

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

Изворни научни рад
УДК: 347.191.4:35(430)
DOI: <https://doi.org/10.46793/7623-154.111J>

УЛОГА НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА У ПРОЦЕСУ ТРАНСФОРМАЦИЈЕ НЕМАЧКОГ МОДЕЛА ЈАВНЕ УПРАВЕ*

Резиме

Нови јавни менаџмент представља реформску парадигму у организацији и деловању јавне управе, који се од осамдесетих година прошлог века, проширио по целој Европи, укључујући и Немачку, и то првенствено, као одговор на традиционалну, бирократску управу коју су одликовале спорост, неефикасност и оријентисаност на процедуре, а не на квалитет услуга које се пружају грађанима. Аутор се у раду бави анализом специфичности новог јавног менаџмента у Немачкој имајући у виду административну традицију којој је та земља дуго била изложена, као и њен сложени федерални карактер. Закључци указују на то да је примена принципа новог јавног менаџмента била изузетно селективна па је, самим тим, приметно задржавање низа елемената који су карактерисали бирократску управу, и то због јаког традиционализма који је ова држава гајила.

Кључне речи: нови јавни менаџмент, јавна управа, реформа, децентрализација, ефикасност.

1. Уводна разматрања

Седамдесетих и осамдесетих година прошлог века долази до извесних промена у деловању и организацији јавне управе. Разлог су бројни савремени изазови који су се пред њу поставили, а који раније, у том обиму нису били заступљени, и то: пораст очекивања коју су грађани имали у погледу ефикасности као и квалитета услуга, повећавање транспарентности у раду јавне

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2025. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

управе, буџетска ограничења која су се пред њу поставила, итд. Другим речима, у том временском периоду, “јавна управа доживљава револуцију”.¹

Међутим, не треба ни пренебрегнути чињеницу да је “административна реформа један од најзахтевнијих, али и најважнијих изазова за владе данас”.² Треба истаћи и да је “реформа јавног сектора била уобичајено искуство широм света упркос њеним различитим облицима и фокусима”.³ Међутим, када се дешава много промена истовремено, међу њима је тешко разликовати пролазне и преувеличане иновације, од оних које су фундаменталне и дуготрајније.⁴

Управо као одговор на све уочене проблеме, појављује се, првенствено у земљама англосаксонског правног система, али и у бројним државама Европе, нови реформски приступ који је био усмерен ка организацији и бољем и ефикаснијем деловању сложеног система јавне управе. Реч је о моделу новог јавног менаџмента који се, према свему, супротставио традиционализму који је био дубоко укореењен бирократским процедурама, као и спорости и неефикасности које су карактерисале јавну управу. Другим речима, покушало се са имплементацијом менаџерског принципа који је постојао у приватном сектору, како би се на тај начин поспешила ефикасност, као и окренутост јавне управе ка пружању услуга и грађанима, а не ка бирократској процедури и њеном спровођењу. Веома брзо, овај талас је доминирао многим административним системима широм света.⁵

Поред теоријског значаја, принципи новог јавног менаџмента су имали и практичне импликације, и то посебно у сектору локалне самоуправе, јавних финансија, образовања као и здравства, што конкретно значи да су принципи допринели много квалитетнијем и ефикаснијем пружању услуга од значаја за свакодневни живот грађана. Спроведене су значајне реформе у областима евалуације учинка, програмског буџетирања, као и у оријентисаности јавне управе ка пружању услуга и ка задовољењу корисника услуга, а не ка бирократским процедурама.

Овај процес реформи је изменио: “а) менаџерску перспективу, усмеравајући јавне системе у правцу нових принципа и инструмената који ће се користити у процесу организационих, управљачких и иновационих

¹ Denhardt, R., Vinzant, Denhardt, J., *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, Public Administration Review, vol. 60, no. 6/2000, стр. 549.

² Cohen, N., *Forgoing new public management and adopting post-new public management principles: the on-going civil service reform in Israel*, Public administration and development, 2016, стр. 20.

³ Pollitt, C., Bouckaert, G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 2004.

⁴ Lynn, L., *Globalization and administrative reform: What is happening in theory?*, Rotterdam, 2000.

⁵ На поменутом становиштву, између осталих, стоје и: Pollitt, C., Bouckaert, G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis (3rd edn)*, Oxford University Press: Oxford, 2011.

информационих система; б) политичку перспективу, водећи јавни сектор ка новим облицима легитимизације; и ц) правну перспективу, подстицајући јавни сектор да призна друштвено-економске промене у друштву увођењем новог правног оквира који одговара новим условима”.⁶

“У том погледу је могуће истаћи разлике између једне земље и друге, будући да се модели модернизације крећу од потпуне отворености према тржишним снагама и приватизацији (Велика Британија), до радикалног репланирања јавног сектора у складу са моделом приватног сектора (Нови Зеланд); од случајева брзог напретка ка менаџерском вођењу, до случајева коегзистенције са резидуалним везама са традиционалним облицима бирократске власти у складу са унапред дефинисаним правилима (Јапан, Немачка, Аустрија)”.⁷ „Већи утицај идеја ... новог јавног управљања ... је такође примећен у англосаксонским контекстима (мада са унутрашњим разликама) у поређењу са источним регионима континенталне Европе”.⁸

Међутим, поред низа земаља, са имплементацијом принципа новог јавног менаџмента се покушало и у Немачкој. Међутим, имајући у виду специфичне околности у којима се тада та држава налазила, резултати имплементирања су само делимично постигнути. То је, пре свега, захваљујући федералном карактеру немачке државе као и израженим традиционалним оквирима који су у њој, до тада, постојали. С тим у вези, битно је истаћи да је примена принципа новог јавног менаџмента била изузетно селективна будући да су, због израженог традиционализма, и даље остали у практичној употреби многи принципи који су били карактеристични за традиционалну, бирократску управу. Управо то размимоилажење између неопходности модернизације јавне управе и потребе да се очува институционална стабилност, у новим, промењеним условима, чини случај Немачке итекако интересантним и подесним за спровођење научних истраживања.

