I u tadašnjem vremenu u državnoj upravi su postojale određene anomalije koje karakterišu i današnju upravu, prije svega korupcija i politički uticaj na zapošljavanje. Ipak, postojala su snažna stremljenja ka profesionalizaciji državne uprave.

U 19. vijeku u većini evropskih upravnih sistema dolazi do profesionalizacije službeničkog sistema odnosno državnog upravnog sistema. Javni interes postaje prioritetni cilj u ostvarivanju poslova i zadataka državne uprave. Vremenom je država prisvajala sve veći broj aktivnosti na sebe, pa je iz tog razloga i državna uprava kao sistem sve više se uvećavala.¹ Na taj način broj resora se povećavao a snažna kontrola države nad privredom uslovlila je povećavanje broja resornih ministarstava. Dominacija stranaka lijevog ideološkog bloka dovela je do političkih poteza imanentnih tom ideološkom profilu, podržavljenju u privredi i stvaranju socijalne države, odnosno države blagostanja.

Talas kvalitativnih promjena koje su zahvatile države u 19. vijeku donio je i suštinske promjene u načinu organizovanja i strukturi

¹ Đorđević D., "Javne finansije – fiskalna ekonomija i menadžment javnog sektora", Privredna akademija, Novi Sad, 2005.

tadašnje državne uprave. Državna uprava je sastavljena od velikog broja departmana i organizacionih cjelina koje se razvijaju iz proste potrebe promjena u cijelom državnom sistemu. Državna uprava iz 19. vijeka svakako da nije isto što i ona u 17. i 18. vijeku, od kada se može računati državnom upravom modernog karaktera.

Dakle, ubrzani industrijski i prije svega urbani razvoj u 19. vijeku doveo je do značajno promijenjene uloge države u privredi i samim tim drugačijeg organizovanja i funkcionisanja same državne uprave. Državna intervencija u privredi postala je neizbježna kako bi se zadovoljile sve veće i narasle potrebe. Samim tim, da bi odgovorila brojnim novonastalim zadacima i potrebama svojih građana država je bila prinuđena da stvara veliki broj javnih službi. Tako se od koncentracije čitave državne vlasti u rukama monarha ili državnog suverena došlo do rekoncentracije državne vlasti na veliki broj departmana, organizacionih djelova javnih službi i ustanova.

Kasnije u 19. vijeku proces reprezentativne demokratije ugrađen je u izvorni liberalni koncept države čime je nastala liberalna demokratija, odnosno liberalno – demokratska država kakvu je u principu danas imamo. Ključni elementi sistema državne uprave u savremenim liberalno – demokratskim državama dobijaju se iz kompetetivnog izbornog procesa kao osnove legitimiteta nosilaca vlasti. Ovaj koncept se još može nazvati sistem predstavničke demokratije jer građani kao nosioci suvereniteta biraju predstavnička tijela, odnosno skupštine ili parlamente ostvarujući tako kontrolnu ulogu sistema izvršne državne vlasti.² Dekoncentracija državne vlasti, ubrzana informatizacija i digitalizacija, procesi su koji su obilježili 20. vijek i državnu upravu u tom

² Nakon perioda u kojem su države bile uglavnom apsolutističke monarhije kao suprotnost takvoj državi nastaje liberalna teorija odnosno liberalna koncepcija države. Njen utemeljivač je engleski filozof Džon Lok koji se smatra utemeljivačem britanskog klasičnog empirizma. Bio je zagovornik podjele vlasti na zakonodavnu kao najvišu i podređenu narodu vlast, i izvršnu, a njegova zalaganja udarila su temelje demokratiji u modernom smislu. Tvorac je čuvene definicije države kao „noćnog čuvara“. Lokova teorija države potiče od samog negativnog određenja države, odnosno suština teorije je shvatanje da država treba da interveniše samo u onim slučajevima u kojima pojedinac nije u stanju obezbijediti osnovnu sigurnost. Dakle, država „noćni čuvar“ mora da obezbijedi bezbjednost svih svojih građana, zaštitu poretka i poštovanje ugovora odnosno funkcionisanje pravne države. Sve ostalo je na pojedincima. U današnjem vremenu stavove minimalne države zastupa politička desnica.

periodu. Proširenje funkcija države u ovom periodu zapravo je uticalo na proces smanjivanja ingerencija centralnih organa vlasti. Potrebe društva mnogostruko su se uvećavale, a samim tim i usmjerenost svih kategorija društva prema državi. Nagli porast stanovništva u gradovima i industrijalizacija praćena demografskom ekspanzijom dovela je do stvaranja mnogostruko većih potreba stanovništva, što je jedino mogla da zadovolji država kao zajednica koja će na najbolji način da zaštiti javni interes. Zaokružen sistem stabilnosti i sigurnosti građana pružala je država koja se sve više poima kao zajednica koja će na optimalan način da obezbijedi socijalno ili društveno blagostanje. Upravo na taj način je nastao koncept socijalno odgovorne države ili države blagostanja.

