

# ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

УДК 35.07(410)(73)(71)

DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.6242018.15>

Прегледни рад

Српска политичка мисао

број 4/2018.

год. 25. vol. 62

стр. 301-322

**Зоран Јовановић\***

*Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу*

## **ОСВРТ НА ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА У ПОЈЕДИНИМ ЗЕМЉАМА – ВЕЛИКА БРИТАНИЈА, САД И КАНАДА\*\***

### **Сажетак**

Таласом промена под називом „Нови јавни менаџмент“ (*New Public Management*), који је потекао из Велике Британије 1979. године, направљени су први подухвати у области реосмишљавања рада владе и целокупне администрације. Основни циљ ових реформи био је да се смањи улога државе у економској сфери, али и да се унапреди тадашњи систем јавне управе. Ове реформе су се прошириле и на друге земље, а подржале су га и многобројне међународне организације (Светска банка и ОЕЦД). Предмет рада је анализа новог јавног менаџмента у земљи настанка – Великој Британији, затим САД и Канади. Оно што је заједничко за анализиране земље, јесте чињеница да је јавна управа правила огромне издатке и да је овај облик управних реформи направио радикалан раскид са неефикасним бирократским апаратом. Он се заснивао на приватизацији јавног сектора, дерегу-

\* Електронска адреса аутора: [zjovanovic@jura.kg.ac.rs](mailto:zjovanovic@jura.kg.ac.rs)

\*\* Рад је настао као резултат рада у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу *XXI век – век услуга и Услужног права*, бр. 179012, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

лацији, децентрализацији, као и на суштинској промени природе пословања владе.

Кључне речи: нови јавни менаџмент, управне реформе, приватизација јавног сектора, квалитет услуга, дерегулација, децентрализација

## 1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Нови јавни менаџмент као облик управне реформе, настао је на трагу критике традиционалних бирократских управних организација. Наиме, држава је ширењем броја управних организација постала гломазан апарат са великим бројем надлежности. Нови јавни менаџмент не представља једнообразан облик управних реформи и његова примена се разликује од земље до земље. Њиме се преиспитује улога државе у односу према јавној управи, али и поставља питање сврсисходности постојећих управно-правних норми.<sup>1</sup>

Крајем седамдесетих година је, у оквиру реформи сектора јавне управе у Великој Британији, дефинисан посебан правац управних реформи под овим традиционалним називом. Он се јавио као одговор на неефикасност и недовољну делотворност постојећих управних система.<sup>2</sup> Нови јавни менаџмент донео је у јавну (државну) управу (и шири јавни сектор) инструменте сличне онима које користе организације приватног сектора. Он уводи у јавну (државну) управу, пре свега, принципе најшире заштите права и интереса корисника управних услуга, ефикасности, квалитета пословања, отворености, транспарентности и антидискриминације. Чврста дисциплина, потпуна неутралност и строго поштовање норми још увек су значајни елементи модернизације управе у многим земљама, не само транзиције. Ширење простора за дискрециону оцену и индивидуалну иницијативу захтева етички амбијент и високу личну одговорност. У последње време корупција постаје већи непријатељ од неефикасности. Зато данас „мике“ класичних и нових принципа одређује правце реформе државне управе.

Најпре, ваља имати у виду да потрага за новим јавним менаџментом захтева разматрање улоге државе у њему. Чињеница – држава је данас, више економски, него политички актер, има противречне последице. С једне стране, могућност за развој метода и концепта новог јавног менаџмента. С друге стране је криза легити-

1) Ivan Koprić, Gordana Marčetić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić, Goranka Lalić Novak, *Upravna znanaost*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb, 2014, стр. 13.

2) Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Фефа, Београд, 2010, стр. 46.

митета, која утиче на политичку класу колико и на управне структуре, које су још базиране на владавини права. Тензија је данас све већа између фрагментације услуга које се нуде и недостатка капацитета државних органа да свој рад учине смисленим. Друга чињеница је да идентитет и политичка историја сваке европске земље морају бити у потпуности схваћени. Тамо, где постоје менаџерски модели, њихова примена зависи од начина њиховог прилагођавања својствима и потребама сваке земље, а он значајно варира од земље до земље.

