

Др Зоран Јовановић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
ORCID: 0000-0001-8070-6342

Прегледни научни рад
УДК: 005.351
DOI: 10.46793/7623-143-0.151J

КАРАКТЕРИСТИКЕ НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА У АУСТРИЈИ*

Резиме

У раду ће бити указано на све важније специфичности и карактеристике новог јавног менаџмента које одликују Аустрију, као једну изразито федералну државу. Тим поводом, на самом почетку, биће утврђено територијално уређење државе Аустрије, јер је оно од суштинског значаја за даље разумевање деловања јавних служби. Надаље, аутор ће посебан акценат ставити на политичко устројство државе Аустрије, кроз појашњавање основних компоненти које га сачињавају. База чланка ће бити утврђивање основних начелних ставова који су везани за функционисање јавне службе чиме ће се аутор, најпре, упустити у приказивање историјског развоја реформи које су карактерисале јавну службу, а након тога ће елаборирати основне карактеристике новог јавног менаџмента у Аустрији са перспективама које се, у вези са њим, могу очекивати у будућности. Биће учињен и компаративно-правни осврт на стање новог јавног менаџмента и у појединим, одабраним државама света, како би се тиме уочиле предности, али и недостаци новог јавног менаџмента у Аустрији.

Кључне речи: нови јавни менаџмент, Аустрија, јавни сектор, управљање људским ресурсима, реформа, јавна служба.

1. Уводна разматрања

Аустрија је федерална држава и представља парламентарну демократију коју карактерише подела власти између федерације (*Bund*) и провинцијских управа (*Länder*). Постоје три нивоа власти укључујући и локални ниво: федерална влада (*Bund*), 9 провинцијских влада (*Länder*) и 2359 локалних

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2024. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

управа (*Gemeinden*).¹ Федерација, провинције и општине правно су аутономне и независне у испуњавању својих уставом дефинисаних задатака. Захваљујући уставно заснованом систему блиских унутарвладних односа, аустријски политички систем називају „кооперативни федерализам“. Овај назив односи се на законе, спровођење закона као и на расподелу прихода. Његова административна структура може се описати као полицентрична.²

Административну праксу Аустрије карактерише јак легалистички приступ (тзв. *Rechtsstaat*) са уставном заштитом свих нивоа влада и државних службеника. Уставне основе нису ограничене општим принципима, као што је то случај са Основним законом Немачке, већ се одређене функције детаљно регулишу. Стога, административни систем карактерише бирократско управљање. Њега регулише закон који ставља нагласак на процесе уместо на резултате и производе. Притом, у њему доминира хоризонтална и вертикална подела рада, строга хијерархија, као и ригидне законске одредбе које се односе на финансирање и кадрове. Кадрови уживају у бенефицијама доживотног запослења, фиксног радног места, без великих премештаја, као и на повластицама које су засноване на унапређивању на бази дужине радног стажа.

На федералном нивоу, сва министарства и њихови потчињени сектори, задужени су за спровођење свих послова у домену федералне администрације. Овлашћења и одговорности појединачних федералних министарстава јасно су дефинисани у Закону о федералним министарствима. Овај Закон регулише организациону структуру министарства и управне поступке.³ Активности федералне администрације се спроводе или директно, путем федералне администрације, или индиректно, на нивоу администрације провинција.

На нивоу провинција, председник провинцијске владе и њени чланови (*Landesräte*) одређују општу политику у својој провинцији. У принципу, федерални ниво управе и провинције су независни један од другог у погледу управљања финансијама. Уколико провинције делују као агенти федералне владе, онда федерација сноси све њихове трошкове.⁴ За сопствене активности као и за активности које се спроводе у име федералне владе, провинције дефинишу своје сопствене буџете, али треба и да обезбеде да њихова фискална администрација задовољава потребу за уравнотеженим државним буџетом. Провинције убирају своје пореске приходе а од федералне владе добијају део пореских прихода који су остварени у новим провинцијама.

¹ Österreichischer Gemeindebund, <http://www.gemeindebund.at/>, 1.9.2024.

² Fallend, F., *Vielfältiger Föderalismus- Ausgewählte Föderationen im Vergleich*, Public Management Reforms in Austria, Working paper, no. 15/2004, Innsbruck, 2004, стр. 1.

³ Федерална министарства су подељена на: генералне директорате, одељења, директорате и јединице.

⁴ Ово резултира великим утицајем федералне владе на провинције и у дводомном систему долази до великог броја паралелних структура и преклапања задатака на оба нивоа.

За спровођење политике у провинцијама, члановима провинцијских влада помажу владина одељења. Укупно постоји 84 обласна министарства која су потчињена провинцијским властима. Она су задужена за обављање административних функција у име провинција и федералне владе.

Поред федералних и провинцијских влада, ту су и општинске управе које, такође, обављају административне послове. И градоначелнику и члановима градског већа у томе помажу професионални чиновници. Да би могле да финансирају, бар делимично, своје активности, општине морају да буду способне да остварују своје сопствене приходе. Поред тога, новац им достављају и провинције на основу пореског система „*фискалног поравњавања*“ који постоји између општина и провинција.

2. Основне карактеристике јавног сектора и политичког устројства у Аустрији

Аустрију карактерише велики јавни сектор са „*генералним запослењем*“.⁵ Проценат запослених у јавном сектору је изнад *OECD*-овог просека.⁶ На крају 2002. године аустријски јавни сектор је запошљавао нешто изнад 490000 радника, од којих је 39% радило за федералну владу, 29,6% за провинцијске владе, 14,2% у Бечу и 16,6% у другим општинским управама. Притом, аустријски јавни сектор карактерише и интензивна законска регулатива, хијерархијска административна култура, која води своје корене још из доба монархије као и комплексни федерални систем. Да би се разумела динамика реформи, важно је да се створи јасна представа о томе шта се подразумева под такозваном „*индиректном федералном администрацијом*“, једним комплексним интерактивним односом између федералне владе и провинција, који датира још из доба монархије. Овај вишеслојни систем је већ дуго времена тема (више од три деценије) дискусија на разним нивоима. У последње време „*Аустријска конвенција*“ покушава да пронађе нови модел државне архитектуре, мада би федерално и провинцијско законодавно устројство учинило такве промене веома тешким процесом.⁷

Традиционално, аустријски систем показује следеће специфичне карактеристике:

- необично стабилну двопартијску владу (леви центар, „*велика коалиција*“ између конзервативне Народне партије и социјалдемократа);

⁵ Службеници чије је запослење регулисано Законом о јавној управи.

