

PREDUZETNIČKI INSTRUMENTI SAVREMENE VLASTI (DRŽAVE I LOKALNIH VLASTI)

Sažetak

Analiza se bavi smislom, sadržajem i efektima reformi javnog sektora sprovedenim u skoro svim zemljama zapadnih demokratija. Ovaj prilog predstavlja pokušaj da se ukaže na krupne promene do kojih u ovim reformama dolazi u načinu funkcionisanja svih nivoa vlasti, kao i da se dokaže da *uključivanje tržišnih mehanizama i instrumenata* u oblast javnog sektora ima kao posledicu, pored podizanja efikasnosti, efektivnosti i kvaliteta usluga, snažan demokratski efekat uključivanja građana u procese odlučivanja i utvrđivanja prioriteta i potreba koje javnim uslugama treba zadovoljiti.

Analiza pokušava da identifikuje lekcije koje mogu naučiti tranzicione zemlje kako u strateškom usmeravanju reformi, tako i u konkretnom načinu realizacije i primene brojnih instrumenata. Način korišćenja svakog instrumenta pojedinačno, kao i kreiranje optimalne kombinacije ovih instrumenata, predstavlja važnu veštinu koju moraju savladati svi politički i drugi akteri na javnoj sceni. Ovaj rad posebno osvetljava procese uključivanja privatnog i trećeg sektora u pružanje javnih usluga, kreiranje konkurencije i korišćenje tržišnih instrumenata za podizanje kvaliteta javnih usluga. Posebna pažnja je posvećena modelima privatizacije, svim fazama ugovaranja usluga i ugovoru kao veoma fleksibilnom instrumentu koji definiše prava i obaveze svih aktera, ali zahteva postojanje pravne države i nezavisnog sudstva. Analiza ukazuje da ostali instrumenti koji prate privatizaciju (povlačenje vlasti iz direktnog pružanja usluga, deregulacija, koncesije, franšize, vaučeri, prodaja imovine i objekata itd), mogu podići kvalitet usluga i obezbediti veću efikasnost, efektivnost, kvalitet rada i veću odgovornost javnog sektora. Preduslov je postojanje demokratskih institucija i razvijanje demokratske, ali i preduzetničke političke kulture. Ovaj prilog posebno naglašava značaj standardizacije, sertifikacije i benčmaringa kao važnih instrumenata praćenja, merenja i vrednovanja primene svih politika. Njima se podiže preglednost, otvorenost i merljivost rada javnog sektora, a sužava prostor raznim oblicima patologije (korupcija, volonterizam, itd).

Ključne reči: decentralizacija, depolitizacija, regionalizacija, vlast vođena misijom i rezultatima, tržišni, participativni, fleksibilni i deregulacioni model vlasti, vestminsterski, američki i nordijski model reformi javnog sektora, novi javni menadžment, merit sistem, interesi i potrebe građana, deregulacija, privatizacija, konkurencija, ugovaranje usluga, ugovori, koncesije, franšize, vaučeri, prodaja imovine i objekata, povlačenje vlasti i javnog sektora iz direktne proizvodnje i pružanja određenih usluga, sertifikacija, benčmarking.

UVOD

Politički sistem savremenih država je decentralizovan. Vlasti imaju partnerske odnose dok je sistem hijerarhije i nadređenosti države lokalnim vlastima znatno potisnut. Lokalne vlasti podižu svoje kapacitete: dobijaju nove nadležnosti i primenom principa subsidijariteta dobijaju primat u obavljanju javnih poslova. One postaju finansijski nezavisne, moderno organizovane (moderna organizacija, upravljanje, e-government) i preuzimaju poslove koje uspešno obavljaju zahvaljujući blizini građanima.

Nova javna uprava je modernizovala rad vlasti, učinila ih osetljivijim na potrebe građana, demokratičnijim (otvorenost rada, javnost i dostupnost informacija, podsticanje participacije građana, ista dostupnost usluga svim korisnicima) i obezbedila instrumente koji su tradicionalno pripadali tržištu (konkurencija), učinivši vlast i njene rezultate racionalnijim, efikasnijim i efektivnijim.

Osnovni principi savremene vlasti i društva su: demokratičnost, transparentnost, otvorenost, ali i efikasnost i efektivnost u radu. *Interesi i potrebe građana* su centralni stožer savremene demokratske i moderno organizovane vlasti (menadžment).

Osnovni izazov *tranzicionih zemalja* predstavlja izgradnja demokratskih institucija, pravne države, demokratske političke kulture, tržišne ekonomije i uspešnija borba protiv korupcije. Na svim ovim poljima mogu se koristiti brojni instrumenti, procedure i instituti koje savremene demokratske zemlje koriste. Postoji pregršt instrumenata koje vlasti mogu koristiti u pružanju usluga građanima (finansijski, regulatorni, politički). Posebno je interesantna paleta instrumenata koje lokalne vlasti mogu koristiti, jer su one preuzele važnu funkciju podsticanja lokalnog ekonomskog razvoja.

Savremena teorija identifikuje niz instrumenata koje koriste država i vlasti, a koje su pretrpele velike promene. Neke od najznačajnijih su:

1. Direktno upravljanje (vladanje)
2. Regulacija (zakonska i druga)
3. Vladine korporacije (Javna preduzeća)
4. Grantovi – davanja
5. Poreske olakšice
6. Garancije zajmova
7. Privatizacija
8. Ugovori

U reformskim procesima su svi ovi instrumenti prošli kroz promene, ali su za ovo vreme posebno specifični i zanimljivi: privatizacija, prodaja imovine, ugovori, vaučeri, franšize, itd.

Ovaj tekst daje pregled pravaca, modela i sadržaja reformi javnog sektora (države i lokalnih vlasti) u svetu od 1970-ih do danas; oni predstavljaju važne uzore svim zemljama koje žele da modernizuju i demokratizuju svoj javni sektor. Poseban naglasak tekst stavlja na instrumente reformi koji se odnose na reorganizaciju javnog sektora, uključivanje privatnog i trećeg sektora u pružanje javnih usluga i korišćenje tržišnih instrumenata za podizanje kvaliteta javnih usluga. Drugi deo analize je posvećen privatizaciji, ugovorima i drugim instrumentima kojima se značajno menja odgovornost javnog sektora, kao i odnos građani - vlast. Treći deo se bavi standardizacijom i benčmaringom kao važnim instrumentima praćenja, merenja i podizanja kvaliteta rada.

NOVA VIZIJA VLASTI I JAVNIH USLUGA

Struktura vlasti i upravljanja u savremenom svetu definitivno se menja. Osnovna pitanja koja su se otvorila odnose se na to kakav je kvalitet i krajnji rezultat rada (performance) i kako ga unaprediti. Politički lideri su prepoznali veliki značaj kreativnosti službenika za formiranje i uspešnu realizaciju različitih javnih politika. Hijerarhija definitivno biva dovedena u pitanje.

Država i lokalne vlasti postaju parteri. Preduslov uspešnosti je aktivno uključivanje građana i raznih društvenih i civilnih organizacija i subjekata u procese kreiranja i realizacije javnih politika. Otuda se danas sve više umesto *državna uprava ili upravljanje*, koristi reč *javna* obuhvatajući sve aktere (lokalne vlasti, nevladine organizacije, javne agencije, pa i privatni sektor, itd.) koji timski rade na kreiranju i realizaciji politika i projekata. Ovakav način organizacije podiže demokratske potencijale društva, ali i efektivnost i kvalitet strategija, projekata i programa.

Savremene javne organizacije moraju spretno pregovarati sa društvom i raznim socijalnim činiocima pri kreiranju programa javnih usluga. Kreiranje ugovora spada u važan prostor pregovaranja i iskazivanja specifičnih potreba svih socijalnih grupa i aktera. Ovakav način rada, u kome se većina ovih poslova prenosi na privatnike ili javne agencije preko tendera i konkursa već deceniju do dve, daje daleko bolje efekte nego direktno pružanje usluga bez participacije svih učesnika i građana. Važan instrument realizacije ovih politika je potpisivanje ugovora kojima se preciziraju prava i obaveze svih strana.

Postoje četiri modela vlasti, ali se kao dva najvažnija mogu identifikovati: *tržišni* i *participativni model vlasti*, dok su *fleksibilni* i *deregulacioni* manje značajni. Svaki od ovih modela pojedinačno naglašava nedostatke starog modela države, ističe neke od instrumenata (tržište, participaciju, reorganizaciju, regulativu) neophodnih za korekciju i stavlja naglasak na različite mehanizme i rešenja koja će doprineti reformi javnog sektora. Svaki od ovih modela ima dobre i loše strane, međutim, u konačnoj analizi, tek sva ta rešenja u određenoj kombinaciji mogu dati dobre efekte.

Tradicionalni model države i vlasti nosio je sa sobom puno dobrih, ali i loših strana. On se oslanjao na neke od sledećih vrednosti kao na svoje temelje:

- a) vladavina preko birokratije,
- b) čvrsto postavljena hijerarhija i pravila,
- c) javno – građanske usluge koje podrazumevaju stalnost i stabilnost, institucionalizaciju, internu disciplinu i apolitičnost i
- d) konačno jednake efekte za svakog pojedinca.¹¹⁴

Sa reformama. ove osnovne vrednosti su preispitane i na njih su dati drugačiji odgovori, Pošlo se od sledećih dilema:

1. Kako javni sektor treba da se organizuje?
2. Kako akteri treba da se regrutuju, motivišu i kako da upravljaju?
3. Koja bi trebalo da bude uloga profesije (karijere) javnog službenika u procesu pružanja usluga?
4. Kako vlast treba da teži da utiče na privatni sektor?