## 2. НОВИ ЈАВНИ МЕНАЏМЕНТ У ВЕЛИКОЈ БРИТАНИЈИ

Реформски процеси у Великој Британији започели су доласком Маргарет Тачер на чело британске Владе.<sup>3</sup> Разлози који су условили радикалан приступ реформама могу се тражити у њеној снажној политичкој вољи за променама.<sup>4</sup> Њено неповерење према јавном сектору, које се граничило с презиром, с једне стране, као и некритичко идеализовање, до глорификовања приватног сектора, с друге стране, било је *spiritus movens* свих реформи.<sup>5</sup>

Конзервативна влада се у периоду од 1979. до 1997. године фокусира на тржишну дисциплину као решење проблема из јавног сектора.<sup>6</sup> По овом моделу, тржишни маркетинг је коришћен да се промовише ефикасно и ефективно обезбеђивање јавних услуга, као и „услужност“, задовољавање индивидуалних потреба и

3) Када се говори о реформи, посебно место управо припада Великој Британији, земљи са дугом традицијом високо вредноване и цењене државне службе. Наиме, државни службеници у Великој Британији се сматрају моћном елитом британског друштва. „Иако се овде не би очекивала ситуација у америчком стилу, Велика Британија, много више од САД-а, постала је прототип менаџерске клијентелистички оријентисане, компетентне јавне службе, од момента када је Маргарет Тачер постала премијерка 1979. године.“ Вид. Walter J. M. Kickert, *Public Management and Administration Reform in Western Europe*, Edvard Elgar, Cheltenham, Rotterdam 1998, стр. 21. Када упоредимо неке компаративне анализе земаља ОЕЦД-а, закључујемо да је по броју реформских иницијатива и њиховој ширини Велика Британија далеко одмакла у односу на САД. Од 11 реформских иницијатива – Велика Британија је предузела седам са великом ширином и једну мале ширине, док су САД предузеле само четири иницијативе и то мале ширине, због чега се убрајају у категорију земаља које су задржале традиционални образац управљања путем правила, заједно са Јапаном, Немачком и Аустријом. Испред Велике Британије налази се само Нови Зеланд, који има једну иницијативу више, а односи се на нормализацију индустријских односа. Вид. Frieder Naschold, *New Frontiers in Public Sector Management*, Walter de Gruyter, Berlin/New York, 1996, стр. 21–45.

4) Duško Lozina, Mirko Klarić, *Nova javna uprava*, Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet, Split, 2003, стр. 38.

5) Inge Perko-Šeparović, „Novi javni menadžment – britanski model“, *Politička misao*, Vol XXXIX, 4, Zagreb, 2003, стр. 36.

6) Ову позицију је нарочито заговарао Институт Адам Смит.

могућност избора у обезбеђивању услуга.<sup>7</sup> Међутим, нису сви критичари били задовољни овом верзијом плуралистичке државе. Све више их је сматрало да се она, махом, бави економијом и смањивањем трошкова, него ефикасним обезбеђивањем услуга и да претпоставља супериорност приватног сектора и техника руковођења приватним сектором у односу на исте у јавном сектору.

Ова дебата постала је актуелна почетком деведесетих година XX века када је овакав приступ добио име нови јавни менаџмент. Овакав приступ се заснивао на оштрим критикама бирократије као организујућег принципа у оквиру јавне управе, на забринутости да ли је јавна управа способна да обезбеди економично, а ефикасно обезбеђивање јавних услуга, као и на забринутости због вишка професионалног кадра у јавним службама што би могло да доведе до опадања нивоа квалитета услуга и мањег учешћа корисника.<sup>8</sup> Мада је било доста дискусија око новог јавног менаџмента, његова класична формулација подразумева да он садржи седам доктрина:<sup>9</sup> 1. фокусирање на предузетничко управљање, на супрот традиционалном и бирократском фокусирању на јавну управу; 2. експлицитни стандарди и мерење перформансе; 3. нагласак на контролу излазних резултата; 4. важност децентрализације и рационализације јавних служби; 5. преоријентисање ка промовисању конкуренције у пружању јавних услуга; 6. стављање нагласка на стилове и технике управљања у приватном сектору и на њихове предности и 7. промовисање дисциплине и штедљивости у расподељивању ресурса.

Оваквој формулацији може се придодати и осма доктрина – она која говори о одвајању политичког процеса доношења одлука од директног управљања јавним службама.<sup>10</sup> Од 1997. године нова лабуристичка Влада је кренула у следећу фазу изградње и развоја плуралистичке државе. Удаљила се од фокусирања на маркентишки приступ јавним службама ка стављању нагласка на управу у локалним заједницама. По овом приступу, јавни сектор се више не дефинише искључиво у односу на њено постојеће стање, или њено будуће планирање у оквиру владе, као даваоца услуга. Уместо пла-

7) Stephen P. Osborne, Kate McLaughlin, "The New Public Management in context", Chapter I, *New Public Management, Current trends and future prospects*, (eds. Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne, Ewan Ferlie), London – New York, 2003, стр. 9.