Ipak, nakon perioda procvata države tokom gotovo čitavog 20. vijeka državna uprava postaje ograničavajući faktor sveukupnog razvoja i napretka. Kako državni aparat vremenom prerasta u glomaznu birokratsku strukturu tako i postaje ograničavajući faktor vođenju države i prepreka ubrzanijem privrednom i društvenom razvoju. Polako se stvaraju uslovi da na scenu stupe novi upravni talasi menadžerskih reformi u javnom sektoru, koji će karakterisati sistem državne uprave i društveni razvoj sve do današnjih dana.

Preduzetnička država i novi javni menadžment

Dakle, sporost i neefikasnost javnog sektora i birokratije koja upravlja njime, kako na centralnom, tako i na nižim nivoima, iziskivala je nove načine organizovanja sistema državne uprave. Time su se stvorili neophodni uslovi za pojavu nove upravljačke doktrine, u ekonomskoj literaturi i uopšte praksi državnih sistema poznatije kao novi javni menadžment. Ovaj koncept je nastao zadnjih decenija 20. vijeka kao odraz tromosti javne uprave i njene birokratske determinisanosti, koja je umnogome onemogućavala i kvalitetan razvoj privrede.

Razvoju novog javnog menadžmenta kao doktrine pogodovali su i može se reći bili presudni, politički uspjesi i dolazak na vlast konzervativnih stranaka početkom 80-ih godina 20. vijeka, posebno u Velikoj Britaniji i SAD ali i u Francuskoj, Zapadnoj Njemačkoj, Danskoj, Austriji, Kanadi i drugim zemljama. Kao što je već rečeno, novi javni menadžment kao upravljačka doktrina nije imao jedinstvenu

primjenu u svim državama, jer i ne postoji jedinstveni model tog koncepta. Reforme koje su proizašle iz ovog koncepta provedene su konkretno za svaku državu u zavisnosti od konkretnih problema u istim. Naravno, određene njegove karakteristike identične su na nivou javnog sektora kao cjeline odnosno sistema. Tu se prije svega misli na formiranje većeg broja departmana, organizacionih cjelina ili sektora koji su usko orjentisani i fokusirani ka jednom ili ka nekoliko ciljeva. Takođe, većom slobodom u odlučivanju postiže se da su javni menadžeri fokusirani na rezultat, ali i na krajnje korisnike usluga koje pruža javni sektor.

Kreatori ideje novog javnog menadžmenta veoma su prosto objašnjavali i definisali ideju za koju su se zalagali. Naime, i javni sektor može biti isto tako efikasan kao privatni i postizati rezultate kao i privatni sektor. Uslov za to je privatizacija javnog sektora odnosno njegova denacionalizacija uz svakako nezaobilaznu funkciju tržišta. Tržišni principi zavladali su u onim oblastima u kojima se nije moglo zamisliti bilo što osim državnog uticaja i državne kontrole u tim segmentima. Tu se prije svega misli na oblast socijalne politike, obrazovni i zdravstveni sistem. Tržišni principi i konkurentnost su bili prosto nezamislivi u onim segmentima u kojima je država oduvijek imala monopolski položaj. Ono što je pratilo takav menadžerski pristup u javnoj upravi svakako je bilo otpuštanje viška radne snage odnosno smanjenje broja zaposlenih, što je umnogome smanjivalo troškove javne uprave.

Takođe, uravnilovka u državnoj službi prestala je da postoji kao pravilo, a različiti uslovi zapošljavanja i plaćanja službenika su postali pravilo. Iako je Velika Britanija bila začetnik novog javnog menadžmenta ipak je najveći obuhvat tj. širinu ovaj koncept dostigao u SAD.³ Da li zbog tradicije ili veličine zemlje, privatizacija i reforme su u SAD sprovedene i u onim segmentima za koje je prosto nezamislivo da su pod privatnom menadžerskom kontrolom. Privatizovati čak i pojedine segmente represivnog aparata države teško je zamislivo u bilo kom drugom sistemu. Ukidanje državnih monopola na pružanje usluga u najrazličitijim oblastima čak i u onim koje su tradicionalno

³ Moffitt A. Robert, *“Welfare programs and labor supply”*, John Hopkins University, and NBER

državne, kao sto su zdravstvo, obrazovanje, socijalna politika, karakteristike su nove javne uprave.

Izmijenjene društveno-ekonomske prilike na kraju 20. vijeka pogodovala su i razvoju pojedinih globalnih ekonomskih organizacija kao što su Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka, koje su ostvarile nesumnjiv uticaj na javni sektor i uopšte državni i ekonomski poredak tranzicionih zemalja i zemalja u razvoju. U takvim društveno-ekonomskim uslovima sa izraženom nestabilnošću na svim nivoima hijerarhijski sistemi nisu mogli da opstanu, što je otvorilo put brzog širenja novog javnog menadžmenta.

Ipak, nisu sve zemlje tako brzo prihvatile ideje novog javnog menadžmenta. Osim u državama vestminsterskog političkog sistema i skandinavskim zemljama, u ostalim sistemima bojažljivo se pristupilo reformama javne uprave. Čak su i skandinavske zemlje koje su bile spremne za modernizaciju javne uprave znatno drugačije sprovodile svoje reforme od zemalja začetnika reformi. Ipak, najmanje se odmaklo u reformama javne uprave u zemljama kao što su Francuska i Njemačka.