2. Осврт на карактеристике новог јавног менаџмента као реформске парадигме

Како је раније било истакнуто, традиционална управа временом више није била у прилици да одговори, како модерним друштвеним околностима, тако и измењеном улогом и очекивањима коју су грађани имали од ње. “Крајем XX века, постбирократска парадигма јавног управљања била је чврсто укореењена у многим земљама, одражавајући резултат низа реформи које су имале за циљ да

⁶ Calogero, M., *The introduction of new public management principles in the italian public sector*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, 2010, стр. 31.

⁷ Naschold, F., *New Frontiers in Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe*, Berlin: Walter de Gruyter, 1996, стр. 19.

⁸ Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., Pettigrew, A., *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press, 1996, стр. 15-20.

се спроведе раскид са традиционалним моделом јавне управе који је био утемељен на Веберовој (1946) бирократији, Вилсоновој (1887) подели између политике и администрације и Тејлоровом (1911) научном моделу управљања организацијом рада”.⁹ С тим у вези, акценат се са бирократских процедура пребацио на услугу која мора да има одређене квалитете како би грађани били задовољни. С тим у вези, конкретан акценат се ставља на економичност, ефикасност и одговорност органа јавне управе у пружању услуга грађанима што конкретно значи да се у први план ставља валоризовање квалитета пружене услуге, као и задовољства грађана квалитетом пружених услуга. Тиме јавна управа престаје да буде само пасивни учесник у спровођењу административних процедура, већ субјект који итекако мора водити рачуна о начину на који спроводи саме процедуре. Глобализација, као и све већи захтеви грађана у том правцу су, свакако, имали пресудну улогу у томе да се многе државе окрену ка концепту новог јавног менаџмента који је почео убрзано да се развија у бројним државама Европе крајем XX века. Битно је истаћи да се тим концептом итекако допринело унапређењу квалитета јавних служби широм Европе.

Нови јавни менаџмент је реформски концепт који има за основу став да се принципи, идеје, као и начела на којима се заснива рад, деловање, као и поступање приватног сектора прошире и на јавни сектор, пре свега, јавну управу. Другим речима, “идеја новог јавног менаџмента је била способност коришћења пословних смерница приватног сектора и схватање да владине институције треба да преузму, не само пословне технике, већ и пословне вредности”¹⁰ на којима почива приватни сектор. Нови јавни менаџмент фокусира се на три слова „Е”: економичност, ефикасност и ефективност.¹¹ Први, пионирски подухвати, усмерени ка спровођењу принципа на којима почива нови јавни менаџмент су начињени, првенствено, у земљама англосаксонске правне традиције, и то у Сједињеним Америчким Државама, као и у Великој Британији, одакле су се проширили ка свим значајнијим европским државама. Током последње деценије, развијен је низ пројеката под окриљем модернизације јавног сектора и административне реформе како би се постигла ефикасност, ефективност, вредност за новац и квалитет у пружању јавних услуга.¹²

⁹ O’Flynn, J., *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, The Australian Journal of Public Administration, vol. 66, no. 3/2007, стр. 354.

¹⁰ Vienažindienė, M., Čiarnienė, R., *New Public Management: Theoretical and Practical Aspects*, Engineering economics, 2007, стр. 45.

¹¹ Sozen, S., Shaw, I., *The international applicability of “new” public management: lessons from Turkey*, The International Journal of Public Sector Management, vol. 15, no. 6/2002, стр. 475-486.

¹² Sotirakou, T., Zeppou, M., *Utilizing performance measurement to modernize the Greek public sector*, Management Decision, vol. 44, no. 9/2006., стр. 1277.

Принцип новог јавног менаџмента полази од става да јавне услуге више не мора пружати искључиво држава тј. органи јавне управе. Уколико они нису снабдевени адекватним средствима или нису довољно стручни, њих може обављати и приватни сектор, кроз невладине организације или кроз концепт јавно-приватног партнерства, наравно само, уколико могу да пруже адекватну гаранцију у погледу квалитета јавних услуга које ће пружати. Другим речима, нови јавни менаџмент почива на становишту да све принципе на којима се заснива рад и деловање приватног сектора треба применити и на јавни сектор. То значи да управљање и организација јавног сектора треба да се спроводи кроз правила конкуренције (која се управо огледају у томе да се одређени јавни послови могу поверити и организацијама које се налазе у приватном сектору, уколико могу да докажу да ће те послове обавити ефикасно и уз мање трошкове), кроз мерење перформанси (оно подразумева да јавна служба унапред утврђује план, програм и циљеве свог рада те да се на истеку тог периода мери успешност пословања јавне службе као и оствареност постављених циљева), кроз увођење тржишног принципа (који подразумева да се сви ресурси расподељују путем понуде и потражње на тржишту, те да се кроз међусобну конкуренцију више тржишних актера утиче на цену, квалитет, као и на ефикасност пружања услуга или продаје производа), као и кроз одговорност за резултате рада од стране, како руководећег кадра у јавној служби, тако и свих запослених.

Када разматрамо основне карактеристике новог јавног менаџмента, може се истаћи да доста варирају, у зависности од правног система у којем се примењују као и од степена традиционализма, који је мање или више укорењен. Било како било, основне карактеристике које могу да се обухвате под појмом новог јавног менаџмента, ипак имају одређене заједничке карактеристике.