MODELI REFORMI

Transformacija vlasti je ključni sadržaj reformi. U raznim zemljama su primenjivani razni modeli; možemo ih grubo klasifikovati na *vestminsterski model* (Velika Britanija, Novi Zeland, Australija), *američki model* (SAD) i *nordijski model* (skandinavske zemlje). *Novi javni menadžment* (New Public Management, NPM) u sva tri modela podrazumeva smanjivanje nadležnosti vlasti, povlačenje vlasti sa monopolske pozicije u pružanju usluga, uključivanje privatnog i trećeg sektora, korišćenje tržišnih instrumenata (konkurencije, pre svega), kao i profesionalizaciju i timski rad.

Reforme su prvo otpočele u SAD (vreme predsednika Ronalda Regana) i Velikoj Britaniji (vreme premijerke Margaret Tačer) da bi ostale zemlje uglavnom sledile primer ove dve. Svaka od zemalja je stavila naglasak na neka pitanja. Iskustva su veoma raznovrsna i bogata, pa druge zemlje uče iz njihovih iskustava (uspeha i neuspeha).

Reforme sprovedene na Novom Zelandu spadaju u najuspešnije reforme u svetu i stavile su naglasak na podsticanje ekonomskog razvoja. Sa druge strane, reforme u Australiji se u većoj meri bave uklanjanjem administrativnih prepreka u radu javnog sektora i poboljšanjem koordinacije u pružanju javnih usluga. Privatizacija poslova javnog sektora takođe je važna odlika ovog modela.

Američki model podrazumeva smanjivanje birokratskih prepreka uključujući i ponašanje birokrata. Proces reformi je vodio preispitivanju svih aspekata upravljanja i postalo je jasno da vlast mora biti pametnija, jeftinija i efikasnija.

114 Guy Peters: „New Visions of Government and the Public Service“, u radu: Patricia W. Ingraham, Barbara S. Romzek and Associates: „New Paradigms for Government - Issues for the Changing Public Services“, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1994. str. 295–321.

Al Gor, potpredsednik administracije Bila Klinton, 1998. godine je pokrenuo primenu razvijenog programa novog javnog menadžmenta i jedna od posledica programa je bila znatno smanjenje broja zaposlenih u federaciji, dok je federalna kontrola nad ekonomijom ostala posredna i indirektna.

Tokom čitavog procesa reformi, lokalne vlasti dobijaju veliki značaj i mnoge nove funkcije i mogu se posmatrati kao veliki broj laboratorija za reinenciju novih metoda i modela upravljanja. Smanjen je broj zaposlenih, pale su cene usluga, a povećana je štednja. Razne lokalne vlasti su naglasak stavljale na različite instrumente i uspešno sprovode reformu, obezbeđujući iznenađujuće dobre rezultate.¹¹⁵ Otuda se američki model može smatrati veoma zanimljivom laboratorijom reformi kako federacije, tako i brojnih država, pogotovu bogatstvom iskustava i dobre prakse lokalnih vlasti.

Nordijski model reformi je nastao kasnije i stvoren je korišćenjem dobrih strana vestminsterskog i američkog modela, prilagođenim potrebama skandinavskih zemalja. Otuda se u nekim klasifikacijama ovaj model ne pojavljuje kao poseban i originalan po rešenjima, već samo po primeni. Iskustvo ovog modela je, međutim, veoma interesantno i njegovi efekti su izuzetno dobri.

Svaki od ovih modela je specifičan, ima svoje faze razvoja, specifičnu logiku, prioritete i dinamiku. Iskustva svakog od pomenutih modela reformi su veoma interesantna i mnoge zemlje su ušle u reforme javne uprave inspirisane ciljevima, metodama, instrumentima, iskustvima i dometima. Jedan broj zemalja se ugledao na jedan od pomenutih modela, dok su mnoge zemlje, poput skandinavskih zemalja, koristile sve instrumente iz oba modela, kombinujući ih u sistem najoptimalniji za njihove uslove i potrebe. Treća decenija reformi je ostavila za sobom bogato iskustvo.

STRATEGIJE I TAKTIKE

Pri osmišljavanju strategije i taktike reformi, najkrupnija pitanja vezana za vlast su pitanje vrednosnog sistema, poslova koje vlast treba da vrši i, konačno, veličine aparata vlasti.

Naredna tabela daje pregled sva tri modela reformi, uz preciziranje određenih specifičnosti za neke od zemalja istog tipa, kao, na primer, Velika Britanija i Novi Zeland unutar Vestminsterskog tipa, ili Danska, Švedska i Finska u nordijskom tipu reformi, ili SAD kao predstavnik američkog tipa reformi. Tabela prati u kom stepenu su ove reforme uključile privatizaciju, tržišne mehanizme, decentralizaciju i orijentaciju na efekte i rezultate. Tabela posebno ukazuje na stepen tradicionalnog restrukturiranja i na stepen intenziviranja procesa primene tokom vremena.

115 Tako je, na primer, republikanski gradonačelnik Indijanapolisa (Indianapolis), Stephen Goldsmith, išao na obimnu privatizaciju javnih usluga, a demokratski gradonačelnik Klivlenda (Cleveland), Michael White, išao je na reformu i kompletnu transformaciju gradskih usluga. Mnoge druge lokalne vlasti uspešno sprovode reformu obogaćujući iskustva i razvijajući dobru praksu ponude kvalitetnih usluga građanima.

Tabela 1. Dimenzije reforme javne uprave po tipu (1980 – 1996)

Tip strategije reforme	Vestminst.	Vestminst.	Nordijski	Nordijski	Nordijski	Američki
Država	UK	Novi Zeland	Danska	Švedska	Finska	USA
Privatizacija	visoka	visoka	niska	niska	niska	niska
Tržišni mehanizmi	visoka	visoka	niska	srednja	srednja	niska
Decentralizacija	srednja	srednja	srednja		srednja	visoka
Orijentacija na efekte	visoka	visoka	srednja	srednja	visoka	niska
Tradicionalno restrukturiranje	niska	niska	srednja	visoka	visoka	srednja
Intenziviranje procesa primene	srednje visoka	visoka	niska	srednje niska	srednje niska	srednja

Izvor: *The Global Public Management Revolution*, Donald F. Kettl, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2000, str. 34 ¹¹⁶

a. Vestminsterski model je tip reformi sproveden u Velikoj Britaniji. Taj model reforme je, u istom stilu i veoma dosledno, sproveden i na Novom Zelandu, zemlji koja je primer izuzetno dobrih rezultata reformi. Osnovne karakteristike ovog modela reformi su u tome da je sproveden odozgo na dole i da je on radikalno realizovan Kao najvažnije u realizaciji ovog modela reformi otvorila su se dva pitanja:

- šta država radi, a ne bi trebalo više da radi, i
- kako da privatni sektor ili drugi subjekti civilnog društva preuzmu te poslove.

U ovom modelu je jasno razgraničeno polje nadležnosti države i drugih nivoa vlasti i države i civilnog društva između kreatora politika i menadžera. Posvećuje veliku pažnju definisanju i razgraničavanju ciljeva i rezultata, ulaza (input) i izlaza (output). Po svemu ovome, ovaj model se značajno razlikuje od američkog modela.

Reforme u vestminsterskom modelu su bile sveobuhvatne, obuhvatile su radikalno čišćenje u svim oblastima javnih politika i pritom je izuzetno smanjen administrativni aparat države (preko trećine zaposlenih je otpušteno).

b. Američki model je prilagođen specifičnostima američkog društva i prevashodno je usmeren na pronalaženje najjeftinije i najefikasnije vlasti bez nužnog smanjivanja nadležnosti države. Ova reforma se zasniva na američkom ustavnom sistemu podele vlasti između:

116 Izvedeno iz rada Christopher Politt i drugih: „Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms“ (Helsinki: Ministry of Finance, 1997); Swedish Agency for Administrative Development, in Statskontoret, The Swedish Central Government in Transition (Stockholm, 1998), str. 80.

- a) različitih *nivoa* vlasti,
- b) *tri grane* vlasti (zakonodavna, sudska i izvršna), i
- c) *vlasti i nevladinog, civilnog sektora*.

Ove reformske promene su zamaglile liniju razgraničenja između privatnog i javnog sektora, što je suprotno efektima vestminsterskog modela. Centralna tačka svih napora reforme u SAD je bilo kako najbolja rešenja iz biznisa i prakse civilnog sektora primeniti na funkcionisanje vlasti. Ovaj model se umesto usmeravanja na inpute (zaposlene, novac itd.) dominantno orijentisao na *efekte, rezultate* koje vlasti ostavljaju za sobom. U procesu usmeravanja reformi od izuzetnog značaja su bili doprinosi koje su dali društvo i pojedinci svojim idejama i kreativnošću, pa zato možemo govoriti o sprovođenju ove reforme odozdo na gore, od dna ka vrhu. Ova reforma nije bila radikalna, već razvojna, širila se i prodrla je u sve oblasti javnih politika i na sve nivoe vlasti i u njima nadalje nastavlja da deluje.