8) Kai Wegrich, "Public management reform in the United Kingdom: great leaps, small steps and policies as their own cause", *International handbook of public management reform*, Cheltenham: Edward Elgar, 2009, стр. 137–138, Internet, [http://www.hertie-school.org/binaries/addon/1274\\_ch08\\_uk\\_public\\_management\\_reform.pdf](http://www.hertie-school.org/binaries/addon/1274_ch08_uk_public_management_reform.pdf), 10/06/2018.

9) Stephen P. Osborne, Kate McLaughlin, "The New Public Management in context", нав. дело, стр. 9–10.

10) Опширније вид. Веран Станчевић, „Нова јавна управа и модели реформи“, *Администрација и јавне политике*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 02/2015, стр. 93–94.

нирања, овај приступ се фокусира на преговоре између више актера укључујући владу, локалне заједнице и приватни сектор. По овом моделу, кључни задатак владе је да управља комплексном мрежом служби које пружају услуге. Стога су се дебате око новог јавног менаџмента прошириле од ранијих сужених маркентишки базираних питања на она која се сада фокусирају на управљање као најважнији задатак јавне управе.<sup>11</sup>

Реформама је нарочито допринело напуштање традиционалне *Civil Service Commission*, која је до тада била одговорна за 95% именовања. Одговорност за именовање препуштена је департаментима и агенцијама, с тим да је основана централна служба за регрутовање и оцене (*Recruitment and Assessment Service*), која ће према потреби пружати помоћ.<sup>12</sup>

Циљ смањења јавних трошкова треба да буде да смањи њихов удео у БДП-у. Смањење трошкова било је замишљено као озбиљно померање границе у смислу минималистичке државе. Смањење броја запослених у јавном сектору представљало је прави пут према минималистичкој држави.<sup>13</sup> Крајем прошлог века забележен је пораст укупног јавног сектора, иако је он у двадесетогодишњем периоду смањен са 6590000 на 4048000 запослених. Смањење учешћа потрошње јавног сектора у БДП-у није остварено. Влада премијера Блера је, такође, остала привржена смањењу јавних трошкова у односу на БДП.<sup>14</sup>

Број државних службеника смањен је у распону од 20 до 28,6%. До тачних података не може се доћи с обзиром да се категорије преклапају, посебно када је реч о сектору образовања и здравства. На смањење овог броја утицала је и приватизација, па је 650000 запослених прешло из јавног у приватни сектор. Из Службе за ефикасност је крајем осамдесетих стигао извештај под називом “*Improving Management in Government: The Next Steps*” који је

11) Stephen P. Osborne, Kate McLaughlin, “The New Public Management in context”, нав. дело, стр. 10.

12) Inge Perko-Šeparović, „Novi javni menadžment – britanski model“, нав. дело, стр. 39; Duško Ložina, Mirko Klarić, *Nova javna uprava*, нав. дело, стр. 36. Није успео покушај радикала да реформа обухвати и мандаринат (највиши степен државне службе). Он је надживео реформу. *White Paper – The Civil Service: Continuity and Change* из 1994. године осигурао је опстанак мандарина као *Senior Civil Service*, обухватајући пето место и више степене државне службе. Пошто виши државни службеници представљају моћну елиту британског друштва, ово је, свакако, добар пример како врх бирократије може водити реформу и притом, штитећи властите интересе, искључити себе из реформи.

13) Од 732000 државних службеника из 1979. године, средином 1994. године тај број је смањен на 533350, што представља смањење од 27% с намером даљег смањивања. Тако је за годину дана тај број пао на 516890, а 1996. године на 494310. државних службеника.

14) John R. Greenwood, Robert Pyper, David Jack Wilson, *New Public Administration in Britain*, Routledge, London/New York, 2002, стр. 16–17.

дефинисао препоруке преобликовања државне службе оснивањем агенција. Извештај је полазио од констатације да 95% државних службеника учествује у пружању државних услуга, а службеницима на вишим нивоима недостају вештине у пружању услуга, а више нивое менаџмента заузимају људи који располажу вештинама обликовања политика. Због тога је препоручено да се сваки департамент „*мора организовати тако да се фокусира посао који треба обавити*“.<sup>15</sup> Креирање политике треба да буде одвојено од пружања услуга и оно треба да пређе у надлежност агенција.