⁶ *Statistik Austria*, Statistisches Jahrbuch, 2004,

<http://www.statistik.at/cgi-bin/jahrbuch.pl?KAPITEL=07&SPRACHE=D>, 6.9.2024.

⁷ Према одредбама Устава, промене у централним областима захтевају двотрећинску већину у федералном парламенту и одобрење сваке од 9 провинција.

- наглашен принцип такозваног „Социјалног партнерства“, као јаког социјалног и политички-стабилизационог фактора, такође познатог под именом „Корпоратизам“;

- тзв. „Пропорционални систем“, што значи да се главне политичке, административне и економске функције деле према политичкој снази партија. Најпозитивнији ефекти оваквог пропорционалног представљања су политичка стабилност и успешност у вођењу земље. Компромис, узајамни уступци и консензус међу елитама дефинишу политичку културу у Аустрији.

Због оваквих карактеристика, Аустрија припада групи држава које се држе традиције у погледу реформских напора и све донедавно је заостајала за развојним догађајима у области јавног сектора који су се одигравали на међународном плану.⁸ Међутим, улазак у Европску унију 1995. године је значајно утицао на политичко и економско окружење - мада није резултирао великим променама у организационој структури. Ипак, он је направио значајан притисак на консолидовање буџета и структурна прилагођавања. Ово се посебно односи на федерацију док провинције и општине бележе мање уштеде.

Не само да су владин дефицит и дуговања били проблеми који су мучили владу у прошлим временима већ је тешкоће задавала и пореска стопа која је била превисока у односу на друге земље а посебно на просек земаља Европске уније. Због тога су програми смањивања броја радника постали веома популарни. Финансијски притисци као и политичке промене су представљали полазну тачку за свеобухватну реформу.⁹ Ово се може документовати све већим ривалством међу политичким партијама као и смањивањем улоге социјалног партнерства. Током 2000. године, ови догађаји су даље закомпликовани доласком на власт коалиције Десног центра која је означила крај политике прошлих времена. Ова коалиција је поново добила изборе 2003. године, али је дошло до скретања од десне оријентације ка центру с тим што се никада није остварио повратак пређашње коалиције левог центра без обзира што је било великих политичких немира.

3. Основне карактеристике и историјски развој новог јавног менаџмента у Аустрији

Термин “нови јавни менаџмент” споро је усвајан у Аустрији. Разлози су разни: од тешкоћа са усвајањем овако комплексног концепта до тешкоћа са усвајањем енглеских термина. Да би отклонио језичку баријеру, Административни иновативни програм, који је покренут на федералном нивоу, користио је термин „*Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*“ (влада

⁸ Pollitt, C., Bouckaret, G., *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford, 2002, стр. 98.

⁹ Углавном се сви слажу да је фундаментална политичка промена главни покретачки фактор за административне реформе, о чему сведочи и међународно искуство.

оријентисана на резултате), који је усвојен из програма модернизације јавног сектора у Швајцарској.¹⁰ И провинције су, такође, дале називе својим реформским програмима, према сличним програмима у земљама немачког говорног подручја, не користећи енглеску терминологију, мада су усвајали реформске концепте који су били базирани на новом јавном менаџменту (оријентација ка грађанима и клијентима, оријентација ка резултатима, оријентација ка квалитету, конкуренција ...).

Иако је Аустрија ишла полако у имплементирању реформи у области јавног сектора, ипак су постојале значајне иницијативе, посебно током деведесетих година. Од 1997. године постоје два програма која су обликовала јавну управу на федералном нивоу: Административни иновативни програм I (*Verwaltungsinnovationsprogramm*) и Административни иновативни програм II. Крајем 1997. године лансиран је Административни иновативни програм I који је требао да се имплементира до 1999. године. Био је заснован на холистичком приступу који се заснивао на укључивању што већег броја политичара и запослених у администрацији, обухватајући сва министарства. Циљеви овог програма, који су наведени у његовом манифесту, су били засновани на интернационалним теоријским и практичним дебатама о новом јавном менаџменту који се имплементирао на Новом Зеланду, Влади оријентисаној ка резултатима у Швајцарској, као и Новом моделу управљања у Немачкој.¹¹ Другим речима, суштина овог програма се сводила на мешовити концепт новог јавног менаџмента који је био заснован на преузимању најбољих карактеристика новог јавног менаџмента три државе - Швајцарске, Немачке и Новог Зеланда.

Циљеви овог програма су били следећи:

1. Реоријентација улоге државе од регулатора до модерног обезбеђивања услуга.

Оријентација ка грађанима не треба да се интерпретира као пуки крајњи циљ. Суштина је да се, приликом пружања услуга, потребе грађана ставе у први план. Другим речима, услуге, које су неопходне грађанима, пружају им се на начин који им највише одговара. Административни иновативни програм је био први програм који је иницирао пројекте од којих је јавност имала директну корист. Пример су службе типа „једног шалтера“ на којем су могле да се добију све услуге, виртуелни водич кроз јавни сектор на сајту: www.help.gv.at, и сл..

2. Годишња побољшања продуктивности администрације од 2-3%.

Упркос ширењу опсега услуга, које је обезбеђивала јавна управа, и постепеном смањивању администрације, службеници у јавном сектору

¹⁰ Dearing, E., *New Public Management in der österreichischen Bundesverwaltung*; Bauer, H., Biwald, P., Dearing, E., *Öffentliches Management in Österreich, Realisierungen und Perspektiven*, KDZ, Wien, 2003, стр. 83.