Iskustva SAD su veoma inspirativna i po obimu i po raznovrsnosti rešenja, pa ova zemlja predstavlja pravu laboratoriju reformi. Učenje na iskustvima kako federacije, tako i država koje su, svaka za sebe, specifični slučajevi i, konačno, iz napora i efekti velikog broja lokalnih vlasti, obogatilo je teorijska znanja kao i praktične instrumente i modele. Mnoge zemlje su preuzele ovaj model i ostvareni su veoma raznovrsni i zanimljivi rezultati.

c. Nordijski tip reformi je svojevrsna kombinacija činilaca vestminsterskog i američkog modela, ali prilagođen specifičnostima skandinavskih društava kao veoma razvijenih sistema države blagostanja.

Ovaj model je iskoristio radikalnu reformu budžetskog sistema, kako bi koliko-toliko očuvao standard i uveo razne oblike racionalizacije, merenja efikasnosti i efektivnosti.

Ovaj model je veliku pažnju posvetio podizanju kvaliteta rada zaposlenih, uvođenju evaluacije, timskog rada, nagrađivanja prema radu, podsticanju kreativnosti, inovativnosti, fleksibilnijim formama organizovanja, itd.

Sa druge strane, ovaj model je preuzeo od američkog modela upornost u primeni reformi, bez fundamentalnih promena u obimu i obuhvatu poslova države. Nordijski tip reformi uglavnom je dao odlične rezultate.

SADRŽAJ REFORMI, TAKTIKA I KORIŠĆENI INSTRUMENTI

Sadržaj reforme obuhvata: promenu organizacije rada i transformacija birokratije, upravljanje realizacijom javnih politika i programa, agresivnu primenu informacione tehnologije, promene u sistemu finansija, budžetiranju i računovodstvu, veću primenu ugovaranja i drugih alternativnih instrumenata javnih politika i usmeravanje celine reformi na kvalitet usluga za građane.

Taktika reforme predstavlja redosled realizacije reformi u raznim oblastima. Taktike se oslanjaju na instrumente, a *instrumenti* se fokusiraju na procese nadgledanja, praćenje, analize dobrih strana i slabosti, ocenjivanje i vrednovanje, nalaženju rešenja za probleme, primeni i ostvarivanju konkretnih efekata.

Transformacija birokratije u svim zemljama i modelima reformi podrazumeva drugačije metode rada, drugačiji pristup rešavanju problema, povećavanje inovativnosti i ličnog doprinosa, timski rad, jačanje koordinacije u radu, stalno merenje efekata rada, itd.

Budžetiranje i računovodstvo obuhvataju transparentnost u radu i fleksibilnost korišćenja sredstava. Svi akteri imaju uvid u količinu novca, u način trošenja sredstava, kao i pravo na uticaj. Ovaj sistem obuhvata transparentnost, obavezu praćenja svih faza realizacije projekata (obaveza faznog izveštavanja) i stalno vrednovanje efekata (cost-benefit analiza).

Upravljanje realizacijom podrazumeva drugačiju organizaciju rada koja uključuje timski rad, podsticanje inovativnosti i kreativnosti, plaćanje po učinku, itd.

Ugovaranje je koristan pravni instrument kojim se regulišu prava i obaveze javnih i privatnih partnera u realizaciji javnih projekata i usluga. Jedan od načina uključivanja privatnog sektora je podsticanje konkurencije u prostoru u kome je ranije postojao monopol pružanja javnih usluga i proizvodnji roba za javne potrebe. Ovaj instrument se koristi za širenje partnerstva između nacionalne vlasti i lokalnih vlasti u svim oblastima rada, omogućava nastanak raznovrsnih javno privatnih partnerstava (po tipu usluga i roba koje se kroz ova partnerstva ostvaruju i po tipovima aranžmana u smislu tipa ulaza i izlaza svakog od partnera).

Usluge za građane podrazumevaju usmeravanje celine reformi prema krajnjim efektima i potrebama građana. Ove reforme imaju snažan demokratski naboj i obogatile su praksu brojnim i raznovrsnim metodama i instrumentima neposrednog uključivanja građana u procese odlučivanja, iskazivanje potreba, utvrđivanje prioriteta, rasprave o problemima i otvorenim pitanjima, u realizaciju javnih programa i projekata, u proces evaluacije, promene i korekcije načina i kvaliteta rada.

Informaciona tehnologija ima neverovatno široke oblasti primene i po pravilu daje šansu za transparentnost, lakše dobijanje informacija, dokumenata i niza drugih usluga, kao i neposredniju i lakšu komunikaciju građana i vlasti. Informaciona tehnologija je omogućila da nestane ili se bar značajno umanjí „tiranija distance“ i da se poveća pristup građana vlasti.

Informacioni programi nisu jeftini za uvođenje, ali se ulaganje, po pravilu, čak i ekonomski posmatrano, jako isplati. Jedna od posledica primene informacione tehnologije je veća efikasnost, efektivnost i racionalnost, a neretko i značajne uštede u pružanju niza usluga.

Veliki doprinos informacionih tehnologija donosi lakšu primenu standarda u, takoreći, svim oblastima javne politike.

Regulaciona reforma podrazumeva promenu starih zakona, modernizaciju zakonskih rešenja u svim oblastima i njihovu veću fleksibilnost u odnosu na zahteve za prilagođavanjem društva dinamičnim promenama savremenog sveta. Osnovni problem, koji je novim zakonskim rešenjima trebalo izbeći, jeste da norma bude kočničar promenama i razvoju društva.

U mnogim oblastima ovo je značilo i smanjivanje zakonske materije (*deregulacija*) i otvaranje prostora svim subjektima koji kreiraju javne politike i sprovode ih, tako da i sami mogu da kreiraju rešenja koja su optimalna i adekvatna za datu sredinu i potrebe građana.

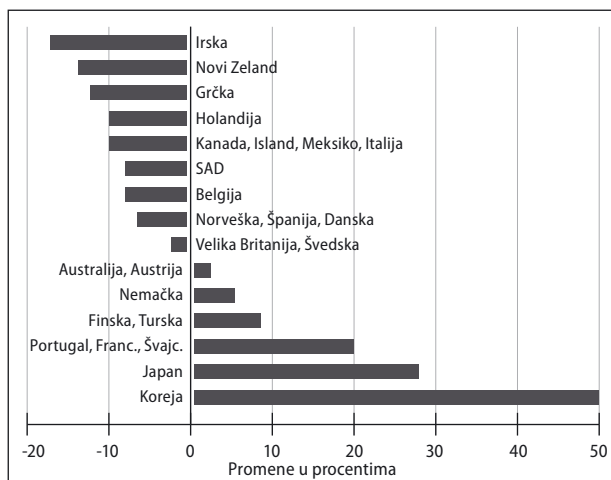
U ovom procesu je uloga političke elite od izuzetno velikog značaja.

EFEKTI REFORMI

Sve zemlje primenjuju reformu u zavisnosti od toga koji tip vlasti imaju ili, drugačije rečeno, da li je u pitanju država blagostanja ili anglosaksonska država. Pored ova dva tipa, postoji čitav niz činilaca koji utiču na konkretan oblik reformi.

Jedan od interesantnih indikatora efekata reformi je u kojoj meri su te reforme dovele do poskupljenja ili do pojeftinjenja čitavog sistema. Preciznije, to znači izmeriti u kojoj meri su izdvajanja za održavanje čitavog javnog servisa, posmatrano u odnosu na visinu bruto nacionalnog proizvoda, smanjena ili povećana.

Grafikon 1. Promene u efektima vlasti kao procenat GDP (1990-2000)



Izvor: *The Global Public Management Revolution*, Donald F. Kettl, Brookings Institution Press, Washington, DC., 2000, str. 53

Na osnovu podataka se vidi da je jedan broj zemalja sproveo agresivnije reforme i da su efekti tih reformi doveli do znatnih ušteda i smanjivanja javnih troškova. Najbolji efekti su u sledećim zemljama: Irska (-19), Novi Zeland (-17), Holandija (-12), Kanada (-11), nešto slabiji u USA (-8,5), Belgija (-6,7), Norveška (-5,4), Danska (-4,6), Britanija (-1,7), Švedska (-1).

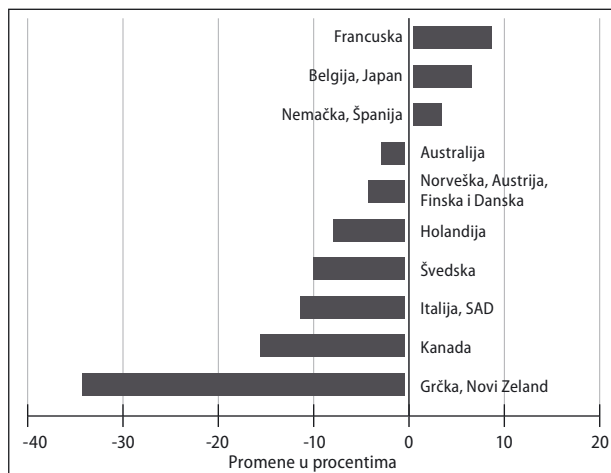
Jednom broju zemalja reforme nisu donele uštede, već je stanje ili skoro isto kao što je slučaj u Australiji i Austriji (0,6), ili je procenat troškova nešto povećan, kao u Nemačkoj za 3,8%.