У складу са програмом, који је креиран да установи сасвим различит начин извршавања послова у владиној администрацији, извршна функција је издвојена и предата оперативном аутономним јединицама или „*извршним агенцијама*“ у оквиру служби. У складу са циљем Владе да се принципи менаџерства приватног сектора прихвате и у руковођењу јавним службама, до 1998. године основано је 138 таквих агенција које су запошљавале 377500 службеника.<sup>16</sup> Ове агенције функционишу у оквиру дефинисаних смерница и циљева перформанси са јасно дефинисаним ресурсима које је одредио министар, а који су публиковани у посебним документима.<sup>17</sup> Ти документи, у којима су такође дефинисане и обавезе и одговорности руководиоца, наводе да они, који су одговорни за руковођење у извршним агенцијама, уживају добар део слободе и независни су од министарстава, тј. нису под његовим надзором. Ипак, они с друге стране морају да буду још више него раније свесни колика је важност ефикасности у пружању услуга.<sup>18</sup>

15) Inge Perko-Šeparović, „Novi javni menadžment – britanski model“, нав. дело, стр. 38.

16) J.M. Lee, George W. Jones, June Burnham, *At the centre of Whitehall: Advising the Prime Minister and Cabinet*, Macmillan, London, 1998, стр. 22.

17) Када је Маргарет Тачер напустила владу 1990. године, било је формирано 25 агенција. За време владе Џона Мејџора (*John Major*) 1997. године постојало је 130 агенција са 387000 државних службеника, што представља око 74% свих државних службеника. Разлог за тако убрзан развој налази се у томе што је „*следећи корак обећавао министрима слободу од бављења детаљима извршења, а највиши службеници имају слободу да делују као саветници министара, док су службеници на средњем нивоу имали слободу да управљају*“. Вид. J. M. Lee, George W. Jones, June Burnham, *At the centre of Whitehall: Advising the Prime Minister and Cabinet*, нав. дело, стр. 22. Оваква политика имала је и подршку премијера Мејџора. За време његове владе уведена је обавеза петогодишњег прегледа *Prior Options*, која је захтевала испитивање да ли је за одређену активност статус агенције и даље одговарајући или би требало преферирати неки други аранжман (приватизацију, уговарање). Тако је већ 1998. године једанаест агенција било приватизовано, седам је спојено и једна раздвојена, три су пренеле уговором своје функције на друге субјекте, две су укинуте, а једна променила статус у *Non Departmental Public Body*. Доласком Блерове владе агенције се прихватају као „*интегрални део државне машинерије*“. Такође, Влада је објавила да је оснивање агенција завршено (2000. године било је 133 агенције које су запошљавале 78% свих државних службеника) и да се треба фокусирати на побољшање њихове ефикасности.

18) John R. Greenwood, Robert Pyper, David Jack Wilson, *New Public Administration in Britain*, нав. дело, стр. 32–33.

Уз државне агенције појављују се и организације под називом *quangos* (квази аутономне недржавне организације).<sup>19</sup> Ове организације заузимају подручје између јавног и приватног сектора и имају различита овлашћења, одговорност и односе са централном владом и играју велику улогу у готово свим подручјима јавне политике. Иако *quangosi* у Великој Британији имају дуг историјат и нису искључиво британски феномен,<sup>20</sup> ипак је конзервативна влада у осамдесетим годинама XX века одговорна за велики пораст *quangosa*. „Један је разлог то што је то био прикладан начин да се заобиђу све непријатељске локалне власти и они су почели преузимати функције изабраних локалних власти.“<sup>21</sup>

Наиме, у Великој Британији није постојао консензус између политичара, медија и академика о томе шта све садржи појам *quangosa*. Постојало је и неслагање око њиховог броја. С обзиром на политички императив да се број *quangosa* сведе на минимум, Влада се одлучила за ужу дефиницију тела која она назива „недепартманским јавним телима“, што подразумева тела на националном и регионалном нивоу која делују самостално у односу на министре, али за које је министар у последњој инстанци одговоран.<sup>22</sup>

Постоје четири типа недепартманских јавних тела:<sup>23</sup> 1. извршна (са извршним, административним, регулативним и комерцијалним функцијама које обављају за владу); 2. саветодавни одбори (за пружање самосталних експертских савета министрима); 3. трибунали са надлежношћу у посебном подручју; 4. затворски одбори посетилаца – као самостални посматрачи и контролори затворског система.

Иако је Влада премијера Блера прокламовала смањење броја *quangosa*, она је у прве две године основала толико нових колико је укинула старих.<sup>24</sup>

19) Ralph C. Chandler, Jack C. Plano, *The public Administration Dictionary*, ABC-Clio, Santa Barbara, 1988, стр. 24.

20) Поред Велике Британије, они постоје и у Холандији, Данској, Немачкој, на Новом Зеланду.