Mnogostruki su pozitivni razlozi koji opredjeljuju neku zemlju da prihvati doktrine novog javnog menadžmenta. Ipak, motivi zbog kojih se pristupilo njegovom sprovođenju mogu biti različiti. U pojedinim slučajevima, ipak, radi se o čisto racionalnoj dimenziji odnosno o želji onih koji sprovode reforme da poboljšaju efikasnost javnog sektora tj. javnih preduzeća, sprovodeći istovremeno proces njihove privatizacije i prelazak u privatni sektor.

Pogotovo je ovaj slučaj izražen u tranzicionim i zemljama u razvoju gdje su javna preduzeća veliki gubitaši i crpe ogromna sredstva poreskih obveznika kako bi pokrili svoje višegodišnje gubitke. Osim toga, ovakvim načinom reforme javnih preduzeća vlada dolazi do značajnih finansijskih sredstava u državnom budžetu. Ipak, brojne su kontroverze koje prate ovakva dešavanja u javnom sektoru. Primjera za to ima prilično. Privatizacija određenih javnih preduzeća koja su monopolisti u svojim granama izaziva često određene političke krize i napetosti a često, nažalost, isključivo služi za kratkoročne političke interese vladajućih struktura.⁴

⁴ Možda jedan od najdrastičnijih primjera ovakvih vidova reforme u javnom sektoru je privatizacija Telekoma Srbije koji je možda i najprofitabilnije preduzeće u Repub-

Pojedine vlade nerazvijenih zemalja, kao i tranzicionih i zemalja u razvoju opterećene brojnim problemima u javnom sektoru i privredi uopšte, ne uspijevajući da se autonomno izbore sa tim problemima posiježu za radikalnim vidovima reformi koje podrazumijevaju bolne rezove u javnom sektoru. Ono što dobijaju zauzvrat su kreditni aranžmani od međunarodnih finansijskih institucija u prvom redu od MMF-a i Svjetske banke. Ipak, glavni problem takvog vida reformi je taj što je vašingtonski model teško primjenljiv u zemljama slabijeg pravnog sistema, upitne vladavine prava i različite socijalne kulture od Sjedinjenih Američkih Država kao glavnog ideologa novog javnog menadžmenta. Jednom riječju, razvijenost društva i stepen ekonomskog razvoja nisu odgovarajući odnosno imanentni takvom načinu sprovođenja reformi u javnom sektoru.⁵

lici Srbiji. Privatizacija „Telekoma Srbija“ ostvarena je još 1997. godine preko Fonda za razvoj prodajom 49% akcija italijansko-grčkom konzorcijumu, za šta je dobijeno 1,717 milijardi DEM. Nakon toga, krajem 2002. godine država Srbija je otkupila dio akcija stranog partnera postavši vlasnik 80% kapitala, dok je grčki OTE vlasnik 20% kapitala. U 2010. godini vlada Demokratske stranke ponovo razmišlja o prodaji 40% akcija, odnosno denacionalizaciji, a najupečatljivija je tadašnja izjava tehnokratskog premijera Srbije Mirka Cvetkovića koji je rekao da „Država će prodati dio akcija Telekoma Srbije zato što država ne treba da upravlja privredom“, odnosno kada država ne bi prodavala državne kompanije „Srbija bi onda bila komunistička, a ne moderna zemlja sa tržišnom ekonomijom“. Može se reći da je Telekom i tada bio tržišno orijentisano akcionarsko društvo koje je itekako poslovalo na tržišnim principima i sa izloženošću konkurenciji. Danas privatizacija većinskog paketa akcija „Telekoma Srbije“ nije više aktuelna, propala su 2 tendera za njegovu privatizaciju, jer ni najveća ponuđena cijena nije bila po volji novoj Vladi Srbije. Rukovodstvo kompanije se sada bori da postane lider na tržištu telekomunikacija. Takođe, „Telekom Srbije“ ima svoje ćerke kompanije i u nekim razvijenim evropskim zemljama kao što je Austrija, a u svom sastavu ima ukupno 14 kompanija.

⁵ Latinoamerička dužnička kriza iz 80-ih godina prošlog vijeka, koja je posebno pogodila Čile i Argentinu, ali i Venecuelu i Meksiko, dovela je do osiromašenja miliona ljudi u tim zemljama i proizvela brojne socijalne tenzije, raslojavanje društva, kao i ostale brojne sporedne negativnosti finansijskog kolapsa. Međunarodne finansijske institucije su se, zastupajući ideologiju slobodnog tržišta, našle „od pomoći“ tim zemljama namećući im ideologiju tržišnog fundamentalizma, koje su još nerazvijene tržišne ekonomije prihvatale samo da bi dobile finansijsku pomoć od MMF-a ili Svjetske banke. Preporuke tzv. „Vašingtonskog konsenzusa“ koje su se odnosile na zemlje Latinske Amerike ne samo da nisu popravile stanje u tim eko-