Већ смо истакли да је оријентисаност ка резултатима прво, суштинско обележје на којем се заснива нови јавни менаџмент. С тим у вези, то је и прва квалитативна разлика у односу на модел класичне управе која је била више усмерена на испуњавање административних процедура, што је њено поступање чинило тромим, спорим и изузетно неефикасним. За разлику од ње, нови јавни менаџмент је, највише, оријентисан на услуге и квалитет пружања услуга, као и на задовољство грађана квалитетом пружених услуга, што се и ставља у први план. Другим речима, са бирократских процедура, тежиште интересовања се премешта на ефикасност рада јавних служби. То конкретно значи да се успешност деловања јавне службе не мери само тиме да ли су примењени правни прописи, као и остале административне процедуре, већ и тиме какав је квалитет услуга које јавна служба пружа, али и какво је задовољство грађана квалитетом наведених, а пружених јавних услуга. У први план се ставља мерљивост резултата које јавна управа постиже, а не слепо поштовање процедура. Да би се спровела оријентација ка резултатима, неопходно је мерење перформанси тј. испитивање у којој мери су остварени циљеви и визије

јавне службе у складу са очекиваним циљевима. Наравно, мерење перформанси је изузетно користан чин будући да се путем њега побољшава рад јавне службе, боље утврђује одговорност јавних службеника, али и спроводи награђивање и напредовање запослених што директно утиче на њихову мотивацију за рад, али и кажњавање за непостигнуте резултате. Другим речима, када је јавна служба усмерена ка резултатима, њој је, у првом плану, остваривање потребе коју грађанин има, а не испуњавање бирократске процедуре. Нови јавни менаџмент подразумева “редефинисање административног механизма заменом бирократског модела менаџерским, прелазећи са организације формално структуриране и оријентисане на закон, на управљање и ефикасну расподелу јавних ресурса, у складу са новом економском улогом државних функција”.¹³

Следећа карактеристика, коју смо већ назначили, јесте да се у рад и деловање јавне службе уведу тржишни принципи пословања, што се сматра фундаменталном карактеристиком на којој се заснива нови јавни менаџмент. Суштина ове карактеристике се огледа у томе да се најважнији принципи на којима се заснива деловање приватног сектора примене и на функционисање јавног сектора, а све зарад побољшања ефикасности, продуктивности и економичности поступања јавних служби. То конкретно значи, да је “фокус на практичном и предузетничком управљању, за разлику од традиционалног бирократског фокуса јавне администрације”.¹⁴ То, пре свега, значи да се на деловање јавне службе, као што је већ и назначено, примењују правила конкуренције, тржишне логике, као и приватног предузетништва, а све са циљем остваривања максималних могућих резултата. Класични модел јавне службе није разликовао функцију финансирања услуга од функције реализације услуга. Сматрало се да обе функције треба да врши јавна служба. Међутим, нови јавни менаџмент полази, сасвим супротно, баш са становишта да ове функције не морају да обављају исти органи/организације. Могуће је да држава финансира реализацију одређене јавне услуге, а да се спровођење, како смо већ и истакли, повери организацијама које функционишу унутар приватног сектора, ако могу понудити гаранцију у погледу, не само квалитета услуга које пружају, већ и у погледу нижих трошкова за њихово остваривање. Најзначајнији вид путем којег се врши реализација јавних услуга јесте “*outsourcing*” који подразумева да јавна служба може уговором поверити реализацију одређених јавних услуга приватној организацији. То значи да се део реализације јавних услуга сада измешта из јавне службе ка тим приватним

¹³ Matei, L., *Romanian Public Management Reform*, Theoretical and Empirical Studies, vol. 1, București: Editura Economică, 2009, стр. 146.

¹⁴ Clarke, M., Newman, J., *The right to manage: a second managerial revolution?*, Cultural Studies, 1993, стр. 427-441.

организацијама.¹⁵ Реч је о својеврсном псеудо-тржишном механизму који подразумева да се у јавну службу постепено уводи уговорни модел управљања. Битно је истаћи да јавна служба, наравно, задржава надзор и контролу над начином на који се врши пружање поменутих услуга, тако да се путем овог модела постиже већа ефикасност, продуктивност у раду, економичност, као и уштеда трошкова и других материјалних средстава. Наравно, обзиром да је овај модел, повезан и са извесним ризицима, неопходно је истаћи и чињеницу да орган јавне службе мора водити рачуна са којим приватним организацијама закључује уговор о пружању услуга. Другим речима, неопходно је обезбедити конкуренцију између државних и приватних пружалаца услуга, како би се тиме обезбедила конкуренција међу њима, да би се, самим тим, побољшао квалитет услуга које поменути субјекти пружају.

Такође, основне карактеристике новог јавног менаџмента су флексибилност и децентрализација. Традиционална јавна служба се карактерисала израженом централизацијом, спорошћу у доношењу одлука, ригидном испуњавању бирократских процедура што, свакако, није доприносило ефикаснијем и рационалнијем пословању и деловању јавних служби. Децентрализација подразумева пребацивање надлежности, али и доброг дела одговорности са централних државних органа на локалне власти, али и поједине, уже организационе јединице или јавне агенције. Овим путем се, на много бољи начин пружају услуге грађанима, јер је локална власт често много боље у стању да оцени какве су њихове потребе и да на ефикасан начин и одговори. Кроз увођење процеса децентрализације, начин доношења и извршења одлука се више приближава грађанима, као крајњим корисницима услуга, поспешује се њихово брже доношење, као и подстицање за иновативност приликом израде одлука, али и већу одговорност нижих територијалних јединица за учињене пропусте. Сем тога, изузетно важан принцип од којег је настао нови јавни менаџмент, јесте и флексибилност који подразумева да јавна служба мора бити способна да много брже одговори променама које се дешавају у окружењу, али и да на бољи начин одговори све израженијим потребама грађана у погледу нивоа квалитета услуга које им се пружају. Сем тога, она се огледа и у смањивању административних формалности које грађани морају испунити да би остварили неко, законом дефинисано, право. Путем спровођења принципа флексибилности, рад у јавној служби постаје доста динамичнији и интересантнији, али и много приближнији грађанима.

¹⁵ Да бисмо разумели како овај принцип функционише у пракси, примери који се, овим поводом, могу назначити обухватају: одржавање инфраструктуре, послове обезбеђења, јавни превоз, пружање информационо-комуникационих услуга, услуга исхране и пића по школама, болницама, општинама као и другим државним органима и јавним службама, чишћење и одржавање зграда, и сл.