21) John R. Greenwood, Robert Pyper, David Jack Wilson, *New Public Administration in Britain*, нав. дело, стр. 153.

22) Оваква дефиниција произвела је мали број *quangosa* са тенденцијом смањења њиховог броја са 2167 1979. године на 1035 2000. године. Смањење броја последица је њиховог спајања.

23) Inge Perko-Šeparović, „Novi javni menadžment – britanski model“, нав. дело, стр. 39.

24) У првој години постојања осам нових регионалних агенција потрошило је око 900 милиона фунти. У фискалној 1999/2000. години трошкови су износили око 23 милијарде фунти, од чега је 18 милијарди финансирала влада, док је остатак финансиран комбинацијом пореза и цена. Вид. John R. Greenwood, Robert Pyper, David Jack Wilson, *New Public Administration in Britain*, нав. дело, стр. 155.

Приватизација је постала главни инструмент реформе јавног сектора у Великој Британији, најпре због тога што су на власти били конзервативци, али због тога што је приватизација у својим различитим облицима понудила решења за низ различитих проблема. Приватизација широких размера спроведена је за време владавине Маргарет Тачер, а разлози су менаџерске, економске и идеолошке природе.<sup>25</sup> Лабуристи, не само да нису напустили ту политику, него су је почели проширивати и на подручја која су пре сматрана доменом државе. Јавне корпорације посматране су као неефикасне и некомпетентне организације, а њихова приватизација побољшаће њихову ефикасност.<sup>26</sup>

### 3. ПРИСТУП НОВОМ ЈАВНОМ МЕНАЏМЕНТУ ЗЕМАЉА СЕВЕРНЕ АМЕРИКЕ – САД И КАНАДА

У току мандата председника Роналда Регана (*Ronald Reagan*) и Џорџа Буша (*George Bush*) није се значајна пажња посвећивала перформанси јавног сектора на федералном нивоу, јер су оба председника ставила акценат на спољну политику. Они нису имали поверења у јавни сектор и повремено су се упуштали у реторичке критике бирократског понашања, али ниједан није имао програм за реформу јавног сектора. Ово питање су покренули Бил Клинтон (*William Jefferson Clinton*) и Ал Гор (*Albert Arnold "Al" Gore*) на изборима 1992. године.<sup>27</sup>

Све до те године, главне реформе јавног сектора и извори нових идеја о управљању овим сектором били су ограничени на локални ниво управе. Те иновативне праксе постале су признате и шириле су се даље кроз мреже професионалних удружења или кроз праксу награђивања иновација. Познат је пример програма награђивања иновација на државном и локалном нивоу који је Фордова фондација иницирала 1986. године. Један од циљева оснивања овог програма био је да се парира критикама Владе тако што ће се јавно награђивати примери иновативних и ефикасних програма. Програм је постао веома популаран, па се сваке године пријављива-

25) Најважнији разлози за време њене владавине, чини се, били су идеолошки разлози. Она је приватизацију посматрала као централни инструмент којим се „*лоништавају корозивни и коруптивни ефекти социјализма*“. Вид. Inge Perko-Šeparović, „*Novi javni menadžment – britanski model*“, нав. дело, стр. 41.

26) Kai Wegrich, „*Public management reform in the United Kingdom: great leaps, small steps and policies as their own cause*“, нав. дело, стр. 141.

27) Sandford Borins, „*New Public Management, North American style*“, *New Public Management, Current trends and future prospects*, Chapter 11, (eds. Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne, Ewan Ferlie), London – New York 2003, стр. 183.

ло и до 1500 кандидата за награду. Озборн (*David Osborne*) и Геблер (*Ted Gaebler*) су описали и похвалили овај талас иновација, које је овај програм идентификовао у свом делу *“Reinventig Government”* алудирајући на иновативна открића која су награђивана.<sup>28</sup>

Бил Клинтон, који је изградио репутацију иновативног и прогресивног гувернера, направио је од овог слогана кључну тему своје председничке кампање 1992. године. Он је у кампањи обећао да ће на федералном нивоу имплементирати реформе које су Озборн и Геблер документовали као примере добре праксе на државном и локалном нивоу. Убрзо након што је ушао у Белу Кућу, Бил Клинтон је задужио Ала Гора да направи план административних реформи на федералном нивоу. Гор је сакупио тим саветника, укључујући Озборна, и у септембру 1993. године завршио извештај. Назив извештаја је био *„Креирање владе која ће боље радити, а мање коштати“* и у њему је Гор јасно представио своја открића. Он и његови саветници веровали су да се знатне уштеде могу постићи и побољшати квалитет пружања услуга смањењем бирократских процедура, реконструкцијом администрације и увођењем информационе технологије.<sup>29</sup>