Što se tiče ostalih zemalja, reforma je dovela do umerenog povećanja troškova. Tako je, recimo, Finska povećala troškove za 5,4% (što je za njih bio relativno visok procenat povećanja u odnosu na očekivanja), a, kao što tabela pokazuje, u toj umerenoj grupi su i Portugalija (7) i Francuska (7,6).

Ekstremno visoko povećavanje troškova rada javnog servisa su imale Švajcarska sa 20%, Japan sa 27% i Koreja sa čak 49% povećanja troškova.¹¹⁷

Drugi, veoma interesantan indikator efekata reformi se tiče oblasti na koju je ovim reformama stavljen veliki naglasak, a to je modernija organizacija rada, radne snage, podsticanje timskog rada, kreativnosti i inovativnosti, podsticanje konkurencije, nagrađivanja prema radu, efektima i ostvarenim rezultatima. Naredna tabela ukazuje kako je u svakoj od zemalja došlo do promene visine kompenzacija zaposlenih (posmatrano prema ukupnom društvenom proizvodu).

Grafikon 2. Promene visine kompenzacija zaposlenih kao procenat GDP (1990-1997)



Izvor: *The Global Public Management Revolution*, Donald F. Kettl, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2000, str. 55

Zemlje u kojima se išlo na agresivnije reforme, smanjivale su obim državnog aparata i glavni mehanizam su bile plate. Rasponi u plaćanju službenika javnog servisa nemaju tako velike amplitude kao u promenama prethodnog indikatora, ali su i one veoma interesantne i indikativne.

U jednom broju zemalja sprovođenje reforme je dovelo da većeg odvajanja sredstava za rad administracije u javnom servisu. Razlozi su veoma različiti, interesantni i specifični za svaku od zemalja, ali svakako su indikator da su važni delovi reforme izostali. Tako u Francuskoj, Belgiji i Japanu povećanje se kreće od 5% do 8%, u Nemačkoj i Španiji je 3%. Australija, Norveška, Australija, Finska i Danska takođe imaju male promene, ali su one napravljene u pravcu smanjivanja ovih davanja, i to od 2% u Australiji do 4% u Danskoj. Holandija i Švedska imaju oko 7% smanjenja, a Italija i SAD oko 9%.

Krug zemalja u kojima je došlo do daleko većih smanjivanja visine kompenzacija zaposlenih su Kanada (12%), Grčka (14%), Novi Zeland (15%) i Velika Britanija, koja je ova davanja smanjila za preko jedne trećine, čime je apsolutni rekorder (34%). Ova poslednja grupa zemalja je ozbiljno sprovela reforme i značajno smanjila i aparat koji je opslužuje, usmeravajući se na privatni sektor i druge mehanizme pružanja usluga.

POVERENJE U VLAST I ZADOVOLJSTVO GRAĐANA EFEKTIMA REFORMI

Sa svakom krizom vlasti, građani vremenom počnu da ispoljavaju nezadovoljstvo sistemom, institucijama i načinom funkcionisanja vlasti, uglavnom kao reakcijom na slab kvalitet usluga i roba koje sistem isporučuje. Sama reforma je i pokrenuta pojavom brojnih slabosti u sistemu. U velikom broju zemalja pravljena je analiza javnog mnjenja i građani su pokazali veliki pad poverenja u političke institucije (u čitav sistem, u parlament, izvršnu vlasti, nezadovoljstvo celinom demokratskih procesa, itd).

Početak reformi je povećao očekivanja građana, ali, kako su u mnogim zemljama brzi efekti izostali, palo je i poverenje građana, pa su mnogi autori pojavu nepoverenja građana u institucije nazivali *usporenim indikatorom reformi*. Građani su, bez obzira na slabosti, ostali posvećeni demokratskim vrednostima, tražeći promene u funkcionisanju sistema, neophodne korekcije i daje usavršavanje.

Pokazalo se da sprovođenje reformi po pravilu povećava poverenje građana. S druge strane, reforme su u najvećem broju zemalja zaista imale dobre efekte i pomogle su poboljšanju vlasti i kvalitetu pruženih usluga. Ova vrsta reformi je veoma široko primenjena i, bez obzira na stepen radikalnosti i modaliteta, reforma je uporno realizovana i nijedna zemlja nije odustala od ovih promena.

Jedan od problema koji je identifikovan pri oceni stepena uspešnosti jeste teškoća da se pronađu jasni indikatori uspeha reformi. Oni pre svega zavise od mnogih lokalnih činilaca i teško ih je identifikovati. Utoliko je teže za građane kao glavne korisnike ovih promena da identifikuju, u ovako kompleksnom socijalnom i političkom ambijentu globalizacije, samo efekte reforme javne uprave. Pored toga, ispostavilo se da im je posebno teško da naprave razliku između efekata procesa odlučivanja, donošenja političkih odluka i uloge izabраниh političara nasuprot efekata rada administracije i službenika kao profesionalaca.

I pored problema u preciznoj identifikaciji uspeha i merenju konkretnih efekata, većina reformi je dala dobre rezultate i smanjila brojne slabosti koje je država blagostanja nosila.

PREDUSLOVI ZA DOBRU REFORMU

Postoji nekoliko pretpostavki za uspešnu realizaciju reformi: dobra vladavina, dobar sudski sistem, finansijski sistem koji efikasno funkcioniše i funkcionalan sistem socijalnih usluga. Redefinisanje uloge države obuhvata mnoge dodatne aspekte.

Dobra vladavina je vladavina koja ima kapacitet, trenirane i obučene službenike i građane, jasne i transparentne zakone i u kome su svi, a posebno politička elita, posvećeni borbi protiv korupcije.

Dobar sudski sistem podrazumeva postojanje kvalitetnih zakona koji štite svojinu, ugovorne odnose i ljudska prava, postojanje dobrog zakona o bankrotstvu. Sudska grana vlasti mora biti nezavisna (pravna država), kvalitetna, odgovorna i efektivna.

Finansijski sistem treba da bude modernizovan, da ima pouzdane finansijske institucije, da je fleksibilan, transparentan, nadgledan i kontrolisan. Ovaj sistem treba da prati kvalitetan računovodstveni sistem koji nadgleda sve efekte i rezultate realizacije javnih programa.

Sistem socijalnih usluga pravi kvalitetnu identifikaciju osnovnih socijalnih problema, nudi efikasan i kvalitetan sistem usluga siromašnima, starima, osobama sa posebnim potrebama, nezaposlenima, itd.

Reforme stavljaju dosta veliki teret na leđa *menadžera javnog sektora* koji moraju davati sve bolje rezultate i efekte, u sve kompleksnijim uslovima i sa sve manje sredstava na raspolaganju.

Ukoliko sistem ima tržišni ambijent, potencijal privatnog sektora i civilnog društva i razvijene pomenute preduslove, reforma bi mogla dati dobre rezultate. Zemlja koja nema ove preduslove „plovi kao čamac sa rupom na dnu“.¹¹⁸

KONVERGENCIJA ILI DIVERGENCIJA POLITIČKIH SISTEMA

U analizi efekata modela reformi otvara se pitanje da li dolazi do *konvergenције* ili *divergencije raznih* sistema vlasti¹¹⁹. U zemljama u kojima se sprovodi vestminsterski, američki ili nordijski tip reformi postoje, u sistemskom smislu, različiti ambijenti, pa su i efekti svakog od njih različiti. Pritom nastaju očigledne razlike koje ih odvajaju, ali se mogu identifikovati i brojne sličnosti, pa se u tim elementima može govoriti o konvergenciji tj. približavanju sistema.

Razlike u tipovima reforme – činioци divergencije

1. Jasno razgraničavanje polja nadležnosti države i drugih nivoa vlasti, države i civilnog društva, ciljeva i rezultata, inputa i outputa i, konačno, između kreatora politika i menadžera predstavlja jednu od specifičnosti u vestminsterskom modelu, gde je razvođe i suštinska razlika u odnosu na američki model u kome dolazi do mućenja linija privatnog i javnog sektora.
2. Usmeravanja na inpute (zaposlene, novac, itd.) u vestminsterskom je suprotno od dominantne orijentacije na efekte, rezultate koje vlasti ostavljaju za sobom u američkom modelu.
3. Radikalno izvedene, sveobuhvatne reforme vestminsterskog modela nasuprot američkom modelu koji nije radikalno i postupno se širi „primenom dobre prakse“ iz biznisa, civilnog društva i trećeg sektora.
4. Reforme izvedene odozgo nadole stoje u suprotnosti sa američkim modelom koji podstiče lokalnu inicijativu (odozdo ka gore) i ne usmerava se prioritarno na smanjivanje nadležnosti države i smanjivanje administracije.

Postoji veliki broj zajedničkih činilaca svih reformi, koji su objektivno činioци konvergenције, kao što su:

1. Svuda se sužava obim poslova vlasti i uzimaju se primeri najbolje prakse iz biznisa i primenjuju u vlasti. Privatizacija pri tome ima važnu ulogu.
2. Menja se obim nadležnosti i uloga države. Veliki deo poslova se prenosi sa centralnih na lokalne vlasti
3. Reforme se značajno orijentišu na potrebe korisnika (građana) za određenim uslugama i robama.
4. Podiže se kvalitet, efikasnost i efektivnost upravljanja vlasti svih nivoa.