Битна карактеристика новог јавног менаџмента јесте и увођење менаџерског принципа у пословање јавних служби. Менаџерски принцип јесте начин управљања приватним сектором који се жели имплементирати и у организацију јавног сектора. То подразумева потребу постојања професионалних менаџера, а не бирократских службеника које једино интересују каријера и напредовање; другим речима, акценат се са сопствених, ужих, личних интереса запослених ставља на професионалност у обављању услуга. Даље, менаџерски принцип је такође повезан и са тим да јавна служба мора донети смернице за планирање и контролу учинка, а то је све повезано са валоризовањем њеног поступања. Битно је увести и финансијску одговорност, која је заснована на брижљивом планирању и употреби финансијских средстава, битних за организацију и деловање јавних служби. И најзад, да професионални менаџери добију могућност увођења флексибилности у рад јавне службе, а наравно све у границама поштовања задатих циљева и резултата које јавна служба треба да оствари. Јавни менаџери се окрећу специфичним приступима који се примењују у приватном сектору, као што су управљање тоталним квалитетом, реинџењеринг пословних процеса, стратешки менаџмент, бенчмаркинг итд.¹⁶

Битна карактеристика јесте и оријентисаност јавне службе ка грађанима, као корисницима њених услуга. Раније, када је на снази била традиционална управа, грађани су сматрани само субјектима који од јавне службе захтевају испуњење одређених јавних услуга. Нови јавни менаџмент грађане, од поданика, претвара у клијенте којима јавна служба мора пружати јавне услуге, брзо, ефикасно, квалитетно уз обавезу да грађани могу оцењивати рад, деловање, као и поступање јавне службе. Дакле, за разлику од традиционалног модела јавне управе, који је однос јавне службе и грађана посматрао као једносмеран процес, сада се та комуникација одвија у двосмерном правцу. Другим речима, оријентисаност на грађанина, као корисника услуга, подразумева потребу да јавна служба стално преиспитује задовољство грађана квалитетом пружених услуга, потребу да се уведу стандарди рада, пословања, али и квалитета услуга које се пружају грађанима, да се обезбеђује транспарентност информација које су грађанима битне, а које се тичу остваривања њихових права или потребе да грађани имају увид у рад и пословање јавне службе. И наравно, неопходно је обезбедити и да грађани имају право избора, што се осликава кроз увођење тржишних механизма у пословање и деловање јавних служби.

Следећа битна карактеристика новог јавног менаџмента је заснована на мерењу учинака и резултата рада, као и кроз њихово упоређивање са планираним учинцима и резултатима рада тзв. мониторинг (евалуација). Потребна је, како квалитативна, тако и квантитативна процена учинака и

¹⁶ Holloway, J., Francis, G., Hinton, M., *A case study of benchmarking in the National Health Service*, The International Journal of Public Sector Management, vol. 12, no 4/1999, стр. 350-64.

резултата које је јавна служба постигла у свом раду, у одређеном, посматраном, временском периоду. То се, најпре, постиже кроз израду годишњих извештаја и планова, кроз успостављање система за мониторинг и евалуацију учинака и резултата, али и кроз постављање индикатора за мерење напретка у раду јавних служби. Суштина процеса мониторинга и евалуације јесте, управо, обезбеђивање ефикасности, транспарентности, као и одговорности у деловању јавне службе. Мониторинг подразумева процес континуираног прикупљања и анализе свих података који су од значаја за функционисање јавне службе, али и оних података који су од значаја за њен однос са корисницима услуга и њиховим задовољством квалитетом пружених услуга. Евалуација, са друге стране, подразумева вредновање начина на који је јавна служба пружала своје услуге у протеклом периоду, али и вредновање квалитета услуга које су пружане грађанима, као корисницима јавних услуга. Да би процес мониторинга и евалуације уопште био релевантан, неопходно је да садржи одређене карактеристике, и то: индикаторе перформанси, што подразумева да се јасно утврде мерљиви показатељи који би сведочили којим темпом јавна служба напредује по питању квалитета рада, али и по питању квалитета услуга које пружа грађанима; мора постојати јасна институционална надлежност за прикупљање података, као и обезбеђивање техничких помагала за обављање тих активности; те је на самом крају, битно и имплементирати резултате мониторинга и евалуације, а не допустити да они остану “мртво слово на папиру”. Другим речима, мониторинг и евалуација не смеју остати сами себи циљ. Када разматрамо методе и технике евалуације, постоје квантитативне методе (мерање индикатора перформанси нпр.), квалитативне методе (интервјуи или студије случаја), као и мешовите методе. Постоје и различите врсте евалуација, и то: формативна евалуација (спроводи се док је у току реализација услуге коју јавна служба пружа грађанима), сумативна евалуација (која се спроводи по завршетку, тј. пошто је пружена посматрана услуга), импакт евалуација која мери утицај који квалитет пружених услуга има на друштво у целини, а не само на појединца, као и евалуација трошкова и користи коју је одређена радња произвела јавној служби. Сем тога, нови јавни менаџмент често инсистира и на постепеном увођењу културе учинка. Према томе, службеници се морају учити да је учинак највиша вредност ка којој јавна служба треба да тежи.

Следећа битна карактеристика на којој почива нови јавни менаџмент подразумева одвајање политике од деловања јавне службе (тзв. деполитизација јавне службе). То значи да се јасно морају раздвојити улоге политичких актера и професионалних менаџера. Политички актери дефинишу циљеве и смернице, а професионални менаџери и запослени их спроводе у пракси. Тиме се подстиче професионализација деловања јавне службе, спречавање политичког притиска на рад и одлучивање јавних служби, као и већа одговорност за резултате професионалних менаџера и свих запослених у јавној служби. Велики проблем приликом имплементирања начела на којима се заснива нови

јавни менаџмент је било и то што “политички руководиоци нису били вољни да прихвате поткопавање политичке контроле које је произашло из реформи јавне службе”.¹⁷ Следствено томе, “политичка воља руководства земље је кључни фактор успеха реформских напора”.¹⁸

Битна карактеристика новог јавног менаџмента се састоји и у увођењу принципа флексибилности у процес управљања људским ресурсима. То значи да њу не одликује радноправна стабилност запослених без обзира на њихов учинак, већ кадровску политику директно одређује квалитет рада, као и радни учинак који службеници остварују. То се, пре свега, постиже кроз континуирано оцењивање рада запослених, али и кроз успостављање флексибилног радног односа, што директно подстиче и њихову мотивацију за рад. Мотивација се подстиче и награђивањем запослених за остварене резултате тада. Такође, обуке и усавршавања запослених су сталан процес који се мора спроводити како би се обезбедио континуитет квалитета услуга које се пружају грађанима.