Укључивање потпредседника Ал Гора јасно је показало посвећеност високих функционера спровођењу промена. Али, ова посвећеност није била *„од свег срца“* како се чинило на први поглед. Да би се имплементирао Горов извештај, неопходно је било променити законе и добити извршне одлуке од стране Председника. Клинтон је донео ове извршне одлуке. Али, при томе није доставио на изгласавање промене закона у овој области, већ је дао приоритет здравственим реформама. Предлози за мењање закона о јавној управи достављали су се Конгресу део по део, при чему је Конгрес неке прихватио, а неке не.

Интелектуални контекст за административне реформе у САД је укључио широк спектар идеја и модела, између осталих и Озборнов и Геблеров модел *„поновног откривања владе“*.<sup>30</sup> Такође, многи иноватори су пријављивали идеје из света бизниса. Оне су се односиле на квалитет услуга, тотално управљање квалитетом и реорганизацију бизнис процеса. За разлику од модела које

28) Исто.

29) У Извештају је дато обећање да ће се за пет година уштедети 108 милијарди долара и смањити број запослених за 12% (252000 радних места). Горов тим, познат под називом *„Национална ревизија перформансе“*, уселио се у канцеларије потпредседника и кренуо да имплементира административне реформе.

30) У САД долази до другачијег приступа у односу на Велику Британију, „односно до другачијег третмана приватног сектора и тржишта, иако су САД традиционално окренуте тржишним принципима и мањој регулацији“. Опширније вид. Веран Станчевић, „Нова јавна управа и модели реформи“, нав. дело, стр. 94–95.

су реформатори у Великој Британији и на Новом Зеланду црпили из економских теорија, ове идеје, инспирисане бизнис праксама нису се заснивале на неповерењу у јавни сектор. Потпредседник Гор пажљиво је бирао реторику када је говорио о јавним службама, увек наглашавајући да у федералној Влади ради велики број интелигентних, посвећених и иновативних службеника. Дакле: решење је било да се промени систем и да се омогући да до изражаја дође успавана креативност јавних службеника. Овакав Горов став сма-тран је интерпретацијом реформи јавног сектора једног демократе, а не став какав би имао један републиканац.

Трећи катализатор промене, економски притисак, био је при-сутан у САД. Када је председник Клинтон преузео мандат, феде-рална Влада имала је дефицит од 300 милијарди долара. Админи-страција је била посвећена процесу смањивања дефицита и рефор-ми јавног сектора које би водиле смањивању трошкова.

Што се тиче Канаде, идеје о промени јавног сектора у вели-кој мери личе онима у САД. Канадски јавни службеници покуша-вали су да примене идеје из пословног света, а имали су прилике и да се упознају са садржином "*Reinventing Government*". Инсти-тут за јавну управу у Канади је 1990. године иницирао награду за иновације из области јавне управе. Конкурс је отворен за све нивое управе и годишње на њега стигне око 100 пријава. Канди-дати најчешће предлажу: интеграцију услуга, употребу информа-ционе технологије, организационо реструктурирање и давање више овлашћења запосленима и грађанима.<sup>31</sup>

Економски притисак за спровођење реформи полако је рас-тао. Малроунијева (*Mulroney*) влада преузела је мандат 1984. годи-не са великим дефицитом који је био наслеђе рецесије с почетка осамдесетих година. Мада је канадска економија брзо расла среди-ном и до краја осамдесетих година, федерални дефицит није ели-минисан.<sup>32</sup>

Резултат који су донеле дефицитарне године, је тај да је аку-муловани дуг федералне и провинцијских влада 1995. године дос-тигао ниво бруто националног производа Канаде. У почетку су гло-бална тржишта капитала хтела да финансирају канадски дефицит и

31) David Clark, "Neoliberalism and Public Service Reform: Canada in Comparative Perspective", *Canadian Journal of Political Science*, 35:4, 2002, стр. 771-793.

32) Када је економију почетком деведесетих година захватила рецесија, федерални дефицит је скочио са 30 милијарди долара 1991. године на преко 40 милијарди 1993. године – за око 6% бруто националног производа. Фискална ситуација на локалном нивоу је била слична као на федералном. Мада је провинција Онтарио имала велики привредни развој крајем осамдесетих година, Влада Онтарија је тако брзо повећавала јавну потрошњу да је могла да оствари само мали профит. Чим је наступила рецесија 1991. године, дефицит се попео на 10 милијарди долара.