118 *The Global Public Management Resolution*, Donald F. Kettl, Brookings Institution Press, Washington, D. C. 2000, str. 60.

119 *Konvergencija* znači kretanje u istom pravcu (latinski con-vergere), dok je *divergencija* suprotnog značenja - razdvajanje (lat. di-vergere).

5. Civilno društvo (NVO, privatne organizacije, agencije itd.) dobija neke funkcije koje niko drugi ne može uspešnije da realizuje.
6. Preduzetnički duh i uvođenje najbolje prakse čini sledeću bitnu dimenziju ovih reformi.
7. Kreatori politike dobijaju veoma važne funkcije.
8. Menadžeri takođe imaju prošireno polje delovanja i koriste nove metode rada.
9. U svim zemljama je prisutna snažna orijentacija na učenje iz iskustva i oslanjanje na najbolje primere iz prakse (best practice).

VLAST ZA 21. VEK

Vlast za 21. vek odlikuje svuda povećana efikasnost, odsustvo hijerarhije, jačanje partnerstava, aktivno uključivanje subjekata civilnog društva u procese kreiranja politika, strategija u procese realizacije, merenje efekata i korekcije programa.

Mnoge međunarodne institucije kao što su *Međunarodni Monetarni Fond (IMF)*, *Svetska Banka (WB)*, *Ujedinjene Nacije (UN)*, *Evropska Unija (EU)* itd. imaju veoma važnu ulogu u procesima reformi savremenih država. Nacionalne vlasti i države imaju i dalje suverenitet, ali one moraju deliti zajedničke odluke sa međunarodnim organizacijama i sa drugim nacionalnim državama u svetu.

Frensis Fukujama ističe opasnost od stanja u kom država nema dovoljno moći i ističe da krug poslova koji joj ostaje u nadležnosti, moderna država mora obavljati efikasno, efektivno i kvalitetno.¹²⁰

Donald Ketl ističe da i u 21. veku nacionalne vlasti imaju niz veoma važnih uloga¹²¹, među koje spadaju:

- Strategijsko razmišljanje i kreiranje strategija
- Bazične funkcije upravljanja
- Prikupljanje poreza i redistribucija prihoda
- Prikupljanje podataka, kreiranje informacionih baza podataka i obezbeđivanje neophodnih podataka
- Građenje veza i partnerstava
- Koordinacija

NEKI OD INSTRUMENTA REFORME

Bliži uvid u krug tržišnih instrumenata osvetljava domete reforme kao i njene modernizatorske, praktične i demokratske potencijale.

120 Fransis Fukujama: „Građenje države“, Filip Višnjić, Beograd, 2007.

121 *The Global Public Management Resolution*, Donald F. Kettl, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2000, str. 58.

PRIVATIZACIJA I INSTRUMENTI KOJI JE PRATE

a) Privatizacija

Privatizacija je korišćena svuda u svetu kao važan instrument reforme, čak i u nekadašnjim socijalističkim zemljama gde je ideološki postojalo neprijateljstvo prema privatnoj svojini.

Dilema oko toga da li je efikasnije i bolje organizovano javno ili privatno preduzeće je stalno otvorena i podložna analizama. Pokazuje se, na mnogo primera, da su privatna preduzeća ipak efikasnija i odgovornija. Mnogi autori s pravom ukazuju da, iako je tip svojine bitan (konkurencija svojina), svojina po sebi nije presudni činilac uspeha. Konkurencija je bitan činilac veće uspešnosti sistema u celini (pa je otuda privatizacija u sistemskom smislu od izuzetno velikog značaja), dok su presudni činioци uspešnosti pojedinih organizacija dobra organizacija, upravljanje, obučena, motivisana i dobro nagrađena radna snaga. Nove tehnologije imaju izuzetno veliki značaj, jer značajno olakšavaju rad i štede milione.

Privatizacija je imala različite efekte u različitim zemljama. Opšta je ocena da je privatizacija po pravilu podstakla konkurenciju, a sa njome podigla kvalitet proizvoda, efikasnost, podigla dostupnost, a oborila cenu. Sa druge strane, privatizacija je uzrokovala mnoge probleme sa kojima se svako od društava, na svoj način, borilo. Nauka je pažljivo beležila sve probleme koji su se u ovih 20 godina pojavili, analizirala ih i tražila način da se njihove negativne posledice eliminišu.¹²²

Otuda u savremenom svetu vlasti sve više rade kao preduzeća, u tržišnom ambijentu, po tržišnim principima, pa je i za njih sistem merenja troškova rada veoma važan. Najkrupnija promena u odnosima između raznih nivoa vlasti je neophodnost prenošenja velikog dela poslova i nadležnosti (odlučivanja, finansija, upravljanja i odgovornosti) sa viših na niže nivoe vlasti, jer su ti niži nivoi bliži građanima. Bliskost sa građanima je bitan činilac kvalitetnog sistema pružanja usluga po dva pitanja:

- a) otvara se mogućnost da građani iskažu svoje potrebe u svakoj od sfera javne politike i da rangiraju prioritete, i
- b) otvara se mogućnost da se prilikom realizacije projekata i primene paketa usluga prate efekti, vrednuju svi činioци i vrše korekcije i poboljšanja.

Uvođenje konkurencije u oblast javnih usluga podrazumeva otvaranje javnih i svi-ma jednako dostupnih konkursa za sve javne usluge (kreiranje ugovora) i robe (sistem javnih nabavki). Osnovna funkcija vlasti je da obezbedi kvalitetan ugovor i da štiti interese građana. Informaciona tehnologija može mnogo da pomogne da se poveća javnost i pregled, a smanji korupcija i drugi oblici patologije.

c) Ambijent, dizajn i tempo

Otvora se dilema strategije, misije, tempa i načina sprovođenja privatizacije. Postoje dva pristupa privatizaciji i reformama: prvi je „odozdo nagore“, a drugi obratno, „odozgo nadole“. Prvi je daleko češći, a drugi podrazumeva decentralizovan sistem i visok stepen participacije i inicijative građana i socijalnih subjekata.

122 Duane S. Windsor: „Piecemeal Privatization: the US Domestic Transportation Example“ u radu: „Restructuring State and Local Services - Ideas, Proposals, and Experiments“, Ed. By Arnold H. Raphaelson, Praeger, Westport, Connecticut, London, 1998, str. 100 – 128.

Privatizacija se odvijala u različitom i specifičnom ambijentu u svakoj zemlji pojedinačno. Važan činilac je ambijent društvenog i ekonomskog uređenja, pa razlikujemo kapitalistički ili nekadašnji socijalistički. Drugo pitanje se tiče ekonomskog sistema kao tržišnog ili komandnog. U kontekstu pomenutih faktora bitno je identifikovati dominantan model redistribucije (tržišni, politički, centralistički, decentralistički) kao indikator mehanizama koji utiču na proizvodnju roba i usluga, kao i mehanizama kojima se redistribuiraju ta dobra i usluge.¹²³

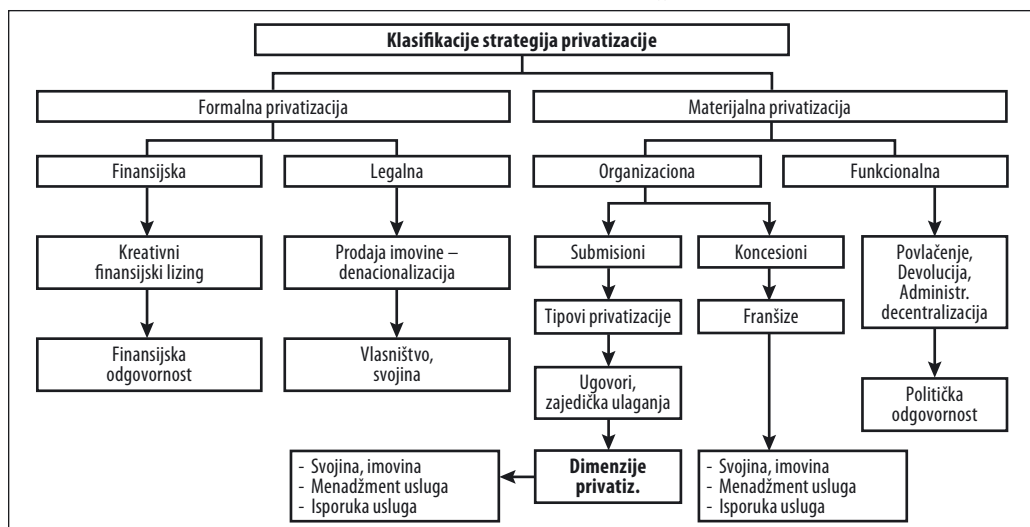
U nekadašnjim socijalističkim zemljama istočnog bloka to je bio totalitarni sistem komandne ekonomije i centralnog planiranja. U tim zemljama je dominirao model centralističke političke redistribucije koji je gomilao ogromnu moć redistribucije u rukama političara, države (i partije).