¹¹ Исто, стр. 83.

успевали су да задрже квалитет и квантитет услуга. Они су имали подршку модерне технологије као и других модерних техника управљања као што су финансирање према трошковима, индикатори перформанси и контрола управљања. Број запослених је знатно смањен на федералном нивоу од 1996. године.

3. Постепено имплементирање управљања оријентисаног ка резултатима.

Управљање, оријентисано ка резултатима, укључује управљање циљевима, договоре о перформанси, каталоге производа, транспарентност трошкова и услуга, као и децентрализовану одговорност за ресурсе.¹² Развој индикатора перформанси знатно је допринео да владине услуге постану транспарентније. Као резултат свега, у октобру 1998. године, штампан је први извештај о резултатима перформанси федералне администрације. Још један важан предуслов за ефикасно и ефективно управљање јавним услугама је било дефинисање производа, стандарда и квалитета. Стога су значајни кораци предузети за увођење каталога производа а постигнута је и транспарентност трошкова ревизијом обима активности. Ово је створило основу за даље реформске кораке као што су увођење књиговодственог и финансијског система као у приватним бизнисима. Напредак у имплементирању овог књиговодственог система на федералном нивоу администрације је допринело још већој транспарентности трошкова на крају имплементације Административног иновативног програма I.

4. Увођење ефикаснијег управљања људским ресурсима.

За федералну администрацију од суштинске важности је ефикасно и професионално управљање људским ресурсима. Током периода административних реформи, имплементиран је велики број мера и инструмената у овом правцу што је допринело промени административне културе и оријентисању запослених ка остваривању резултата.¹³ Већ након шест месеци је израђена „Мисија аустријске федеративне администрације“ чијој су успешности допринела сва федерална министарства и синдикати запослених у јавном сектору. Након тога, следила је израда шеме плаћања радника на основу њихове перформансе. Уведене су веће плате самим

¹² Управљање циљевима и децентрализована одговорност за ресурсе постигнути су кроз корпоратизацију федералних позоришта, спортских центара, Министарства за животну средину и слично. По угледу на Немачку и Швајцарску, уведена је „клаузула флексибилности“ која је инкорпорисана у Закон о федералном буџету и то након само 10 месеци припреме. Почела је као пилот пројекат у одабраним министарствима а односила се на расподелу ресурса на бази договора о перформансама. Истовремено, контрола управљања је омогућавала да поменуто министарство или федерално министарство финансија задрже своју улогу креирања стратешког правца.

¹³ То значи да се особље запошљава у складу са потребама, да запослени у федералном јавном сектору са поносом обављају своје активности, да обезбеђују континуитет и доследност у обављању задатака и да за то добијају адекватну зараду.

заснивањем каријере у јавном сектору што је допринело правичнијим шемама исплате и смањило број доживотно запослених службеника.

Резултати циљева, који су постављени на министарском Већу од 3. децембра 1997. године, били су охрабрујући и повољно су утицали на даљи ток реформи у овом правцу. Стога је ово Веће после Административног иновативног програма I, 8. јула 2003. године, иницирало нову фазу реформи у облику Административног иновативног програма II.¹⁴ Административни иновативни програм II је имао циљ да реализује око 80 реформских и иновативних пројеката. База података на интернету треба да помогне у оцењивању спровођења и напретка ових пројеката.¹⁵

Циљ овог Административног иновативног програма је да оствари резултате у погледу повећања ефикасности и оријентације ка клијентима, обезбеђујући Аустрији позицију повољне локације за бизнис. Такође, циљ је био и да се остваре додатне уштеде, што је у 2006. години, износило 1,3 милијарде евра. Ова уштеда је постигнута елиминисањем 10000 сталних радних места у периоду између 2003. и 2006. године. Административни иновативни програм II се фокусира на следеће активности у постизању задатих циљева:

- **комбиновање одговорности за ресурсе и резултате** - имплементација глобалних буџета, развој система показатеља перформанси и федералног књиговодственог система за транспарентно праћење трошкова;

- **иницијатива ка е-управи** - ширење е-управе у нове области, усвајање закона о е-управи, континуиране активности на неговању екстерних односа;

- **организационе реформе** - спровођење тестова квалитета, шира употреба „Заједничког оквира евалуације“ (нека врста система самооцењивања);

- **наставак других административних реформских пројеката:** увођење електронских фајлова на нивоу целе федералне администрације и „Флексибилне клаузуле“ („Експерименталне клаузуле“).¹⁶

Реформа јавног сектора у Аустрији је прича „која нема краја“. Свака новоизабрана влада пише ново поглавље процеса реформи. У новијој историји ова поглавља представљају различите реформске иницијативе које носе назив „Пројекат јавне управе“ (од 1989. до 1993. године) или „Иновативни програм администрације I и II“ (од 1999. до 2004. године).

Средином деведесетих година талас (или чак револуција) новог јавног менаџмента је стигао и у Аустрију. Политичари, високи званичници и

¹⁴ Овај програм је организовало саветодавно веће Административног Иновативног Програма којег чине представници из свих министарстава. Оно делује као политичко тело. Његови чланови су одговорни за спровођење и напредак појединачних реформских пројеката у оквиру својих области и компетенција појединачних министарстава као и административних јединица.

¹⁵ Dearing, E., *New Public Management in der österreichischen Bundesverwaltung*, стр. 84.

¹⁶ The Federal Chancellery, *Public Service in Austria*, <http://bkacms.bka.gv.at/2004/4/23pubserv.pdf>, стр. 23, 15.9.2024.

политичке интересне групе упућивале су апел преко медија, партијских панела и владиних брошура да се имплементирају инструменти новог јавног менаџмента. Реформа у јавној управи је достигла ниво пажње након фундаменталне политичке промене у федералној власти од левог центра ка десном центру 2000. године. Дуг период владавине социјалдемократа је завршен а нова ера је дала подстицај даљим реформама у јавном сектору.