сервисирају њен дуг. Средином деведесетих година ова тржишта капитала су почела да гледају на Канаду као на земљу која није могла да доведе своју фискалну политику у ред и смањиле су вредност обвезница њеног државног и провинцијског дуга. Притисак на канадске власти да смање и коначно елиминирају дефицит био је огроман. Мандат премијера Малроунија од 1984. до 1993. године подудара се са периодима главних административних реформи у Великој Британији и на Новом Зеланду. Међутим, Малроуни није имао лидерске одлучности да се упусти у овакве реформе. Он је започео мандат са тачеровским неповерењем у бирократију и одмах оформио тим на челу са својим замеником Ериком Нилсеном (*Erik Neilsen*) да претестира све федералне програме. Овај тим је изашао са предлозима приватизације и децентрализације кроз преношење надлежности, као и смањења буџета за многе програме. Ипак, ове препоруке нису спроведене, а премијер није био спреман да се стави на чело реформи из разних разлога. Предложио је друге иницијативе: споразум о слободној трговини, веће таксе на производе и услуге и уставне преговоре – који су имали већи приоритет од административних реформи. Мада је био спреман да разговара о овим питањима са различитим интересним групама, није био спреман да их се одрекне зарад јавних реформи и елиминисања јавног дефицита. Маргарет Тачер је дала сажету анализу Малроунијевог мандата у својој изјави: „Као лидер прогресивних конзервативаца, сматрам да је исувише ставио нагласак на прогресивност, а мање на конзерватизам“.<sup>33</sup>

Либерална партија Жана Кретијана (*Jean Chretien*) поразила је Конзервативце на изборима 1993. године и добила већину да формира владу и на изборима 1997. и 2000. године. Напори његове владе, усмерени на реформу јавног сектора, разликовали су се од Малроунијевих, али су имали и одређених сличности. Очигледна разлика је била у томе што, суочена са притисцима глобалног тржишта капитала и јавним мњењем, које је тражило елиминисање дефицита, Кретијанова влада је била спремна да донесе тешке политичке одлуке за постизање овог циља. Главни актер у спровођењу ове одлуке био је министар финансија Пол Мартин (*Paul Martin*), који је имао премијерову пуну подршку. Сличност са Малроунијевим је била у томе да ни његов наследник није показао значајнији лични интерес за реформу јавне управе. Одговорност за спровођење административних реформи пала је на председника Одбора за финансије, док су министри на релевантним позицијама имали мањег утицаја на ове реформе.<sup>34</sup>

33) Sandford Borins, "New Public Management, North American style", нав, дело, стр. 185–186.

34) Matthew S. Mingus, "The New Public Management and Democracy in Canada: A Recipe for

Може се закључити – и у Великој Британији и на Новом Зеланду – све „звезде су биле у повољној констелацији“ да се изврши драматична промена у јавном сектору: јак економски притисак, посвећеност политичара и постојање идеја које су подразумевале радикална решења. У САД, Клинтонова администрација имала је посвећеног лидера, потпредседника Ал Гора, мање радикалан сет идеја и умерен економски притисак. У Канади, кључни фактор био је економски притисак, који није постојао у Малроунијеово време, али се појачавао током Кретијановог мандата. Кретијан и његов кабинет коначно су постали веома посвећени да елиминишу дефицит, али њихова посвећеност реформи јавног сектора није била далекосежна.

Ако узмемо у обзир усаглашеност вишеструких јаких покретачких фактора промена и у Великој Британији и на Новом Зеланду није изненађујуће да су обе ове земље иницирале свеобухватне реформске програме јавног сектора. Њихови програми укључују приватизацију, организационе реформе које су раздвојиле оперативне агенције од политичких министарстава, реформе финансијског управљања и иницијативе да се побољша квалитет услуга.<sup>35</sup>

Иницијативе за поновно откривање Владе у САД, биле су много мање драматичне него реформе у Великој Британији и на Новом Зеланду. Није било потребе за приватизацијом, јер је САД имала релативно мали број јавних предузећа у власништву после Другог светског рата. Друго: одговорност за ситуацију са бирократијом у САД деле Конгрес и Влада, а Конгрес је био невољан да се одрекне овог решења.<sup>36</sup>

Најинтересантнија организациона иницијатива америчке федералне Владе је била формирање тзв. „лабораторија за поновно откривање владе“. Потпредседник Гор је затражио од министарстава да формирају ове лабораторије – пилот пројекте за нове начине обезбеђивања услуга. Пројекти, који су били успешни, применили су се широм тог министарства, чак и у другим агенцијама. Идеје за многе овакве лабораторије дошле су од линијских радника, или менаџера на средњем нивоу. Истраживање, које је спроведено, показало је да је од неколико стотина лабораторија за поновно откривање владе било и успешних и неуспешних приме-

Scandal?”, Internet, <http://www.ipa.udel.edu/3tad/papers/workshop6/>, 15/03/2018.