Следеће битно обележје новог јавног менаџмента јесте транспарентност рада и деловања јавних служби, као и одговорност за рад и резултате рада професионалних јавних менаџера и службеника. Познато је да је рад управе у традиционалном моделу био затворен за јавност и изузетно нетранспарентан. Насупрот томе, у систему новог јавног менаџмента, уводи се транспарентност и одговорност као кључне карактеристике које треба да одликују деловање јавне службе. Транспарентност је принцип који подразумева доступност информација о раду, поступању и деловању јавне службе. Транспарентност је неопходна, јер се путем ње контролише власт, спречава коруптивно деловање, поспешује поверење грађана у јавне службе, али се грађани и подстичу да учествују у процесу доношења одлука. Постоје бројни механизми, путем којих се, у пракси, настоји обезбедити транспарентност. Најчешћи су: извештаји о раду институција, интернет портали, право на приступ информацијама од јавног значаја, итд. Са друге стране, одговорност подразумева да носиоци јавних функција морају преузети одговорност за последице својих активности. То могу бити: политичка, правна, етичка, финансијска одговорност, али и одговорност за учинак.

Такође, нови јавни менаџмент ставља акценат и на процес иновација и стицања знања. Оно подразумева организационо учење, увођење иновација и дигиталних технологија у рад јавних служби, али и подстицање службеника да, у свом раду, буду креативни, а не само доносиоци и спроводиоци одлука. Вредно је напоменути организационо учење, као један од елемената путем којег се постиже иновација у раду јавне службе. То подразумева да је зарад

¹⁷ Christensen, T., *Post-NPM and changing public governance*, Meiji Journal of Political Science and Economics, 2012, стр. 1–11.

¹⁸ Kabell, F., Sagasti, N., Muwanga, H., *Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration*, Copenhagen, 2008.

унапређења ефикасности, економичности и делотворности рада, осим појединачних иновација и стицања знања професионалних менаџера и других службеника, то неопходно да учини и јавна служба, у целини. Другим речима, неопходно је да јавна служба буде продуктивнија, да константно уводи низ иновација у свој рад, деловање као и поступање, али и да уведе дигитализацију пружања услуга, али и све друге активности путем којих би се побољшао квалитет њеног рада, али и квалитет услуга које пружа грађанима. У складу са овим, кључне предности организационог учења су: побољшавање квалитета пружених услуга, бржа адаптација јавне службе на промене које настају у друштвеном окружењу, јачање тимског рада унутар јавне службе па, самим тим, и повећање ефикасности, ефективности, али и продуктивности рада и поступања. “Заиста, као и сваки развој у јавном сектору, административна реформа захтева систематски приступ који узима у обзир многе различите факторе. Они који се залажу за реформу требало би да имају на уму контекст у којем раде и да у складу са тим осмисле своје промене”.¹⁹

3. Улога новог јавног менаџмента у процесу трансформације јавне службе у Немачкој

Ако сагледавамо историјски пут настанка и развоја јавне управе у Немачкој, можемо истаћи да је она претежно била заснована на веома јаком правном формализму, као и на принципима правне државе. Осврћући се на немачке административне реформе уопште, можемо идентификовати четири велика таласа реформи: ране фазе након другог светског рата, првенствено се баве изједначавањем послератних оптерећења и јачањем административних капацитета (1950-их и почетак 1960-их); реформе под социјалдемократским утицајем: реформе јавних финансија, реформе закона о државној служби, територијалне реформе, реорганизација министарстава, увођење концепата планирања и управљања ... (крајем 1960-их и 1970-их); реформе за дерегулацију и „дебиروقратизацију“ јавне управе и за веће фокусирање на потребе грађана (1980-их) и реформе усмерене на смањење административног апарата („витка држава“) које се баве типовима реформи „новог јавног управљања“.²⁰ У (Западној) Немачкој, талас модернизације јавног сектора који је добио на замаху од краја 1960-их обележен је стварањем капацитета за

¹⁹ Repucci, S., *Designing effective civil service reform: lessons from past experience*, Public Administration and Development, 2014, стр. 207–218.

²⁰ Поменуте четири фазе у развоју немачких административних реформи је први класификовао: Seibel, W., *Administrative Science as Reform: German Public Administration*, Public Administration Review, 2001, наведено према: Reichard, C., *Local public management reforms in Germany*, Public Administration, vol. 81, no. 2/2003, стр. 347.

планирање, информисање и евалуацију, административних јединица и особља на свим нивоима власти, укључујући и ниво локалне самоуправе.²¹

Међутим, до осамдесетих година прошлог века, немачку јавну службу су карактерисали строг бирократизам, строга хијерархијска структура, као и крута примена правних прописа. То значи да је, до тада, немачки модел јавне управе био заснован на принципу строге и круте примене правних прописа. То је доприносило одржавању система који су карактерисали правна сигурност, као и професионална неутралност службеника према предметима које су добили на поступање. Такав карактер јавне службе ни не чуди, ако се има у виду веома јак традиционализам који је дуго био основа друштвеног живота Немачке. Са друге стране, јаки корени оваквог функционисања управе су настали под утицајем пруског правног система. Другим речима, поступање управе се, до осамдесетих година прошлог века, могло подводити под “правну рационалност”.