To znači da je svaka država slučaj za sebe i da generalna pravila ne mogu važiti za pojedinačne slučajeve, jer su se u najvećoj mjeri pokazala kao veoma neuspješna. Takođe, države koje su se u procesu tranzicije oslanjale na sopstvene kapacitete i resurse, bilo finansijske, ljudske ili intelektualne, su ostvarivale mnogo bolje rezultate. Jedan od najpoznatijih savremenih američkih ekonomista, nekada zaposlen u Svjetskoj banci Džozef Štiglic, kritikovao je modele tranzicije u novi tržišni sistem bivših socijalističkih zemalja istočne Evrope. Činjenica je da je tranzicija u tim zemljama obuhvatala i reforme u javnom sektoru koje su u najvećoj mjeri rađene po nalogu vašingtonskih institucija, odnosno MMF – a i Svjetske banke.

Eklatantan primjer neuspjeha međunarodnih finansijskih institucija je primjer Rumunije, Rusije i Češke čija pravila nisu bila prilagođena lokalnim problemima i okolnostima koje su vladale u tim zemljama. Nasuprot tome, privredni i ekonomski rast i razvoj Kine na najbolji način odslikava kako se sopstvenim potencijalima i sopstvenim rješenjima koja nisu dobijali spolja, može uspješno prebroditi proces, u slučaju Kine, djelimične tranzicije sistema. Od bivših socijalističkih zemalja Evrope ovoj grupi uspješnih se svakako može pridodati Slovenija i Mađarska.

Na kraju može se konstatovati da se mnoga zalaganja brojnih ekonomista još krajem 19-og i početkom 20. vijeka mogu okarakterisati pretečom novog javnog menadžmenta. Tako je 28. predsjednik SAD Wudro Wilson⁶ (1856 - 1924) bio veliki zagovornik borbe protiv korupcije u javnoj upravi i pristalica profesionalnosti javnog menadžmenta i njegove apolitičnosti, kao i veliki protivnik partitokratije u javnoj upravi, odnosno političkih postavljenja i imenovanja. Zala-

nomijama, već se ekonomska situacija pogoršala u gotovo svim zemljama sa socijalno-ekonomskim posledicama koje su već spomenute.

⁶ Wudro Wilson bio je demokratski predsjednik SAD u periodu od 1913. do 1921. godine. Bio je poznat i kao novinar i istoričar, ali ipak najveći trag u američkoj istoriji ostavio je kao predsjednik SAD. Smatra se velikim pobornikom regulacije i značajnog učešća države u ekonomiji. Za vrijeme njegove vladavine vlada je ostvarila značajan uticaj u privredi, formirana su pojedina nova regulatorna tijela kao što je Federalna trgovinska komisija. Ipak, možda najvažnija ekonomska odluka je bila reforma bankarskog sistema kojim je stvoren sistem američkih Federalnih rezervi što je omogućilo izvršnoj vlasti još veću kontrolu nad finansijskim i monetarnim tokovima u zemlji.

ganja Wudro Wilsona s pravom se mogu smatrati pretečom koncepta novog javnog menadžmenta. Osim Wilsona, pretečama doktrine novog javnog menadžmenta smatraju se Henry Fayol, Frederick W. Taylor i Leonard D. White.

Razvoj novog javnog menadžmenta

S obzirom da se novi javni menadžment kao doktrina, odnosno menadžerski pristup u javnoj upravi pojavio najprije u SAD i Velikoj Britaniji, u narednom tekstu daće se osvrn na njegov razvoj i modele novog javnog menadžmenta u ovim zemljama⁷. Dolazak konzervativne premijerke Margaret Tačer na vlast u Velikoj Britaniji 1979. godine i razvoj novog javnog menadžmenta u toj zemlji su dva paralelna procesa. Tačer je kritikovala državu odnosno njenu ulogu „noćnog čuvara” smatrajući da upravo takva država demotiviše ljude da više rade i stvaraju, kako bi u konačnom više imali za sebe i na taj način mogli sebi priuštiti i zdravstveno osiguranje, kvalitetnije obrazovanje i mnoge druge potrebe. Upravo je Velika Britanija 70-ih godina bila senzitivno orjentisana prema socijalnoj komponenti, a vlada je proizvodila ogromne izdatke javnog sektora, pogotovo u zdravstvu i obrazovanju. To je bio glavni motiv svih upravnih reformi koje su se sprovodile u Ujedinjenom Kraljevstvu počev od 80-ih godina prošlog vijeka. Kriza socijalne države kulminirala je krajem 70-ih godina prije dolaska Konzervativne partije na vlast u Velikoj Britaniji.

Kriza javne uprave u kojoj se Velika Britanija našla iziskivala je nove načine za poboljšanje njene efikasnosti. U vremenu od početka 80-ih godina do kraja vladavine konzervativaca, u V. Britaniji je osnovano više od 140 izvršnih agencija radi sprovođenja ciljeva i politike ministarstava. Izvršne agencije, koje su se izdvojile iz ministarstava sprovodile su političke ciljeve resornog ministarstva u djelo i nisu predstavljale novu organizacionu cjelinu, što je bilo itekako značajno sa aspekta troškova, odnosno racionalnog korištenja budžetskih sredstava, kao suštinskog cilja svih upravnih reformi.