4. Тренутно стање новог јавног менаџмента у Аустрији и перспективе развоја

Функционисање управне организације је један од основних показатеља стања и напретка државе у целости. Да би модерна управа одговорила неопходности потребе за унапређењем квалитета пружених услуга, неопходно је да континуирано спроводи низ реформи које морају бити сталне, корените, дубоке и реформаторске. Другим речима, захтева се да деловање управе буде ефикасно. Осигурање ефикасности значи постизање онога што се од управе очекује тако да читав систем правилно функционише (конкретно: да би био у стању задовољити потребе грађана).¹⁷ Међутим, поставља се конкретно питање, које се истовремено и јавља као највећа дилема - шта се од ефикасне управе очекује или, другим речима, које карактеристике треба да испуњава управна организација како би пружала квалитетне услуге којима ће грађани бити задовољни?

Први циљ треба бити усмерен на неопходност потребе да јавна служба буде у стању да прикаже резултате свог рада. Друго, да ефикасно извршава поверене послове, јер од саме ефикасности и зависи крајњи резултат њеног деловања. Притом, неопходно је нагласити да је јавна управа, вршењем својих редовних делатности, на сталном раскораку између политичких циљева и потреба грађана за квалитетом пружених услуга. Она мора да "помири" те супротстављене интересе и циљеве. Њене одлуке морају бити усклађене са политичким одлукама али, у исто време, морају бити садржински такве да задржавају поверење грађана у јавну управу, односно поверење грађана да јавна управа ради у њиховом крајњем интересу.

Надаље, ефикасност јавне управе се не огледа само у специфичности задатака које врши већ и у потреби да њена делатност буде извршавана на ефикасан начин. Шта то, заправо, подразумева? Ефикасност се сагледава у односу на три карактеристике: запослене, време и утрошена средства за реализацију радних дужности. Другим речима, јавна служба је ефикасна само уколико поседује правилно структурисану организацију, која са довољним бројем запослених може да се "ухвати у коштац" са радним задацима из своје

¹⁷ Вид. Brünner, С., *Нови јавни менаџмент: сувремене управне реформе у Аустрији, Хрватска и компаративна јавна управа: часопис за теорију и праксу јавне управе*, вол. 4, бр. 3-4/2002, стр. 634.

надлежности, извршавајући их са што мање утрошених средстава и на што бржи начин.

Међутим, шта још разликује, осим ових показатеља, добру од лоше јавне управе? Добра јавна управа увек тежи увођењу новитета којима ће ићи у корак са временом чиме постиже рационализацију трошкова, али и кадровских капацитета, а самим тим и веће задовољство грађана квалитетом пружених услуга, али и већу једноставност у остваривању њихових права. Као одличан пример нам може послужити увођење система е-управе која се, управо у Аустрији, показала као изузетно функционално средство које је, не само растеретило функционисање управне организације и њених запослених, већ је допринело и смањивању неопходних материјалних средстава, али и утрошеног времена, чиме је постигнуто задовољство грађана, а тиме је, истовремено, и побољшано поверење грађана у јавну управу.

Као што смо могли и сагледати, у Аустрији постоји дуг период борбе за реформе новог јавног менаџмента. Поменута борба је била веома изазовна и са пуно препрека због чега је постојала потреба сагледавања карактеристика новог јавног менаџмента низа различитих земаља света, пре свега, Немачке, Новог Зеланда и Швајцарске, како би се допринело што бржем превазилажењу препрека, али и добијању ефикасне јавне управе која ће у потпуности моћи да задовољи све неопходне услове у погледу њеног квалитета, а поготово у погледу задовољства грађана квалитетом пружених услуга,¹⁸ што се може сматрати и најважнијом улогом коју јавна служба треба да испуњава. Међутим, у процесима реформе новог јавног менаџмента, сем упоредноправног сагледавања стања новог јавног менаџмента, “аустријски стручњаци су такође укључени, ... , дајући доприносе усвајању правног оквира јавне управе, посебно закона о управном поступку према савременим стандардима.”¹⁹

¹⁸ Када је задовољство грађана квалитетом пружених услуга у питању, доста теоретичара истиче да се, тим поводом, фокус мора ставити на социјалне услуге јер оне најдиректније и тангирају интересе грађана. Због тога је и неопходно да држава, низом мера, подстиче одржавање и повећавање поменутог поверења. Напред изречено, упоредити са ставовима који су изнети у: Härenstam, A., Björkb, L., Corin, L., *Trust chains in public sector organizations and their significance for work unit performance and employee turnover intention*, International Public Management Journal, 2024; Bouckaert, G., *Trust and public administration*, Administration, vol. 60, no. 1/2012.

¹⁹ Више о овоме вид. Wimmer, N., *Modernisierung der Verwaltung am Beispiel Kroatiens*, Modernisierung in Justiz und Verwaltung, 2007, а све према ставу који је изнет у чланку: Wimmer, N., *Reform of Public Administration in Austria- Activities and Perspectives*, Хрватска јавна управа, год. 7, бр. 3/2007, стр. 638.

Том приликом је неопходно нагласити да “слично Немачкој, аустријски јавни сектор је обележен превасходно легалистичком филозофијом укорењеном у царској административној традицији.”²⁰

Како смо могли и приметити, три су најзначајнија проблема са којима се јавна служба у Аустрији суочава: “недостајућа средства, непримерена организација, нпр. при обављању послова, и преоптерећење бројем задатака.”²¹ Управо, ако имамо у виду три највећа проблема са којима се у континуитету суочава јавна служба, можемо истаћи да постоје три механизма путем којих се ови проблеми могу решавати. Другим речима, сваки механизам се нуди као решење за једну врсту проблема.

Први проблем који треба бити решен јесте недостатак материјалних средстава која су, итекако, од важности за спровођење концепта реформе. То се чини путем “метода консолидације прорачуна.” Консолидација прорачуна је заснована на избалансираном односу између прилива и одлива, односно прихода и расхода.