Међутим, почетком осамдесетих година прошлог века, мењају се прилике, како унутар државе, тако и оне глобалног карактера, које су утицале на то да многе области претрпе велику трансформацију како би биле доста ефикасније и флексибилније. То је свакако утицало и на потребу да се трансформише рад, до тада, традиционалне јавне службе. То је, између осталог, условило потребу за модернизацијом јавне службе и за њеним прилагођавањем модерним трендовима. То је, због тога, што “традиционалне структуре управљања, изграђене на организацијама командовања и контроле, централизованим структурама правила ... не функционишу добро у овом новом окружењу, које захтева флексибилност”.²² Међутим, иако се осамдесетих година прошлог века, ипак, дешавају одређене промене, “посебна правна (*Rechtsstaat*) култура која карактерише већину континенталних европских земаља практично је изоловала Немачку од покрета новог јавног менаџмента све до раних деведесетих”.²³

Интересантно је да су промене у функционисању кренуле од нивоа локалних самоуправа. Разлог томе је што “локалне власти у Немачкој имају широк и важан портфолио одговорности и услуга”.²⁴ Основ од којег је кренула модернизација локалних администрација у Немачкој је био познат под називом - “Нови модел управљања”. Специфичност лежи управо у томе што је реформа јавне управе била децентрализована, тј. кренула је из локалне администрације, али је у исто време била и постепеног карактера. Није било никаквог

²¹ Wollmann, H., *Administrative reforms and New Public Management modernization of (local level) public administration in Germany*, Handbook de Adminstracao Pública, 2013., стр. 73-74.

²² Feldman, M., Khademian, A., *Principles for Public Management Practice: From Dichotomies to Interdependence*, An International Journal of Policy and Administration, vol. 14, no. 3/2001, стр. 339-340.

²³ Gerhard, B., *Local Government - A Strategic Resource in German Public Management Reform*, State and Local Government Reforms in France and Germany, 2006, стр. 126

²⁴ Reichard, C., *Local public management reforms in Germany*, Public Administration, vol. 81, no. 2/2003, стр. 346.

федералног програма модернизације, већ су се на локалном нивоу дешавале промене сходно исказаним потребама. Међутим, та постепеност је довела и до велике неуједначености међу начинима на које су се неке локалне администрације модернизовале.

Када је реч о немачком доприносу принципима новог јавног менаџмента, сматра се да су почели са убрзаним развојем деведесетих година прошлог века. Основни принципи новог јавног менаџмента су били посебно засновани на: управљању које је било засновано на резултатима - уместо строго формалне и круте примене правних прописа и бирократског карактера јавне управе, нагласак се више почео стављати на резултате које јавна управа постиже у пружању услуга чији су корисници њени грађани; увођењу буџетирања према учинку - што је подразумевало да су се буџети јавне службе формирали сходно исказаним учинцима, а не само на основу утрошених материјалних средстава, што је до тада био случај; децентрализацији - што се најбоље види не само по аутономији коју су локалне јавне службе имале у односу на централне, већ и у томе што је модернизација јавне управе и кренула из локалне администрације; уговорном управљању - који је подразумевао да се између јавних служби и политичких актера склапају уговори којима се утврђује компромис по питању резултата које јавна служба треба да постигне и то на пољу транспарентности, али и на пољу управљања квалитетом - што је подразумевало да су се морали утврдити стандарди по питању тога шта се сматра добром услугом, по питању тога како се изражава задовољство грађана квалитетом пружених услуга, али и по питању тога на који начин се информације о јавној служби чине доступним грађанима.

Модернизацију јавне службе је карактерисала постепеност. Она се види у чињеници да је немачка јавна служба у своју, до тада, бирократизовану управу, постепено почела додавати елементе менаџерске културе. Резултат свега тога је био својеврсни институционални хибрид будући да су, због огромног традиционализма, поготово у мањим срединама, и даље остали значајни заостаци бирократске управе. Суштина институционалног хибрида који је заживео у Немачкој се тицала тога да су се задржали основни вредносни принципи правне државе, на којима је почивала бирократска управа уз постепен додатак елемената управљачке организације, а на којима се заснива нови јавни менаџмент. То значи да и даље, примарни основи одговорности остају поштовање правних прописа, али и судска контрола над радом управе. Такође, као што је истакнуто, карактеристика новог јавног менаџмента, а која је постала саставни део овог институционалног хибрида, се огледа и у увођењу менаџерских инструмената унутар јавне управе, и то оних које смо раније и поменули - буџетирање по учинку, индикатори квалитета услуга и сл. Службеници постају двоструко одговорни - са једне стране, они су одговорни за поштовање правних прописа, а са друге стране, мери се и ефикасност њиховог рада односно квалитет услуге која је пружена грађанима. Такође, постоји јачање улоге менаџера унутар јавне службе, што је директна последица утицаја

принципа новог јавног менаџмента. Другим речима, видимо да се концепт новог јавног менаџмента “у суштини заснива на одређеној комбинацији (делимично преименованих) инструмената и техника приватног управљања”.²⁵

Федерални карактер немачке државе је, умногоме, отежавао имплементирање принципа новог јавног менаџмента у деловање јавне службе. Томе у прилог иде и чињеница коју смо раније истакли, а која се односи на то да на федералном нивоу није усвојен никакав програм модернизације, већ је она кренула од покрајина и градова, које су се модернизовале сходно исказаним потребама. То је довело до огромних неуједначености - са једне стране, у великим градовима су успешно имплементирани скоро сви принципи новог јавног менаџмента, а са друге стране, у мањим срединама, под утицајем традиционализма, задржали су се елементи традиционалне јавне службе, док су се, са треће стране, у појединим срединама стварали институционални хибриди, који су почивали на преузимању елемената из оба поменуто система.