⁷ Leijonhufvud A., *“O kejnzijskoj ekonomici i ekonomici J.M.Keynesa”*, Centar za kulturnu djelatnost, Zagreb, 1983.

Itekako odlučna u svojim nastojanjima da reformiše britanski javni sektor, premijerka Tačer je za svoje ideje brzo zainteresovala i američkog predsjednika Ronalda Regana, čiji se ekonomski program bukvalno svodio na kresanje javne potrošnje i socijalnih davanja u kombinaciji sa politikom smanjenja fiskalnog opterećenja privrede i građana. Može se reći da su reforme javne uprave nakon naftnih šokova iz 70-ih godina doživjele svoju ideološku oblandu kroz politiku britanske premijerke Margaret Tačer. Ona je toj reformi dala svoju institucionalnost kroz mjere i instrumente vladine politike.⁸

Britanski model novog javnog menadžmenta sastojao se iz niza reformi, odnosno faza, u njegovom razvoju. Privatizacija, odnosno denacionalizacija, je bila jedna od najvećih reformi koja je sprovedena u tom periodu. Brojna državna preduzeća privatizovana su u tri faze privatizacije od 1979. do 1991. godine. U prvoj fazi od 1979-1982. godine nastojala su se privatizovati velika državna preduzeća kako bi se smanjila budžetska izdvajanja za njih i u krajnjem smanjili budžetski izdaci. Tu fazu karakterisale su privatizacije profitabilnih kompanija kao što su *Cable and Wireless* i *Aerospace* koja su budžetu donijela i značajna finansijska sredstva.

U drugoj fazi od 1982-1986. godine privatizovani su *British Aerospace*, *British Telecom*, *Jaguar*, *British Gas*, *Britoil*, da bi u trećoj fazi od 1987. godine i ponovnog reizbora Margaret Tačer za premijera uslijedio još jedan veliki talas privatizacije u kome su privatizovani *British Airways*, *British Petroleum*, *British Steel* i *Rolls Royce*.

Osim privatizacije značajne reforme sprovedene su u oblasti upravnih reformi što je za cilj imalo smanjenje udjela javne potrošnje u BDP-u. Smanjivanje socijalnih davanja države uz smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru su osnovne karakteristike ovog segmenta reformisanja državnog aparata. I pored, može se reći, drastičnog sma-

⁸ U jednom svom intervjuu iz 1987. godine Margaret Tačer je saopštila: "Društvo ne postoji. Postoje individualni muškarci i žene i postoji porodica. A niti jedna vlada ne može ništa učiniti osim kroz ljude, a ljudi moraju prvo gledati sebe. Naša je dužnost da se brinemo za sebe i onda da se brinemo za svog susjeda. Ljudi previše misle da na nešto imaju pravo, bez obzira, jer ne možete imati pravo na nešto ako prije toga niste ispunili svoje obaveze."

njivanja broja zaposlenih u javnom sektoru, osnovni cilj zbog kojih se krenulo u reforme, a to je smanjivanje udjela javne potrošnje u BDP-u, nije ostvaren.

Principi na kojima je nastao novi javni menadžment nisu neutralisani i nakon smjena političkih struktura u toj zemlji. Tako su laburisti koji su došli na vlast sredinom 90-ih godina, nakon 20-ogodišnje vladavine konzervativaca, sačuvali ključne elemente tržišnih mehanizama u sistemu uprave i vrednovanju rezultata odnosno učinka zaposlenih u državnoj upravi. Naravno, u skladu sa svojom ideologijom laburisti više insistiraju na saradnji privatnog i javnog sektora, odnosno privatno-javnom partnerstvu kao novom institutu saradnje javnog i privatnog sektora. U sistemu državne uprave izvršili su određene promjene, što se prije svega odnosi na uvođenje sistema objedinjene uprave (joined-up government) što obuhvata centralizaciju, integraciju i koordinaciju svih aktivnosti u upravnom sistemu.

Pitanje koje je snažno prožimalo javnu upravu uporedo sa razvojem novog koncepta bilo je: da li i javni sektor može na kvalitetan način pružati usluge na način kako to radi i privatni sektor. Dakle, kvalitet javnih usluga ili usluga koje obezbjeđuje vlada i njeni organi i institucije postaje cilj upravnih reformi koje su, kao što je već istaknuto, započete najprije u Velikoj Britaniji i SAD. Ipak, vremenom je i striktna linija podjele između privatnog i javnog sektora nestajala u smislu da su i javne usluge sve više pružale privatne kompanije i organizacije.⁹

Ni svi segmenti javne uprave nisu jednako prihvatili novi koncept javnog menadžmenta. Tržišno orijentisani sistemi javnog sektora, a tu se prije svega misli na javna preduzeća koja posluju na tržišnim principima, lakše su inkorporirali nove metode i sistem kvaliteta u pružanju usluga u svom sistemu. Za razliku od njih, više birokratski determinisani segmenti javne uprave kao što su ministarstva i ostali organi uprave, koji su pod određenim političkim patronatom i vođenjem od strane rukovodioca koje postavljaju političke strukture, mnogo teže prihvataju novi koncept u svojoj unutrašnjoj strukturi. Dakle, onamo gdje postoji neki vid tržišnog uticaja i rezultati su bili mnogo bolji.