Други проблем се односи на неадекватну организацију јавне службе приликом решавања послова који су јој поверени. С тим у вези, у Аустрији је овај проблем решен увођењем “метода надзора извршења”. Поменути метод свој основ проналази у чињеници да је, како му само име каже, неопходно осигурати континуирану контролу извршења дужности које потпадају под надлежност јавне службе, како би се осигурало да се врши ефикасно, о чему је већ раније било речи. Међутим, централно питање ове методе почива на неопходности потребе да се пружи одговор на питање - на који начин и путем којих механизма се врши поменута контрола? Потребна је континуирана рационализација, што значи да однос државних службеника и радног материјала мора бити такав да јемчи најбоље могуће резултате.²² То конкретно значи да је неопходно, у свакој конкретној ситуацији, пажљиво и брижљиво извршити поделу послова између доступних службеника и то на начин да се таквим планирањем постигне ефикасно и рационално извршење задатака уз подједнако оптерећење свих запослених у јавном сектору.

Међутим, често се дешава да подела послова, о којој је реч, закаже, у извесним ситуацијама. У таквим случајевима се, као исход, често дешава да су одређени службеници преоптерећенији од других. Како решити поменути проблем? Можемо истаћи да се решавање наведеног проблема најбоље постиже методом “оцењивања циљева”. Овај метод сагледава који је крајњи циљ деловања сваке јавне службе. Реч је наравно о квалитетном пружању услуга чиме се одржава поверење грађана у деловање и поступање јавне

²⁰ О овоме више вид. Meyer, R., Hammerschmid, G., *Public Management in Austria: Changing sector logics and executive identities*, Department of Public Management, Wirtschaftsuniversität Wien, Austria, 2004, стр. 5.

²¹ Више о овоме вид. Brünner, C., *нав. чланак*, стр. 634.

²² Исто, стр. 636.

службе. Међутим, да би се поверени задаци ефикасно вршили, неопходна претпоставка је сагледавање шта све под надлежност јавне службе, у том смислу, потпада.

У складу са тим, путем примене овог метода се осигурава да се послови које јавна служба врши стално усаглашавају са друштвеним потребама као и потребама грађана јер су, у крајњу руку, грађани, као корисници услуга, централне фигуре у том процесу. Управо се из угла грађана као и друштвене реалности, врши сагледавање који су послови неопходни, а који нису, а све у циљу рационализације рада јавне службе. Управо се рационализација и спроводи како не би мање битни послови реметили деловање јавне службе и тиме спречили решавање круцијалних послова из домена њене надлежности. Реч је о методи која, највероватније, са правом или без, изазива највише дискусија у аустријској научној мисли. Када се помене појам рационализације, већини на ум пада смањивање броја непотребних радних места. А када се ради о томе, постоји велики отпор запослених будући да је реч о томе да одређени број кадрова треба оставити без радног ангажмана. Доносиоци одлука и представничка тела често ће из тактичких разлога везаних уз будуће изборне кампање одустајати од преиспитивања циљева.²³ Ни управа не жели изгубити додељене јој послове нити проузроковати конфликте преиспитивањем циљева.²⁴ Управо се из свих ових побројаних разлога, ова метода изузетно ретко користи. Између осталог, поводом ње, постоје и изузетно велики отпори, који делом могу наћи своје пуно оправдање.

Када сагледавамо тренутно стање новог јавног менаџмента у Аустрији, можемо истаћи да је усмерен на више задатака, и то, између осталих, на: “дерегулацију, функционалну реформу, поверавање обављања послова независним организацијама, самоорганизовање за обављање послова, приватизацију, укључивање грађана, електронску управу и промену положаја управног особља.”²⁵ За разлику од реформи новог јавног менаџмента у Аустрији, дански модел реформе новог јавног менаџмента је укључивао: “реформу прорачуна; отварање јавног сектора тржишту и тржишним механизмима; развијање менаџерских способности код руководећег особља; унапређење управљања људским потенцијалима; дерегулацију; побољшање односа према корисницима; увођење нових технологија у рад управе.”²⁶ Са друге стране, када се то упоређи са реформама новог јавног менаџмента у Француској, може се истаћи да су главни приступи модернизацији новог јавног менаџмента тамо били: “деловање на структуру независних организација, стварање политичке одговорности за рад, децентрализација управе, смањење

²³ Исто.

²⁴ Исто, стр. 636-637.

²⁵ Исто, стр. 633.

²⁶ Више о овоме вид. Манојловић, Р., *Дански модел новог јавног менаџмента*, Хрватска јавна управа, бр. 4/2010, стр. 966-967.

броја запослених на централном нивоу; преношење интерних односа на јавну службу у развијање предвиђања употребе служби, побољшање услова рада и система образовања; побољшање односа с онима којима се управља, посебно поједностављење начина комуницирања и обављања формалности.”²⁷

Када се има у виду дерегулација као први задатак на којем почива нови јавни менаџмент у Аустрији, неопходно је истаћи да је суштина овог задатка у смањивању броја непотребних правних прописа којима се регулише делатност јавне службе. С тим у вези, огромна количина правних правила отежава или, већину субјеката, чак и онемогућава у остваривању њихових права, а знатно отежава и поступање органа јавне службе у појединачним ситуацијама. Уместо тога, дерегулација је заснована на постојању кључних правних прописа којима ће бити дефинисани најважнији механизми поступања јавне службе. Другим речима, дерегулација има за “циљ ограничавање регулативне улоге државе.”²⁸

Када је реч о функционалној реформи, она полази од тога да се постојећи посао јавне службе треба правилно распоредити. Међутим, приликом таквог распоређивања, не полази се од персоналног већ од територијалног критеријума. То значи да је неопходно “расподелити постојеће послове на различита регионална управна тела (општину, регију, федералну државу, националну државу, регију као категорију унутар ЕУ, ЕУ), на различите нивое управе (нпр. вертикалном деконцентрацијом - спуштањем послова на нижа тела) и унутар једног управног нивоа (нпр. хоризонталном деконцентрацијом, тј. оснивањем посебног одсека).”²⁹ Суштина концепта функционалне реформе јесте пажљивији распоред послова унутар јавне службе како би се том расподелом осигурала ефикасност и ефективност њеног рада па, самим тим, и задовољство грађана квалитетом пружених услуга. Као што је општепознато, постојање функционалне надлежности карактерише функционисање низа државних органа и посебних организација.