U SAD i Nemačkoj proces privatizacije se odvijao u ambijentu tržišne ekonomije, u decentralizovanom političkom sistemu u kome su tržište i brojni socijalni subjekti uticali na redistribuciju dobara i usluga. U ostalim zemljama Evrope, kao u Francuskoj, na primer, procesi decentralizacije su se odvijali u ambijentu tržišne ekonomije, ali i veoma jake državne regulacije (do sredine 1980-tih godina).

Što se tiče privatizacije u zemljama u razvoju, u svakoj od njih postoje specifičnosti i svojevrsna kombinacija pomenute matrice najčešće sa brojnim nedostacima kako tržišta, tako i decentralizacije i demokratskih mehanizama.

Naredna tabela ukazuje na klasifikaciju strategija privatizacije u raznim zemljama, ukazujući na dva osnovna tipa privatizacije: formalnu (finansijsku i legalnu) i materijalnu (organizacionu i funkcionalnu) privatizaciju.

Grafikon 3. Klasifikacije strategija privatizacije



Izvor: „Restructuring State and Local Services - Ideas, Proposals, and Experiments”, Ed. By Arnold H. Raphaelson, Praeger, Westport, Connecticut, London, 1998, str. 111

123 Robert Bennett: „Decentralisation, Local Government and Markets: Is There a Post-welfare Agenda in Planned and Market Economies?”, Polticy Studies Journal, vol. 18. spring 1990, str. 696-698.

Formalna privatizacija obuhvata sve bitne dimenzije privatizacije, i to: *legalna privatizacija*, koja znači prodaju imovine (denacionalizacija) i svojina nad raznim dobrima, kao i *finansijska privatizacija*, koja obuhvata uspostavljanje finansijske odgovornosti i aktiviranje raznih tržišnih instrumenata (kao što su finansijskih lizing, itd).

Materijalna privatizacija obuhvata organizacionu i funkcionalnu privatizaciju.

Organizaciona privatizacija je orijentisana na određivanje za određeni tip privatizacije, na ugovorna ili zajednička ulaganja, na razvoj raznih dimenzija privatizacije kao što su: imovina, svojina, upravljanje uslugama, isporuka usluga itd, ili na razvoj činilaca koncesionog sistema koji obuhvataju: franšize, imovina, svojina, upravljanje uslugama, isporuka usluga, itd.

Funkcionalna privatizacija je usmerena na funkcionalnu stranu procesa privatizacije u vidu administrativne decentralizacije, devolucije, obuhvatajući procese povlačenja države iz određene oblasti ili od nekog prava, imovine, itd, kao i obezbeđivanja političke odgovornosti za uspešnu realizaciju.

Država i svi drugi nivoi vlasti tokom privatizacije, po pravilu, sprovode niz aktivnosti koje znače: povlačenje iz te oblasti, odricanje od određenih nadležnosti i poslova, njeno rasterećivanje, odricanje od nekih prava, prodaja imovine, otpuštanje zaposlenih u dosadašnjim službama, itd. Ove aktivnosti znače demonopolizaciju, funkcionalnu i organizacionu privatizaciju, deregulaciju, i često su praćene davanjem koncesija, franšiza, licenci, ugovaranjem, itd.

DEFINISANJE ALTERNATIVNIH STRATEGIJA PRIVATIZACIJE

a) Trenutna privatizacija

Kao što je nacionalizacija u nekim socijalističkim zemljama bila skoro potpuna, potiskujući privatnu svojina sa scene, tako su i neki modeli privatizacije radikalni i koretni. U njima se država preko noći povlači iz određenih oblasti i delatnosti (proizvodnje i pružanja usluga) koje je ranije monopolski obavljala, prodajući imovinu privatnih subjektima i povlačeći se kroz razne oblike denacionalizacije, deetatizacije, povlačenja uticaja, itd. Kompletna privatizacija se ipak češće sprovodi fazno nego trenutno.

100% privatno Vladina provizija i proizvodnja	100% vlada privatna provizija i proizvodnja
---	---

b) Fazna privatizacija

Fazna privatizacija se, kako joj i ime kaže, realizuje preko određenih faza i po pravilu kreće sa parcijalnom privatizacijom. U ovom obliku, privatizacija se orijentiše na samo određeni deo sistema, ide po fazama, ostavlja dovoljno prostora i vremena za korekcije slabosti i kada se kompletira, počinje u drugoj oblasti.

c) Privatizacija „u obrocima“

Izolovani delovi poslova i delatnosti koje je monopolski obavljala (i posedovala) država, prenose se privatnim subjektima koji sada proizvode tu robu i obezbeđuju te usluge. Ovaj model je sličan faznoj i delimičnoj privatizaciji, ali je specifičan po tome što se odvija „u obrocima“. Ima brojne prednosti jer se privatizacija koristi mudro, u delovima procesa pružanja usluga ili proizvodnje gde postoje „uska grla“ i gde će privatnik sigurno dati bolje efekte. Sjajni su primeri ovakvog modela privatizacije u transportu, u radu zatvora i svim oblastima proizvodnje.

<ul style="list-style-type: none"> o o o o o o o o o o o o 	
--	--

<ul style="list-style-type: none"> o o o o o o o o o o 	
--	--

d) Drugi oblici koji prate privatizaciju

Ugovaranje, franšize, vaučeri, prodaja imovine i objekata, povlačenje vlasti i javnog sektora iz proizvodnje i pružanja određenih usluga, deregulacija - sve su to javni oblici reforme savremene države i vlasti (federacije, država, ali i lokalnih vlasti koje preuzimaju sve važnije poslove, nadležnosti i funkcije).¹²⁴

Brojna i raznovrsna istraživanja reforme ukazuju da je, i pored skepticizma u pogledu efekata i mogućnosti koje reforma otvara, ona ipak ostvarila prilično dobre rezultate, imala povoljne posledice i snažno podstakla razvoj. Partnerstva privatnog i javnog sektora često su osnova brojnim razvojnim projektima.

Povlačenje vlasti iz monopolskih poslova i funkcija

Ova aktivnost vlasti je jedna od osnovnih odlika reformi i podrazumeva povlačenje vlasti i otvaranje prostora da te poslove preuzmu privatne firme. Vlast utvrđuje standarde, principe politike i zadržava pravo nadgledanja, kontrole i korekcije nepravilnosti i narušenog nivoa garantovanih standarda usluga za građane.

Prodaja imovine

Prodaja imovine koja ne daje željene efekte ili grad (ili druga vlast) od nje ima štete, ranije je ređe korišćena, a sada spada u normalnu reakciju na koju se vlast odlučuje na osnovu urađene analize dobiti i troškova (cost – benefit). U SAD je to najčešće prodaja aerodroma (New York, Los Angeles, Baltimore i drugi gradovi), fabrika za prečišćavanje vode, radio i TV stanica i drugih opštinskih objekata. Prodajnim ugovorom

124 E. S. Savas: „Privatization in State and Local Government“ u radu: „Restructuring State and Local Services - Ideas, Proposals, and Experiments“, Ed. By Arnold H. Raphaelson, Praeger, Westport, Connecticut, London, 1998, str. 90-100.

kupac se obavezuje da neće menjati namenu datom objektu i da će dalje usavršavati datu delatnost po standardima koje je prodavac precizno definisao. Veliki broj objekata je doživeo preporod posle prodaje.

Koncesije

Država i lokalna vlast raspisuju konkurs za davanje nekog javnog dobra na korišćenje privatnoj firmi pod određenim uslovima za određeni period. Pobjednik na konkursu je onaj koji ponudi najbolje uslove za obavljanje te delatnosti u pogledu cene, kvaliteta, obima usluga i drugih činilaca koji su bitni za dati posao. Između firme i vlasti se potpisuje ugovor o uslovima realizacije datog posla, uz preciziranje uzajamnih prava i obaveza i uslova pod kojima se ovaj ugovorni odnos može prekinuti. Država i lokalna vlast, pre svega, moraju voditi računa o interesima i zadovoljstvu građana njihovim uslugama, pa u ugovorima moraju biti činioци koji će ukazivati na opasne zone u kojima korisnici mogu biti ugroženi.

Franšize

Privatne firme dobijaju sredstva od države ili lokalnih vlasti da realizuju određene poslove (proizvedu robe, isporuče usluge za javne svrhe, itd). Ovi poslovi se odnose na brojne aktivnosti: gradnju puteva, vodovode, fabrike za prečišćavanje vode, kanalizaciju, deponije smeća (posebno ekološke koje proizvode energiju - minielektrane), postrojenja za reciklažu, mostove, železničke linije, itd. Nasuprot koncesiji, koja znači preuzimanje posla od strane privatne firme, u modelu franšize privatna firma se obavezuje da će u realizaciji datih poslova zaposliti službenike javnog preduzeća.

Vaučeri

Vaučeri predstavljaju hartije od vrednosti koje izdaje država ili lokalna vlasti i kojima građani plaćaju određene javne usluge i robe. Vaučeri su važan instrument kojim vlasti kreiraju konkurenciju u oblastima u kojima se mislilo da je monopol obavezan. Novac se, umesto privatnoj firmi koja pruža usluge ili robu (škola, dom zdravlja, socijalna ustanova, itd), daje korisniku usluga. Korisnik plaća instituciji (privatnoj ili javnoj) koja obezbeđuje optimalan set usluga (škola, stanovi, zdravstvene, socijalne usluge za decu, za stare, za ranjive socijalne grupe, itd). Na ovaj način vaučerima je kreirana konkurencija, a institucije moraju da vode računa o potrebama korisnika usluga i da podižu kvalitet, efikasnost i efektivnost rada.