⁹ Krugman Paul, *“Doba smanjenih očekivanja: ekonomska politika SAD u 90 im”*, Zagreb: Masmedia, 2002(s.l.: Grafički zavod Hrvatske)

Perspektive razvoja novog javnog menadžmenta u Crnoj Gori

Sagledavajući stanje u javnom sektoru Crne Gore da se zaključiti da su za inkorporiranje doktrine novog javnog menadžmenta stvorene sve neophodne pretpostavke. Ukoliko bismo u Crnoj Gori postavili sva pitanja koja su kreatori koncepta novog javnog menadžmenta postavljali kada su reformisali javni sektor, primjera radi SAD ili Velike Britanije, dobili bismo pozitivne odgovore na vjerovatno sva pitanja. I sami predstavnici vladinih institucija ne spore da je u javnom sektoru Crne Gore potrebno izvršiti brojne reforme. U tom pravcu u prethodnom periodu usvojeno je nekoliko planskih dokumenata i strategija kako bi se unaprijedilo stanje u ovoj oblasti. Krovni dokument u prethodnom periodu svakako je bila Strategija reforme javne uprave 2011-2016. godine, kao i Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora iz 2013. godine. Tim planskim dokumentima predviđena je reforma svih segmenata javnog sektora.

Koji su to ključni problemi u javnom sektoru i da li je koncept novog javnog menadžmenta uopšte primjenljiv u javnoj upravi Crne Gore? Suštinski, nedovoljna efikasnost i produktivnost sistema javne uprave, nezadovoljavajući stepen kvaliteta usluga koje ona pruža, kao i visoki izdaci odnosno rashodi javnog sektora, dovoljni su razlozi da se traže načini za unapređenje postojećeg stanja. Pošto su modeli razvoja doktrine novog javnog menadžmenta različiti od zemlje do zemlje, tako se i u slučaju Crne Gore ne mogu prihvatiti uniformna rješenja¹⁰.

Kriza socijalne države krajem 70-ih godina, želja za privatizacijom privrede novih političkih struktura, kao i problemi neefikasnosti javne uprave, ipak su prilično široki da bi se posmatrali kao paket i, kao takvi, jednostrano primijenili na slučaj Crne Gore. Svakako da se efektivnost javne uprave i njena produktivnost mora unapređivati, ali privatizacija ili denacionalizacija u slučaju Crne Gore ne podrazumijeva apriori pozitivne efekte na cjelokupni razvoj. Tim prije što u slučaju Crne Gore postoji nekoliko državnih preduzeća koja bi po svim mjerilima i kriterijumima trebalo da ostanu u državnom vlas-

¹⁰ Institut Alternativa, "Reforma državne uprave u Crnoj Gori – Između ambicioznih planova i realnih mogućnosti", Podgorica, decembar 2012.

ništvu, jer će interes građana odnosno javni interes jedino na taj način biti najbolje zaštićen. Dakle, motivi za privatizacijom ne smiju biti opredjeljujući da bi se krenulo u prihvatanje ovog koncepta, kao što je to bio slučaj primjera radi u Velikoj Britaniji. Dakle, privatizacija državnih preduzeća nije uslov za prihvatanje koncepta novog javnog menadžmenta, koji se itekako može primijeniti i u slučaju ostanka u većinskom državnom vlasništvu privrednih subjekata kao što su Elektroprivreda Crne Gore i Rudnik uglja. Umjesto privatizacije i denacionalizacije privrednih društava u većinskom državnom vlasništvu potrebno je poboljšati sistem upravljanja u tim kompanijama i utvrditi optimalan broj zaposlenih u njima, kako bi funkcionisala na tržišnim principima kao akcionarska društva. Na taj način od ovih preduzeća će koristiti imati i budžet države odnosno svi građani Crne Gore u vidu fiskaliteta koji će se slivati u državni budžet.

Uvođenjem tržišnih principa u funkcionisanje javne uprave u mnogome bi se poboljšala njena efikasnost i produktivnost. To podrazumijeva fokusiranost na rezultat javnih menadžera i zdravu konkurenciju službenika i zaposlenih. Tako efikasna i produktivna javna uprava u službi je privrede i umnogome pospješuje njen rast i razvoj¹¹. Napuštanje sistema uravnilovke naslijeđene iz vremena socijalističke privrede je takođe značajna mjera koja bi dovela do poboljšavanja produktivnosti i efikasnosti cjelokupne javne uprave. Ipak, za to je još uvijek potrebno mnogo vremena, jer sama struktura javnog sektora Crne Gore je naslijeđena iz dugog perioda socijalističkog načina vladanja.