Када је реч о поверавању послова независним организацијама, ту, заправо, говоримо о томе да јавна служба више није једини вршилац послова које потпадају под њену надлежност већ да, у одређеним ситуацијама, свој посао поверава независним стручним организацијама.³⁰ Неопходно је истаћи да је процес извршавања повереног посла константно под надзором државе (јавне службе) која је тај посао и поверила. “Пример у Аустрији су државне

²⁷ Више о овоме вид. Ласић, М., *Доктрина новог јавног менаџмента - компаративни приказ*, Шибеник, 2016, стр. 21.

²⁸ Више о овоме вид. Brünner, С., *нав. чланак*, стр. 633.

²⁹ Више о овоме вид. *исто*, стр. 642-643.

³⁰ Поставља се и оправдано питање на основу ког параметра се утврђује независност поменутих посебних организација. То су најчешће привредни, економски, правни, финансијски, али и неки други чиниоци. Кључно је само истаћи да они у обављању поверених послова нису потпуно независни, већ су под константним надзором државе која им је исти и поверила.

библиотеке, контрола банака, јединице ваздушне контроле, музеји, државне лабораторије, хидрометеоролошке и геолошке станице, итд.”³¹

Самоорганизовање за обављање послова заправо значи да поједине послове јавна служба обавља само као “помоћни орган”, док су главни вршиоци друге категорије субјеката. Процес самоорганизовања је изузетно неопходан, будући да је илузорно од државе очекивати да обавља све врсте надлежности. Одређени послови, нпр. послови медицинске струке или послови бриге о старијим људима, су послови које обављају људи одређене струке, а не држава нити државни органи. Држава је ту да својим правним правилима пропише начин вршења таквих послова, не мешајући се, притом, у обављање послова, већ то препушта правилима струке.

Приватизација, као концепт, заправо почива на томе да се држава “повлачи” из одређених послова које је раније обављала и препушта их приватним организацијама зато што је изгубила правни и друштвени интерес за њихово решавање. Или, са друге стране, могуће је да ни на самом почетку нормирања одређене делатности, као такве, држава није показивала интерес за обављањем тих послова. Било како било, на концепту приватизације треба радити будући да је реч о принципу који карактерише нови јавни менаџмент, јер све више делатности прелази у приватни сектор. Колико је приватизација важна, довољно говори чињеница да управо приватне компаније и финансирају највећи проценат деловања јавног сектора. А да би се побољшало финансирање јавног сектора, мора се ојачати приватни сектор.

Друго питање се тиче неопходности потребе да се појединци мотивишу да започну обављање одређене делатности у приватном сектору. Држава их може мотивисати на три основна начина. Прво, то могу бити најразличитији економски и финансијски подстицаји којима ће држава наградити сваког појединца који започне сопствену приватну делатност. Друго, склапањем уговора између државе, као једне уговорне стране и приватног лица, као друге уговорне стране, за обављање одређеног посла. И трећи механизам се може спровести кроз процес делегирања овлашћења које држава поседује. Поменути процес означава да држава има овлашћење да одређени посао из сопствене надлежности пренесе на приватно лице (појединца) с тим што задржава одговорност за сва пренета овлашћења. Овим се, заправо, одређени посао ни не даје аутономно појединцу, у смислу да има потпуну самосталност, већ је само реч о томе да појединац, у име државе, на основу пренетих овлашћења, може приступити извршењу појединих послова. Држава и даље сноси одговорност за правну судбину таквих послова будући да су ти послови и даље њени, сопствени.

Укључивање грађана је, такође, још један у низу важних циљева на којима почива нови јавни менаџмент. Овај нови концепт на којем се заснива нови јавни менаџмент почива на ставу да је неопходно грађане, као кориснике јавних услуга, што више укључити у рад и деловање јавне службе, јер ће се, тек

³¹ Више о овоме вид. Brünner, С., *нав. чланак*, стр. 643.

њиховим потпуним укључивањем у тај систем, постићи сврха постојања јавне службе у целости - а то је задовољство, истих тих грађана, квалитетом пружених услуга. Дакле, од стављања тежишта на деловање јавне службе испред интереса грађана, што је дуго била окосница њеног деловања, модерни концепт почива на сасвим другачијем, супротном становишту - да је неопходно задовољство грађана квалитетом пружених услуга ставити на пиједестал на којем почива читава организација, функционисање, као и деловање јавне службе.

Једна од тенденција у развоју управе јесте и “тенденција према информатизацији.”³² Процес информатизације јавне управе јесте тренд који траје већ дужи низ година. Појам е-управа је у општој употреби од почетка 2000-их, али појава се развија још од средине 1980-их.³³

Према ставу који је усвојен од стране појединих теоретичара³⁴ у овој области, потреба за развојем електронске управе је, заправо, ништа друго, него последица три основне чињенице. Прва је технолошка револуција која је са собом, готово у потпуности, допринела да се измени начин на који свакодневно комуницирамо и деламо и то не само једни са другима, већ и са окружењем. Друго, под утицајем технолошке револуције, саставни део наших живота постају лаптопови, рачунари, паметни телефони и сл. Сви они доносе промене у нашем друштвеном окружењу, као и функционисању, а ван тог утицаја није могао остати ни нови јавни менаџмент. Развој информационо-комуникационих технологија, другим речима, уводи тектонске промене у функционисању новог јавног менаџмента. И треће, у примени система информационо-комуникационих технологија се види начин за уштеду, како материјалних тако и кадровских ресурса, али и брже обављање послова од стране грађана, чиме се, итекако, доприноси њиховом укупном, свеопштем задовољству. Из свих наведених разлога, потпуно оправдано можемо извући закључак да “савремене информационе и комуникационе технологије пружају нове могућности властима на различитим нивоима да иновирају пружање услуга, интензивирају односе са грађанима и интегришу спољне актере у копродукцију јавних услуга.”³⁵ Због тога се сматра да „дигиталну трансформацију не карактерише

³² Више вид. Копрић, И., Марчетић, Г., Муса, А., Ђулабић, В., Лалић, Новак, Г., *Управна знаност - Јавна управа у савременом европском контексту*, Загреб, 2014, стр. 36.