Deregulacija

Deregulacija je vrlo važan mehanizam kojim se otvara mogućnost fleksibilnijeg načina rada i korišćenja većeg broja instrumenata, a sve u cilju podizanja kvaliteta i spuštanja cene usluga i robe. Primera ima jako mnogo jer je čitava reforma protkana deregulacijom.

Ugovori

Ugovori su najrasprostranjeniji instrumenti vlasti i imaju izuzetno široko polje primene. Ne postoji oblast politike, niti organ bilo kog nivoa vlasti koji ih ne koristi.

Ugovor je poslovni aranžman između vlasti i privatne organizacije koja se obavezuje da će, u zamenu za novac, isporučiti robu ili uslugu vladi ili drugom subjektu koga vlada odabere. Privatna organizacija može biti profitna ili neprofitna.

Danas vlasti putem ugovora obezbeđuju ogroman broj roba i usluga. Država i drugi nivoi vlasti su se povukli iz mnogih sfera u kojima su se monopolski obezbeđivale usluge i proizvodile robe ostavljajući taj prostor privatnim ili drugim javnim subjektima.¹²⁵

Ovaj instrument se zasniva na:

- a) odluci vlasti da sama ne proizvodi određenu robu ili uslugu, već da je nabavi od drugih;
- b) odnosu koji je poslovni aranžman poput svih drugih poslovnih aranžmana na tržištu, u privatnom sektoru.

Treba takođe praviti razliku između ugovora kojima se nabavljaju robe i usluge direktno za vladu ili je vlada tek posrednik u nabavci za nekog trećeg subjekta (naručivanje roba i usluga za druge).

Ugovaranje se može porediti sa ostalim instrumentima, analizom četiri važne dimenzije: direktnost, automatizam, prinuda i vidljivost.

U debati o tome kako proces ugovaranja od strane vlasti treba da bude dizajniran, tri su se cilja istakla:

- Vlada treba da dobije što bolju ponudu u kvalitetu i ceni roba i odličnu realizaciju usluga koje im trebaju;
- Onemogućiti zloupotrebe i korupciju, a promovisati integritet svih činilaca sistema;
- Obezbediti pošten odnos prema svim stranama.

Način selekcije kandidata i odabir budućeg ugovarača spada u važne činioce ovog sistema. U svim ovim oblicima konkurs može biti trenutni i *ad hoc*, ili može biti pun i trajno otvorena kompeticija.

Načini selekcije imaju različite oblike; neki od njih su:

- Nabavka iz jednog izvora u kojoj vlast pregovara samo sa jednim ugovaračem,
- Preko raznih oblika ograničenih konkurencija u kojima se takmiči manji broj ugovarača sa uže kvalifikovane liste, i
- Vrlo široko uključivanje velikog broja ponuđača.

Vlada može da odabere kandidata koji odgovori na sve zahteve konkursa i ponudi najoptimalniju kombinaciju cene (što niža) i kvaliteta usluge.

Način plaćanja se uglavnom vrši na dva načina: preko nadoknade troškova pružanja date usluge ili proizvodnje robe u koje spada visina svih legitimnih, direktnih i indirektnih troškova ili preko fiksne cene utvrđene za dati posao. Način plaćanja nadoknade troškova se obično koristi kada je za ugovarača neizvesna moguća struktura troškova, pa nije spreman na početku da pristane na fiksnu cenu u ugovoru. Često se, kao deo ugovora, pojavljuje mogućnost dodatne kompenzacije, ukoliko pri proizvodnji robe i pružanju usluga dođe do neočekivanih dodatnih troškova.

Diskrecija vladinih službenika

Veoma je važno i uvek aktuelno pitanje u kojoj meri se vladinim službenicima može dati diskrecija da odlučuju, na osnovu njihove najbolje procene, u procesu ugovaranja (šta da kupe, koga da izaberu za ugovarača, itd), ili je ipak uvek bolje oslanjati se

125 Steven J. Kelman: „Contracting” u radu: *The Tools of Government / A Guide to the New Governance*, Ed. by Lester M. Salamon, Oxford University press, 2002, str. 282 – 318.

na slepa pravila i procedure. Iskustva ugovaranja ukazuju da je uvek preporučljiv oprez u vezi sa diskrecionim pravima.

Pokazalo se da puna i otvorena kompeticija daje manje diskrecionih prava nego ograničena kompeticija, kao i da selekcija ugovarača na osnovu najniže cene (što je lako merljivo) ostavlja manje prostora diskreciji nego selekcija najbolje ponude. Veliki broj činilaca koji se procenjuju i njihova kombinacija čine procenu komplikovanom, podložnu subjektivnim procenama, a prostor diskrecionog odlučivanja se širi.

Nadgledanje i kontrola

Nadgledanje se tiče načina na koji ugovarač obavlja svoj deo posla i on se obavlja od trenutka kada ugovor stupa na snagu. Varijante kontrole mogu ići od praćenja svih aktivnosti koje ugovarač preduzima, pa do analize samo završnog čina pružanja usluge ili kvaliteta proizvoda. U principu, nijedan ekstrem nije dobar, pa je najbolje odrediti ključne tačke i glavne aspekte (standardi kvaliteta, finansije, itd.) i, u saradnji sa ugovaračem, analizirati tok realizacije ugovora. Veoma često postoje i odgovarajući građanski i krivični zakoni kojima se štiti vlada od kršenja standarda.

TIPOVI UGOVORA I PREUZETIH OBAVEZA

Ugovori postoje da bi se njima realizovali određeni ciljevi i zadaci i po pravilu krajnji cilj je dobijanje određenih roba i usluga. Ugovori mogu biti kratkoročni ili dugoročni. Po vrsti, mogu biti zaokruženi, kompletni ugovori kojima se ugovarač obavezuje da obezbedi određene, specifične rezultate i proizvede specifične produkte. Najveći broj ugovora spada u ovu kategoriju. Ugovor najvećeg napora od ugovarača samo zahteva da uloži svoj najveći mogući napor da dostigne određeni cilj. Ova vrsta ugovora se sklapa u situacijama kada je posao koji treba uraditi, po mnogim odredbama jako kompleksan i neizvestan, pa se od ugovarača ne može zahtevati konkretan efekat, već samo napor u pravcu postizanja takvih efekata.

Ilustracije radi, oko 15% federalnog budžeta SAD se odvaja za obezbeđivanje raznih ugovora, dok oko 40% odlazi na diskrecioni budžet. U realizaciju ugovora je uključeno oko 5,6 miliona ljudi. Svi nivoi vlasti jako mnogo, i svake godine sve više, koriste ugovore kao instrumente obezbeđivanja usluga i roba. Ulaganje u informacionu tehnologiju koje obuhvata nabavku opreme i obuku za korišćenje i opsluživanje sistema povećano je tri puta od 1990. do 2000.¹²⁶

ZNAČAJ STANDARDIZACIJE, SERTIFIKACIJE BENCĀMARKINGA

Država i lokalne vlasti su prošli dug put do primene modela stalnog praćenja rada, korekcije slabosti i stalnog usavršavanja. Ovaj proces je nailazio dugo na snažne otpore i stalne probleme dok je danas nezamenljiva kutija alata moderno organizovanih društava.

126 Steven J. Kelman: „Contracting” u radu: *The Tools of Government / A Guide to the New Governance*, Oxford University press, 2002, str. 288.

Standardi su indikatori i osnov za merenje kvaliteta pružanja usluga (kvantitet, kvalitet).

Procesom sertifikacije mere se i prikazuju kapaciteti lokalne administracije, menadžmenta i liderstva, kojima je stvoren manje ili više siguran i pogodan ambijent za ulaganja. *Sertifikacija* je instrument procene (vrednovanja) lokalne vlasti u pogledu njenog kapaciteta da razvije ambijent prijateljski orijentisan ka biznisu, da poveća investicione mogućnosti, privuče kapital i obezbedi održiv razvoj uz uključivanje građana, svih bitnih aktera i lokalne zajednice u celini.

U praktičnom smislu, sertifikacija je pojednostavljen način da investitor relativno lako dođe do podataka o mogućnostima i pogodnostima za ulaganje u različitim sredinama i da pronade optimalne uslove za realizaciju svog projekta. Sa druge strane, sertifikacija daje šansu lokalnim vlastima da uvide svoje prednosti i mane, koriguju probleme i podignu sopstvene kapacitete.

Benchmarking predstavlja sistem mera i standarda kojima se konkretno mere veličine i vrednosti svih poslova koje lokalne vlasti obavljaju. Ovaj sistem je razvijen sa potrebom uvida u kvalitet rada lokalnih vlasti, ali i države.

Šta se meri?

1. Meri se radno opterećenje,
2. Kvalitet rada,
3. Efikasnost kao merenje neophodnih resursa za dobijanje jedinice proizvoda po određenoj ceni, i
4. Efektivnost koja predstavlja stepen ostvarenosti postavljenog cilja.