Dakle, umjesto mehaničko postavljeno pitanje: javni ili privatni sektor, potrebno je raditi na unaprjeđenju stanja u javnom sektoru, reformi pojedinih njegovih organizacionih djelova pogotovo institucija sa javnim ovlašćenjima, popravljanju njegove efikasnosti i racionalnom korišćenju javnih sredstava. Takav javni sektor kreiraće ekonomski i poslovni ambijent povoljan za privredni razvoj i stvoriće institucionalnu stabilnost koja je od suštinske važnosti i za investicioni ambijent, odnosno priliv direktnih investicija iz inostranstva. Uz to, treba raditi na daljem razvoju informacionih tehnologija i digitalizaciji kao novim mehanizmima u funkciji poboljšanja kvaliteta usluga javnog sektora. Na taj način javna uprava će dalje stvarati uslove za razvoj

¹¹ Pušara K., Ristić Ž., „*Javne finansije – menadžment javnog sektora*”, IGP Naučna knjiga, Beograd, 1991.

preduzetničkog ambijenta kao i servisnu orjentisanost prema kompanijama i privrednim subjektima od značaja za privredu Crne Gore.

U zemljama u kojima se novi javni menadžment pojavio kao nova upravna doktrina istovremeno je došlo i do krize socijalne države koja je bila itekako snažno prisutna. Danas u Crnoj Gori socijalna komponenta budžeta je veoma jaka, produkujući veoma snažne mehanizme socijalne države. Smanjenje udjela javne potrošnje u BDP-u, što je u direktnoj zavisnosti od smanjenja broja zaposlenih i ostvarivanja ušteda u javnom sektoru kao i povećanja njegove efikasnosti i produktivnosti, nameće se kao suštinski motiv svih upravnih reformi u Crnoj Gori.

Dakle, smanjenje socijalne komponente jeste neophodno, ali isto tako to ne smije ugroziti osnovne državne funkcije već naprotiv osnažiti državu i pospješiti preduzetnički ambijent u privredi. U slučaju zadržavanja postojećeg stanja, pitanje koje će se s pravom postaviti i na koje je u ovom momentu teško dati odgovor, je da li u Crnoj Gori može doći do krize socijalne države i kakve će reperkusije to imati.¹² Umjesto detaljnijeg odgovora na to pitanje može se reći da implementiranje bilo koje nove doktrine u crnogorskoj upravnoj praksi, pa i doktrine novog javnog menadžmenta, prosto zahtijeva da država motiviše ljude da stvaraju, a ne da ih uglavnom demotiviše, kao što je do sada bio slučaj. To uostalom pokazuju ogromni izdaci za socijalnu politiku. Naravno, određene državne izdatke ne bi nikada trebalo dovesti u pitanje.

Zaključak

Svaka priča o reformi javnog sektora odnosno javne uprave nezaobilazno mora početi od britansko-američkog modela reforme javne uprave popularno nazvanog vašingtonski model. Osim ovog sveprisutnog modela novog javnog menadžmenta može se pomenuti i tzv. švedski model, kao i dansko-holandski model, koji je ipak još uvijek nedovoljno determinisan. Naravno, pored ova tri dominantna modela ima i još nekoliko modela koji još uvijek nisu dovoljno profilisani.

¹² Dabović Milan, *“Sistem javnih finansija i državni budžet”* (priručnik), Uprava za kadrove Vlade Crne Gore, Podgorica 2007.

Danas u svijetu sve više zemalja prihvata i inkorporira u svoj javni sektor modele kojima se poboljšava njegova efikasnost i kvalitet usluga koje on pruža, kao i uštede koje se na taj način ostvaruju. Tradicionalni birokratski determinisan sistem državne uprave zamijenjen je jednim značajno novim i kvalitetnijim, što predstavlja suštinski progres u kvalitetu usluga, efikasnosti i produktivnosti u javnom sektoru, sa povjerenjem javnosti kao ključnim segmentom čitavog procesa. Poželjna karakteristika takve javne uprave je fleksibilnost koja je neophodna kako bi se odgovorilo svim izazovima savremenog tržišnog i poslovnog ambijenta. Takva javna uprava mora pospješivati privredni i ekonomski razvoj, odnosno biti u službi razvoja, a ne kao do sada, da bude sama sebi dovoljna, zakržljala i rasipnička struktura sa izrazitim nepovjerenjem u njen rad i rezultate koje ona ima, kao i u kvalitet usluga koje pruža.

U slučaju javnog sektora Crne Gore ne treba insistirati na teorijskom diskursu u smislu da li javni sektor može biti efikasniji od privatnog, već šta uraditi da javni sektor bude značajno više efikasan i produktivan. Uvođenje tržišnih principa u funkcionisanje javne uprave podrazumijeva fokusiranost na rezultat javnih menadžera i zdravu konkurenciju službenika i zaposlenih. Napuštanje uravnilovke naslijeđene iz prošlih vremena je takođe značajna reformska mjera koja bi dovela do poboljšavanja produktivnosti javne uprave i njene efikasnosti. Ipak, za to je potrebno prilično veliko vrijeme jer sama struktura javnog sektora Crne Gore naslijeđena je iz dugog perioda socijističkog načina vladanja.