³³ Brown, D., *Electronic government and public administration*, International Review of Administrative Sciences, vol. 71, no. 2/2005, стр. 244.

³⁴ Вид. *исто*, стр. 244-245.

³⁵ Многи теоретичари, ако анализирамо садржину њихових размишљања, стоје на овој претпоставци. Вид. Moser-Plautz, B., Schmidhuber, L., *Digital government transformation as an organizational response to the COVID-19 pandemic*, Government Information Quarterly, volume 40, issue 3/2023; Mergel, I., *Opening government: Designing open innovation processes to collaborate with external problem solvers*, Social Science Computer Review, 2015; Moon, M., *Shifting from old open government to new open government: Four critical dimensions and case illustrations*, Public Performance and Management, 2020;

само усвајање нових технолошких алата, већ и промена у свим организационим аспектима.³⁶

Фазе развоја е-управе можемо поделити у следеће четири категорије: фаза 0 – нема информација – информације и услуге нису доступне на интернету, е-управа не постоји; фаза 1 – информација – на интернету је омогућена само информација о начину остваривања услуга, укључујући опис поступка и услове, правни оквир и слично; фаза 2 – једносмерна интеракција – могућност делимичног остваривања услуга путем формулара у електронском облику за похрањивање на рачунару или могућност делимичне услуге online; фаза 3 – двосмерна интеракција – делимично остваривање услуге путем интерактивног испуњавања формулара и пријаве уз аутентификацију, али финализација услуге је и даље могућа само у физичком облику; фаза 4 – трансакција – цела услуга је доступна online, без потребе да се део услуге оствари у физичком смислу.³⁷

Промена положаја управног особља се тиче начина на који запослени, који функционишу у оквирима јавне службе, стичу сазнања о начину вршења својих послова као и о активностима које, у вези са истима, треба да предузимају. У складу са тим, службеници могу да се обучавају на раду али своје знање морају усавршавати и ван њега, кроз семинаре, обуке, курсеве и сл., Такође, осим стручног усавршавања, неопходно је да запослени у јавној служби стичу вештине и о међуљудским односима, као и о управљању људским ресурсима, јер ће им бити од непроцењиве важности. Сем тога, допринеће се ефикаснијем раду и управљању унутар јавне службе па, самим тим, и бољим утиском који ће јавна служба оставити на грађане, као крајње кориснике њених услуга.

Као што се из наведеног може приметити, управне реформе обухватају “све елементе и структуре и функционисања управног система: организацију, особље, финансирање, једнако као и методе рада, одлучивање и надзор.”³⁸ Другим речима, закључак је да „ако сви актери у јавној организацији – од службеника на првој линији до доносилаца политичких одлука – разумеју цео

Ingrams, A., Kaufmann, W., Jacobs, D., *Testing the open government recipe: Are vision and voice good governance ingredients?*, Journal of Behavioral Public Administration, 2020.

³⁶ Више о овоме вид. Moser-Plautz, B., Schmidhuber, L., *Digital government transformation as an organizational response to the COVID-19 pandemic*, Government Information Quarterly, volume 40, issue 3, 2023. Међутим, на сличном ставу стоји и: Gil-Garcia, J., Flores-Zúñiga, M., *Towards a comprehensive understanding of digital government success: Integrating implementation and adoption factors*, Government Information Quarterly, 2020.

³⁷ Више о овоме вид. Врчек, Н., Муса, А., *Е-управа у Хрватској: Изазови трансформације управе у дигиталном друштву*, Зборник радова: Управа у дигитално доба: Трансформацијски потенцијал е-управе за већу учинковитост и одговорност. Загреб, 2016, стр. 13-14.

³⁸ Више о овоме вид. Пусић, Е., *Глобално и локално: локалне јединице у процесу глобализације*, Хрватска јавна управа, бр. 2/2002, стр. 240.

систем укључен у производњу услуга, повећава се вероватноћа да се задобије поверење грађана.³⁹

5. Закључна разматрања

У раду је извршено упознавање са територијалном организацијом Аустрије чије је разумевање од суштинске важности да бисмо уопште схватили начин на који функционише јавна служба у оквиру ње. Међутим, обзиром на хетерогеност послова који потпадају под делатност јавне службе, осим територијалног уређења је неопходно разумети и њено политичко уређење јер од њега, најчешће и зависи начин на који ће јавна служба поступати, као и начин на који ће доносити одлуке у вези са њеним радом.

Међутим, у тој врсти делања, ипак се мора пронаћи извесна врста компромиса. Поступања и одлуке које доноси јавна служба неминовно морају у себи садржати "политички печат", али истовремено оне морају садржински одговарати ономе што се подводи под деловање "добре управе", јер ће се само, на тај начин, осигурати одржавање поверења грађана у њен рад па, самим тим, и задовољство грађана квалитетом пружених услуга, што и треба да буде крајњи циљ њеног деловања.

Када смо вршили сагледавање са којим проблемима се суочава јавна служба у Аустрији, видели смо да су то, највећим делом, управо три врсте проблема. Први, недостатак финансијских средстава за њено деловање, други, проблематична организација јавне службе, која, такође, може проузроковати низ проблема у њеном деловању и трећи, огроман број радних задатака и неравномерна расподела службеника на њима.