Разлози због којих је немачки федерални карактер био сметња имплементирању новог јавног менаџмента је то да су неке федералне јединице, својим правним прописима, и даље задржале принципе на којима се заснивао пруски административни систем, а он је почивао на принципима традиционалне, бирократске, управе. Такође, политичка динамика Бундесрата (савета покрајина), је била таква да су они кочили федералну модернизацију јавне службе, али су разлози лежали и у томе што федерална влада нема никакве правне инструменте да покрајинама наметне доношење било какве одлуке (у томе се и огледа највећи проблем, јер је свака покрајина спроводила модернизацију јавне службе брзином којом њој одговара). Међутим, федерални карактер немачке државе је, поред тога што је био кочница развоју новог јавног менаџмента, истовремено био и продукт иновативних решења. Као пример се може навести покрајина Северна Рајна - Вестфалија која је деведесетих година прошлог века покренула пројекат модернизације јавне службе, који је био заснован на: буџетирању заснованом на учинку, мерењу квалитета пружених услуга грађанима, као и на управљању јавном службом сходно постављеним и реализованим циљевима. Са друге стране, покрајина Баварска почиње, отприлике у истом периоду, да спроводи интерну контролу квалитета над радом јавних службеника, али и над квалитетом услуга које се пружају грађанима. Такође, поједини градови, попут Фрајбурга и Хамбурга, су, такође, успоставили спровођење, како интерне, тако и екстерне контроле квалитета.

Важно је напоменути и процес дигитализације јавне службе, што је, заправо, нова фаза у оквирима новог јавног менаџмента, тј. таласа модернизације који је захватио немачку јавну управу. Од 2010. године, па на даље, појављује се нова фаза која је позната под именом - “дигитална држава”. Суштина јесте да се менаџерско управљање опет показало релативно

²⁵ Banner, G., *Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, Die Kommunen brauchen ein Neues Steuerungsmodell, Verwaltungsführung Organisation Personal*, 1991, стр. 6–11.

превазиђеном појавом, па се постепено прелази на дигитално управљање подацима, услугама, као и свим јавним ресурсима. За разлику од основне логике на којој почива нови јавни менаџмент, а то су ефикасност и рационалност на тржишту, суштина дигиталне државе се огледа у отворености, повезаности, као и иновацијама. Код новог јавног менаџмента кључни ресурси на којима се заснива модернизација јавне управе су били кадрови и материјална средства, док су код дигиталне државе то информације и комплетна дигитална инфраструктура. За разлику од мерења перформанси, буџетирања по учинку, дигитална држава се заснива на примени вештачке интелигенције, као и електронске управе. Први документ федералног карактера који је био посвећен имплементацији принципа дигиталне државе је био *“Digital Agenda 2014-2017”*. Након њега, усвајају се Закон о онлајн приступу 2017. године, као и посебан стратешки оквир за интеграцију система свих јавних података 2022. године.

Постоји и четврта фаза у модернизацији јавне службе позната под називом *“Управа 4.0”*. Овај модел се надовезује на првобитна три обрађена модела функционисања јавне службе. У овој фази се спроводи потпуна трансформација јавне службе у умрежени систем, и то систем који се више не гледа само кроз сервис државе, већ као специфична јавна вредност. Термин је повукао своје порекло из четврте индустријске револуције која је исто била заснована на принципу дигитализације и умрежавања велике количине података и информација. Овај термин се, по први пут, помиње у немачком Закону о онлајн приступу јавним услугама из 2015. године. Суштина ове фазе модернизације се састоји у стварању *“интелигентне управе”*, која ће бити у стању да примењује концепт вештачке интелигенције, спроводи аутоматизацију одлучивања и рукује *“big data”* подацима. Основне карактеристике ове фазе модернизације јавне управе су: дигитализовање управних процеса, управљање огромном количином података и аутоматизација пословног одлучивања; употреба концепта вештачке интелигенције у тим процесима; стварање умрежене управе (тј. умрежавање података на федералном, покрајинском и локалном нивоу). Главни циљ ове фазе јесу интеграција и иновација у процесу рада и пословања јавне службе са применом платформског управљања, и уз централну примену информационих технологија у поменутим процесима.

Примена модела новог јавног управљања је донела доста практичних користи немачкој јавној служби. Прво, реформе су довеле до промене у начину на који се исказује успешност рада и деловања јавне службе. Јавне службе су увеле индикаторе путем којих су желеле измерити квалитет пружања услуга, задовољство грађана квалитетом пружених услуга, али и односе унутар јавне службе. Надаље, реформа је довела и до огромног јачања покрајина и градова којима је, како смо већ и назначили, остављен висок степен аутономије у области реформе. Треће, реформа је довела и до дигитализације јавне управе чиме се умногоме приближила грађанима. Порасло је њихово поверење у рад и деловање јавне службе и олакшано им је остваривање њихових права. Истовремено расте

квалитет пружене услуге, а посебно ефикасност пружања услуга. С тим у вези, расте и задовољство грађана радом и деловањем јавне службе.

Међутим, ефекти реформе јавне службе нису доносили само позитивне стране. Било је и доста критика на рачун реформи које су се спроводиле у области јавних служби. Једна од критика је била на рачун тога што се реформа јавне управе, највише оријентисала искључиво на економске димензије јавног интереса, притом потпуно занемарујући вишеслојност структуре коју јавни интерес поседује (нпр. нису узети у обзир социјални или, пак, етички аспекти). Мана се исказала и код мерења учинка рада јавне службе. Претежно се водило рачуна само о квантитативним, а мање о квалитативним показатељима, што је могло довести до ситуације да се јавна служба више фокусира на пуко мерење учинка рада, а мање на стварно побољшавање квалитета пружених услуга. Такође, критика је упућена и томе да су се ефекти новог јавног менаџмента изузетно неравномерно спроводили. То је, делом, захваљујући федералном уређењу државе, а делом што су свакој покрајини, али и граду остављена самосталност да одређују мере којима ће спроводити реформе. То је довело до тога да се у великим градовима у потпуности примени модел новог јавног менаџмента, да се по мањим местима и даље задржи традиционална, бирократска управа, у великом обиму, а да се у појединим покрајинама направи комбинација поменутих два модела.