Da li je Crna Gora spremna za taj proces pokazaće naredni period. Za menadžerski pristup i menadžerske metode odnosno vrednovanje učinka i rezultata zaposlenih u javnoj upravi treba da ima volje, jer rezultati koji će biti ostvareni mogu ići samo u prilog nosiocima ključnih ekonomskih politika, ali i građanima koji od javne uprave očekuju mnogo više nego što je to do sada bio slučaj. Svakako, uslov za to je profesionalni javni menadžment oslobođen bilo kakvih stega nosioca vlasti, koji će biti odgovoran samo za svoje rezultate i snositi odgovornost za njih.

Literatura

Bošnjak M., „*Sporo s pogledom prema državi*”, Ekonomski signali, Beograd, 2000.

Bošnjak M. 2008 „*Ključne makroekonomske neravnoteže 2001-2007*, Pregled br.3

Bratić Vjekoslav, „*Skrivena javna potrošnja - porezni izdaci; potreba ili udvaranje biračima?*”, Zagreb: Institut za javne finansije, 2011.

Dabović Milan, „*Sistem javnih finansija i državni budžet*” (priručnik), Uprava za kadrove Vlade Crne Gore, Podgorica 2007.

Dašić David, „*Principi ekonomike*”, Fakultet za poslovno pravo, Beograd, II izmijenjeno i dopunjeno izdanje, 2004.

Dž. Glas, V. Džonson, „*Economics – Progression, Stagnation or Degeneration?*” 1989, Harvester – Wheatsheft, London

Đorđević D., „*Javne finansije – fiskalna ekonomija i menadžment javnog sektora*”, Privredna akademija, Novi Sad, 2005.

Inman P. Robert, „*Markets, Governments, and the „new” Political Eco-nomy*” University of Pennsylvania and NBER

Institut Alternativa, „*Reforma državne uprave u Crnoj Gori – Između ambicioznih planova i realnih mogućnosti*”, Podgorica, decembar 2012.

Jakšić Miomir, „*Vizija, institucije i privredni razvoj*” - naučni rad

Jakšić Miomir, Prašćević Aleksandra, 2007, „*Istorija ekonomije*” Eko-nomski fakultet Beograd

Jakšić Miomir, „*Menadžment javnog sektora*” Sym Org 2004.

Jašić Z., „*Budžet i privredni razvoj*”, Narodne novine i Ekonomski fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1980.

Jovanović P. „*Uloga države u savremenoj privredi*”, Ekonomski institut, Beograd, 1992.

Komazec Slobodan, Ristić Žarko, „*Monetarne i javne finansije – Menadžment monetarne i javne ekonomije*”, Čigoja štampa, Beograd 1999.

Krugman Paul, „*Doba smanjenih očekivanja: ekonomska politika SAD u 90-im*”, Zagreb: Masmedia, 2002 (s.l.: Grafički zavod Hrvatske)

Krugman Paul, „*The return of depression economics and the crisis of 2008*”, London: Penguin, cop. 2008.

Leijonhufvud A., „*O kejnzijskoj ekonomici i ekonomici J.M. Keynesa*”, Centar za kulturnu djelatnost, Zagreb, 1983.

Leković V. 1999, „*Institucionalne promjene – značajna determinanta ekonomskog razvoja*” u: Ekonomski tokovi privrede Srbije u uslovima tranzicije, Niš: Ekonomski fakultet

Moffitt A. Robert, „*Welfare programs and labor supply*”, John Hopkins University, and NBER

Ognjanović V., „*Javne finansije u teoriji i praksi*”, Editor, Beograd, 2008.

Pušara K., Ristić Ž., „*Javne finansije – menadžment javnog sektora*”, IGP Naučna knjiga, Beograd, 1991.

Ristić Ž., „*Fiskalna ekonomija i menadžment javnog sektora*”, Beograd, 2008

Ristić Žarko, Grozdanić Ermina, Damnjanović Predrag, 2008. „*Socijalna ekonomija i javni menadžment*” LIBER Beograd

SUMMARY**Goran Dasic****CONTEMPORARY TRENDS IN THE
DEVELOPMENT OF THE PUBLIC SECTOR**

The situation in the state administration during the 20th century becomes the limiting factor of overall development and progress. Increasingly during the decades, the state birocratic apparatus „ate itself“, which has become a powerful limiting factor in governing the country. For these reasons, during the second half of the 20th century, new administrative waves of managerial reforms in the public sector and the state administration will mark the stage of social development, which will mark social development to the present day.

The development of new public management as a doctrine has been favorable and can be said to be crucial political successes and the coming to power of the conservative parties in the early 1980s of the 20th century, especially in the United Kingdom and the United States, but also in France, West Germany, Denmark, Austria, Canada and other countries. Entrepreneurial or business concept of public management, that is the introduction of a system of quality of public services becomes the main goal of all administrative reforms.

Certain features of the new public management are identical at the level of the public sector as a whole or system. This primarily refers, to the formation of a large number of departments, organizational units or sectors that are narrowly oriented and focused on one or several goals. Also, greater freedom in decision – making, it is achieved that public managers are focused on the result, but also on the ultimate beneficiaries of services provided by the public sector.

Key words: globalization, public sector, trends, Montenegro.