У Аустрији су за сваки од ових проблема понуђена решења. Решење за први проблем треба пронаћи у потреби да финансијска активност јавне службе увек мора бити таква да садржи равнотежу између прихода и расхода, јер ће се, једино на тај начин, допринети њеној ефикасности. Решење другог проблема је пронађено у рационализацији, чија је основна суштина да мора постојати мера између количине радних дужности и броја службеника који их обављају, чиме ће се предупредити опасност да поједини службеници буду оптерећенији од других. И решење за трећи проблем, који се надовезује на други, јесте да јавна служба континуирано треба да испитује и ослушкује ставове грађана као и друштвену реалност, што би допринело да се службеници не преоптерете неким мање битним пословима или чак, скроз неважним, а на штету оних најкруцијалнијих. Све то има за циљ задовољство грађанина квалитетом

³⁹ Више о овоме вид. Härenstam, A., Björk, L., Corin, L., *Trust chains in public sector organizations and their significance for work unit performance and employee turnover intention*, International Public Management Journal, 2024; а све према ставовима који су изнети код: Agger, A., Bodil, D., *Interactive Policy Processes: A Challenge for Street-Level Bureaucrats*, Scandinavian Journal of Public Administration, 2018, стр. 89-108.

пружених услуга. А да би то задовољство било подигнуто на што је могуће виши ниво, неопходно је континуирано радити и на спровођењу, већ познатих задатака, које је пред себе поставио нови јавни менаџмент у Аустрији.

*Zoran Jovanović, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

CHARACTERISTICS OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT IN AUSTRIA

Summary

In the subject paper, all the most important specificities and characteristics of the new public management that distinguish Austria, as a product of the federal state, will be pointed out. On this occasion, at the very beginning, the territorial arrangement of the state of Austria will be determined because it is of essential importance for further understanding of the operation of the public service. Furthermore, the author will put special emphasis on the political structure of the state of Austria, through the clarification of the basic components that make it up. The basis of the article will be the determination of the basic principled positions related to the functioning of the public service, by which the author will, first of all, engage in the presentation of the historical development of the reforms that characterized the public service, and then elaborate the basic characteristics of the new public management in Austria with the perspectives that, in connection with her, we can expect in the future. A comparative-legal review of the state of the new public management in selected countries of the world will also be made, in order to see the advantages and disadvantages of the new public management in Austria.

Key words: *new public management, Austria, public sector, human resource management, reform, public service.*

Литература

- Agger, A, Bodil, D., *Interactive Policy Processes: A Challenge for Street-Level Bureaucrats*, Scandinavian Journal of Public Administration, 2018.
Bauer, H., Biwald, P., Dearing, E., *Öffentliches Management in Österreich Realisierungen und Perspektiven*, KDZ, Wien, 2003.

- Brown, D., *Electronic government and public administration*, International Review of Administrative Sciences, vol. 71, no. 2/2005.
- Brünner, C., *Novi javni menadžment: suvremene upravne reforme u Austriji*, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, vol. 4, no. 3-4/2002.
- Bouckaert, G., *Trust and public administration*, Administration, vol. 60, no. 1/2012.
- Врчек, Н., Муса, А., *Е-управа у Хрватској: Изазови трансформације управе у дигиталном друштву*, Зборник радова: Управа у дигитално доба: Трансформацијски потенцијал е-управе за већу учинковитост и одговорност. Загреб, 2016.
- Gil-Garcia, J., Flores-Zúñiga, M., *Towards a comprehensive understanding of digital government success: Integrating implementation and adoption factors*, Government Information Quarterly, 2020.
- Dearing, E., *New Public Management in der österreichischen Bundesverwaltung*.
- Ingrams, A., Kaufmann, W., Jacobs, D., *Testing the open government recipe: Are vision and voice good governance ingredients?*, Journal of Behavioral Public Administration, 2020.
- Копрић, И., Марчетић, Г., Муса, А., Ђулабић, В., Лалић Новак, Г.; *Управна знаност-Јавна управа у сувременом европском контексту*, Загреб, 2014.
- Ласић, М., *Доктрина новог јавног менаџмента - компаративни приказ*, Шибеник, 2016.
- Манојловић, Р., *Дански модел новог јавног менаџмента*, Хрватска јавна управа, бр. 4/2010.
- Mergel, I., *Opening government: Designing open innovation processes to collaborate with external problem solvers*, Social Science Computer Review, 2015.
- Meyer, R., Hammerschmid, G., *Public Management in Austria: Changing sector logics and executive identities*, Department of Public Management, Wirtschaftsuniversität Wien, Austria, 2004.
- Moon, M., *Shifting from old open government to new open government: Four critical dimensions and case illustrations*, Public Performance & Management, 2020.
- Moser-Plautz, B., Schmidhuber, L., *Digital government transformation as an organizational response to the COVID-19 pandemic*, Government Information Quarterly, volume 40, issue 3/2023.
- Österreichischer Gemeindebund, <http://www.gemeindebund.at/>
- Pollitt, C., Bouckaret, G., *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford, 2002.
- Пусић, Е., *Глобално и локално: локалне јединице у процесу глобализације*, Хрватска јавна управа, бр. 2/2002.
- Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch 2004, <http://www.statistik.at/cgi-bin/jahrbuch.pl?KAPITEL=07&SPRACHE=D>
- The Federal Chancellery, *Public Service in Austria*, <http://bkacms.bka.gv.at/2004/4/23pubserv.pdf>
- Fallend, F., *Vielfältiger Föderalismus. Ausgewählte Föderationen im Vergleich*, (eds. K. Promberger, I. Rauskala, F. Cecon), Public Management Reforms in Austria, Working paper 15/2004, Innsbruck, 2004.
- Härenstam, A., Björkb, L., Corin, L., *Trust chains in public sector organizations and their significance for work unit performance and employee turnover intention*, International Public Management Journal, 2024.
- Wimmer, N., *Modernisierung der Verwaltung am Beispiel Kroatiens*, Modernisierung in Justiz und Verwaltung, 2007.
- Wimmer, N., *Reform of Public Administration in Austria - Activities and Perspectives*, Хрватска јавна управа, год. 7, бр. 3/2007.