4. Закључна разматрања

Приметно је да се процес модернизације јавне службе у Немачкој континуирано и постепено спроводио, без револуционарних прекида. У појединим фазама развоја, поготово на прелазу из фазе бирократске управе у фазу новог јавног управљања, били су приметни утицаји јаког традиционализма, што је свакако успорило, али не и зауставило процес модернизације. Суштина модернизације се састојала у постепеном уподобљавању нових управљачких механизма у постојеће функционисање јавне службе. Дакле, није се директно прешло на нове моделе управљања, већ се то чинило постепено, чак су биле и фазе у којима су били приметни институционални хибриди, који су били засновани на примени оба модела јавног управљања. Процес реформе је отежавао и сложени, федерални карактер немачке државе али је он, парадоксално, у исто време, био и катализатор бројних иновативних решења које су уводиле поједине покрајине или градови. Другим речима, немачки модел реформе јавне управе је постао препознатљив и по томе што није имао тако радикалан прелаз са једног концепта на други, као што је то био случај са Великом Британијом својевремено, већ је тежња била усмерена на постепеност промена.

Када сагледавамо концепт трансформације немачког модела јавне управе, видимо да нови јавни менаџмент у тој држави, није постао сам себи циљ, тј. није се стало на томе. Процес модернизације је напредовао, и то у правцу

дигитализације, умрежавања јавних служби, употребе велике количине података и информација, дигитализацију услуга јавне управе, аутоматизацију пословног одлучивања, као и примену концепта вештачке интелигенције, у тим, и више него сложеним поступцима. Можемо због тога истаћи, да је Немачка креирала сопствене механизме које је имплементирала у процес модернизације јавне службе. Овај модел је интересантан, јер у себи спаја традиционалност, правну културу, менаџерску рационалност, дигитализацију јавне управе, аутоматизацију пословног одлучивања, као и учествовање грађана у тим процесима, као директних и крајњих корисника услуга јавне управе. То значи да је Немачка успела да спроведе процес модернизације јавне управе, а да притом, уопште не наруши правни, нити институционални поредак, а да истовремено сачува, па чак и унапреди све демократске потенцијале које поседује.

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

THE ROLE OF NEW PUBLIC MANAGEMENT IN THE TRANSFORMATION OF THE GERMAN MODEL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

New Public Management represents a reform paradigm in the organization and functioning of public administration which, since the 1980s, has spread throughout Europe, including Germany. It emerged primarily as a response to the traditional bureaucratic administration, characterized by slowness, inefficiency, and a strong orientation toward procedures rather than the quality of services delivered to citizens. In this paper, the author analyzes the specific features of New Public Management in Germany, taking into account the administrative tradition to which the country had long been exposed, as well as its complex federal structure. The findings indicate that the implementation of New Public Management principles has been highly selective, resulting in a noticeable preservation of numerous elements characteristic of the bureaucratic model. This outcome is largely attributed to the strong tradition-oriented nature of the German administrative system.

Key words: *New Public Management, public administration, reform, decentralization, efficiency.*

Литература

- Banner, G., *Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, Die Kommunen brauchen ein Neues Steuerungsmodell*, Verwaltungsführung Organisation Personal, 1991.
- Calogero, M., *The introduction of new public management principles in the italian public sector*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, 2010.
- Clarke, M., Newman, J., *The right to manage: a second managerial revolution?*, Cultural Studies, 1993.
- Cohen, N., *Forgoing new public management and adopting post-new public management principles: the on-going civil service reform in Israel*, Public administration and development, 2016.
- Christensen, T., *Post-NPM and changing public governance*, Meiji Journal of Political Science and Economics, 2012.
- Denhardt, R., Vinzant, Denhardt, J., *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, Public Administration Review, Vol. 60, No. 6/2000.
- Feldman, M., Khademian, A., *Principles for Public Management Practice: From Dichotomies to Interdependence*, An International Journal of Policy and Administration, Vol. 14, No. 3, July 2001.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., Pettigrew, A., *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Gerhard, B., *Local Government - A Strategic Resource in German Public Management Reform*, State and Local Government Reforms in France and Germany, 2006.
- Holloway, J., Francis, G., Hinton, M., *A case study of benchmarking in the National Health Service*, The International Journal of Public Sector Management, 1999.
- Kabell, F., Sagasti, N., Muwanga, H., *Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration*, Copenhagen, 2008.
- Lynn, L., *Globalization and administrative reform: What is happening in theory?*, Rotterdam, 2000.
- Matei, L., *Romanian Public Management Reform, Theoretical and Empirical Studies*, vol. 1, București: Editura Economică, 2009.
- Naschold, F., *New Frontiers in Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe*, Berlin: Walter de Gruyter, 1996.
- O'Flynn, J., *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, The Australian Journal of Public Administration, Vol. 66, No. 3/2007.
- Pollitt, C., Bouckaert, G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Pollitt, C., Bouckaert, G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis (3rd edn)*, Oxford University Press: Oxford, 2011.
- Reichard, C., *Local public management reforms in Germany*, Public Administration, Vol. 81, No. 2/2003.
- Repucci, S., *Designing effective civil service reform: lessons from past experience*, Public Administration and Development, 2014.
- Seibel, W., *Administrative Science as Reform: German Public Administration*, Public Administration Review, 2001.
- Sozen, S., Shaw, I., *The international applicability of "new" public management: lessons from Turkey*, The International Journal of Public sector Management, Vol. 15, No. 6/2002.

- Sotirakou, T., Zeppou, M., *Utilizing performance measurement to modernize the Greek public sector*, Management Decision, Vol. 44, No. 9/2006.
- Vienožindienė, M., Čiarnienė, R., *New Public Management: Theoretical and Practical Aspects*, Engineering economics, Vol. 5, No. 55/2007.
- Wollmann, H., *Administrative reforms and New Public Management modernization of (local level) public administration in Germany*, Handbook de Administracao Pública, 2013.