Radno opterećenje se meri usmeravajući se prvenstveno na obim, a ne na kvalitet obavljenog posla. Ono se različito meri za različite delatnosti, pa može, na primer, biti: broj kilometara asfaltiranih ulica, broj ispražnjenih kontejnera, broj posađenih biljaka, broj obrađenih predmeta, broj kazni, hapšenja, broj sređenih stanova, itd.

Efikasnost se odnosi na odnos između obavljenog posla i resursa koji su bili neophodni za realizaciju tog posla. Obično se izražava uloženom vrednošću (troškovima) po jedinici usluge, kao, na primer, troškovi po popravljenom metru ulice, i slično.

Mere *efektivnosti* rada se takođe zovu i mere rezultata (outcome measures) i one mere stepen do kog je postavljeni cilj realizovan. Tako, na primer, mera efikasnosti može biti procenat popravljenih ulica koje su, i posle 6 meseci upotrebe, u dobrom stanju.

Mere *produktivnosti* kombinuju efikasnost i efektivnost i u velikoj meri upućuju na kvalitet pružene usluge. Te mere mogu biti: „procenat popravljenog puta u odnosu na planirano, izraženo u metrima“ (popravljeni put je onaj na koga se ne moramo vraćati narednih 6 meseci).

Naredna tabela slikovito opisuje četiri tipa mera i njihovu primenu na neke javne delatnosti (sekretarski poslovi, biblioteka, popravka puteva i poslovi ljudskih resursa).

Tabela 2. **Primeri četiri osnovna tipa mera izvođenja**

Opštinski poslovi	Mere opterećenja	Mere efikasnosti	Mere efektivnosti	Mere produktivnosti
Opštinski sekretar	Broj zasedanja skupštine za koje je pripremljen materijal	Broj radnih časova za koji je materijal pripremljen	% predloga iz materijala koji je usvojen od strane skupštine	% predloga koji je pripremljen tokom 7 dana i potvrđen bez amandmana
Biblioteka	Ukupna cirkulacija knjiga	Cirkulacija knjiga po zaposlenom	Cirkulacija po glavi korisnika	Cirkulacija na 1000 \$
Popravka puteva	Broj popravljenih metara ulice	Troškovi po popravljenom metru ulice	% popravljenih ulica koje su posle 6 meseci u dobrom stanju	Trošak po dobro popravljenom metru ulice
Personal	Primljen broj prijava za rad	Trošak po obrađenom broju prijava, trošak po popunjenom mestu	% novih zaposlenih koji su uspešni i posle 6 meseci rada	Trošak po zaposlenom (koji su uspešni i posle 6 meseci rada)

Izvor: David N. Ammons: „Municipal Benchmarks – sssessing Local Performance and Establishing Community Standards” Sage Publications, Inc. USA, 2001, str. 15

Zahvaljujući benčmarkingu, vlasti (država i lokalne vlasti) mogu objektivno meriti uspeh i efekte svih javnih usluga koje pružaju, stepen zadovoljstva građana i planirati dalje strategije razvoja svojih delatnosti. Ovakav sistem je pregledan, zasnovan na potrebama građana i primenjuje tržišne mehanizme efikasnosti, efektivnosti i kvaliteta.

ZAKLJUČAK

Savremeni svet je sa globalizacijom intenzivirao i razmenu iskustava u oblasti modernizacije političkih sistema, načina funkcionisanja vlasti svih nivoa i podizanja kvaliteta života građana.

Modeli reformi, i pored brojnih međusobnih razlika, nude bogatu praksu iz koje se može učiti, kao i bogatstvo instrumenata koji se mogu dosta fleksibilno primenjivati u različitim ambijentima. Tranzicione zemlje imaju priliku da uče najbolje prakse i da olakšaju procese jačanja kapaciteta demokratskih institucija, pravne države, tržišne ekonomije i preduzetničke kulture, kao i partnerskih odnosa između svih nivoa vlasti i suštinskog partnerstva sa građanima kojima čitav sistem javnih usluga mora biti primeren. Interesi i potrebe građana definitivno čine glavni centar interesovanja savremene demokratske i moderno organizovane vlasti (menadžment).

Kako je znanje važna razvojna snaga, a politička elita važan faktor uspešnosti (ali i ne-uspešnosti reformi), proces obrazovanja je od izuzetno velikog značaja. Političke nauke u regionu nekadašnje Jugoslavije treba da postanu daleko osetljivije na razvojne

potrebe savremenog društva i da i same obrazovnim programima pomognu važan proces profesionalizacije, obrazujući stručnjake raznih profila i menadžere u javnom sektoru. Fakulteti treba sistematski da obrazuju menadžere za kvalitetno obavljanje ovih zahtevnih i kompleksnih poslova, kako na nivou države, tako i na svim nivoima lokalne vlasti koja dobija sve zahtevnije javne poslove.

Menadžeri moraju vladati teorijskim i praktičnim znanjima i veštinama u oblasti:

- a) organizacije i upravljanja,
- b) javne uprave,
- c) javnih politika,
- d) lokalne samouprave i
- e) pružanja javnih usluga.

Savremeni stručnjaci (politički analitičari) i menadžeri u javnom sektoru moraju odlično poznavati: finansijski menadžment, menadžment ljudskih resursa i projektni menadžment, ali i raspolagati znanjima i veštinama donošenja odluka, rešavanja konflikata i javnog izbora uopšte. Ova znanja podrazumevaju teorijsko upoznavanje sa instrumentima javnih usluga, kao i praktičnu razmenu iskustava sličnih profesija, što bi podrazumevalo stvaranje i jačanje profesionalnih asocijacija.

LITERATURA

- Guy Peters: *New Visions of Government and the Public Service*, u radu: Patricia W. Ingraham, Barbara S. Romzek and Associates: *New Paradigms for Government - Issues for the Changing Public Services*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1994.
- Christopher Politt i drugih: *Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms* (Helsinki: Ministry of Finance, 1997); Swedish Agency for Administrative Development, in Statskontoret, *The Swedish Central Government in Transition* (Stockholm, 1998).
- The Global Public Management Resolution*, Donald F. Kettl, Brookings Institution Press, Washington, DC. 2000.
- Analytical Data base, OECD
- Fransis Fukujama: *Građenje države*, Filip Višnjić, Beograd, 2007.
- Duane S. Windsor: *Piecemeal Privatization: the US Domestic Transportation Example*, u radu: „Restructuring State and Local Services - Ideas, Proposals, and Experiments”, Ed. By Arnold H. Raphaelson, Praeger, Westport, Connecticut, London 1998.
- Robert Bennett: *Decentralisation, Local Government and Markets: Is There a Post-welfare Agenda in Planned and Market Economies?* *Politic Studies Journal*, vol. 18. spring 1990.
- E. S. Savas: *Privatization in State and Local Government*, u radu: „Restructuring State and Local Services - Ideas, Proposals, and Experiments”, Ed. By Arnold H. Raphaelson, Praeger, Westport, Connecticut, London 1998.
- Steven J. Kelman: *Contracting* u radu: “The Tools of Government / A Guide to the New Governance”, Ed. by Lester M. Salamon, Oxford University press, 2002.
- David N. Ammons: *Municipal Benchmarks - Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*, Sage Public.

Snežana Đorđević

ENTREPRENEURIAL INSTRUMENTS OF CONTEMPORARY GOVERNMENT (STATE AND LOCAL GOVERNMENT)

Abstract

The analysis "*Entrepreneurial instruments of contemporary government (state and local government)*" deals with the sense, content and effects of public sector reforms which have been implemented in almost all western democracies. This work represents an attempt to stress the importance of huge changes in functioning of all levels of government and to prove that including *market`s instruments and rules* in public sector has as a consequence, besides upgrading the efficiency, effectiveness and the quality of public services, great democratic effect with including citizens in decision making process, especially in defining priorities and needs, which public services have to meet.

This work try to identify the lessons which can be learned by transitional countries, in strategic reform directing, steering and implementing as well as in practical using of various instruments. The manner of using each specific instrument as well as creating the optimal combination of these instruments, represent important skill which is to be learned and trained by all political and other acteurs in public scene.

This analysis particularly enlighten the processes of including private and third sector in procuring public services process, creating competence as well as implementing market instruments for upgrading the quality of public services. The special attention is paid to privatization models, to all phases of contracting services and to contract as a very flexible instrument very helpful in defining rights and obligations of all acteurs. Implementation of contract demand the existence the rule of law and independent and responsible judicial branch of government.

This work points out that other instruments which „fallow“ privatization (retreating governments from direct service procurement process, e regulation, concession, franchise, vouchers, selling public property and objects etc) can upgrade the quality of services and procure higher efficiency, effectiveness, and greater responsibility of public sector. The precondition for it is the existence of democratic institutions and developing democratic and entrepreneurial political culture. It is especially stressed the importance of *standardization, certification and benchmarking* as very important instruments for monitoring, measuring, and evaluation of the effects of public policy implementation. Benchmarking upgrade openness and measurability of public sector results and otherwise decrease various forms of pathology (corruption, voluntarism etc).

Key words: decentralization, depolitization, regionalization, mission-driven governance, results-driven governance, market, participatory, flexible and deregulated model of governance, Westminster, American and Nordic model of public sector reform, new public management, merit system, interests and needs of citizens, deregulation, privatization, competition, contracting of services, contracts, concessions, franchises, vouchers, sale of property and facilities, withdrawal of governance and public sector from direct production and rendering specific services, certification, benchmarking.