35) Sandford Borins, “New Public Management, North American style”, нав. дело, стр. 186.

36) На пример, потпредседник Гор је предложио креирање организација заснованих на перформанси (*performance-based organizations* – ПБО организације), по моделу оперативних агенција које су основане у Великој Британији и на Новом Зеланду. Влада САД није питала Конгрес у коме су већину имали Републиканци, за одобрење да се креирају ПБО, већ су тражили одобрења од сваке федералне агенције (министарства) понаособ.

ра.<sup>37</sup> Најважнији фактори успеха су: посвећеност реформи високих руководилаца, јасна визија, сет добрих идеја и акциони план, осећај да је ствар ургентне природе, упорност да се елиминишу препреке ка реформама, мерење перформансе и спремност да се учи на грешкама, награђивање успешних напора и институционализација континуираног побољшања.<sup>38</sup>

Дакле: поновно откривање Владе није укључило корените организационе промене свих нивоа власти. Ова иницијатива више се фокусира на подизање квалитета у пружању услуга, смањивање бирократских процедура и трошкова и увођење информационе технологије. Председник Клинтон је 1993. године наредио свим министарствима да усвоје стандарде пружања услуга клијентима и да мере перформансу за њихово испуњавање. Ово је, у ствари, представљало копирање британске „Грађанске повеље“.<sup>39</sup>

Иако менаџерска аутономија није повећана као последица свеобухватних организационих реформи, ипак је дошло до одређених ограничених реформи, које су биле креиране да се побољша ова област. Усвојен је Закон о реформи јавних набавки, који је помогао да се смањи набавна цена за велике набавке, као и да се скрати време испоручивања, посебно компјутерске опреме. Дошло је до значајног смањења у броју менаџера на средњем нивоу управљања, а такође је редукован и број правила које су они спроводили.<sup>40</sup>

Ако се узме у обзир да је САД најнапреднија нација на свету у производњи и распрострањености информационе технологије, није изненађење да је информациона технологија постала главни део програма „поновног откривања владе“. Владе и њихови ограници све више комуницирају са грађанима путем Интернета, а и све је већи број трансакција јавног сектора које се обављају електронским путем. Како се ширио капацитет Интернета за ове електронске трансакције, оне су све више биле коришћене у јавном сектору.

37) James R. Thompson, "The Reinvention Laboratories: Strategic Change by Indirection", *American Review of Public Administration*, Vol. 30, 2000, стр. 46–51.

38) Исто, стр. 187.

39) После 1993. године усвојено је око 4000 стандарда у 570 агенција, департмана и других организација и очигледно је да је постигнуто континуирано побољшање перформансе. Посебно треба истаћи пример Министарства за социјална питања, које се оцењује међу најбољим на свету у пружању услуга телефонским путем. Конгрес је 1993. године усвојио Закон о перформанси и резултатима Владе, који од свих министарстава захтева да установе показатеље перформансе и да мере свој напредак ка њиховом испуњавању. Овај Закон и директива о усвајању стандарда у пружању услуга представљају политички и друштвени интерес усмерен ка тражењу и оцењивању перформансе јавног сектора.

40) Треба истаћи да је федерална Влада смањила број запослених са 2,2 милиона у 1993. години на 1,95 у 1996. години. Иако је ово смањење од 1/4 милиона било планирано за период од 5 година, то је урађено за 3 године. Такође су постигнуте уштеде од 118 милијарди долара (10 милијарди више од планиране уштеде).

Иницијативе за реформу јавног сектора у Канади компликованије су природе за анализирање.<sup>41</sup> Мада су многе реформске иницијативе предузете, остварени су мешовити резултати. Осврнућемо се прво на успешне примере административних реформи. Приватизацију је започела Малроунијева влада, а наставила је Кретијанова влада и у њу су биле укључене велике компаније попут *Air Canada*, *Canadian National* и *Petro Canada*. У периоду од 1994. и 1995. године, спроведен је Програм ревизије федералне владе, подстакнут потребом да се поврати фискална равнотежа. Овај Програм је поставио питања потребе и корисности административних службеника, као и питања да ли они треба да буду у надлежности федералне Владе, провинција или приватног сектора. Овај ревизиони програм довео је до укидања неких субвенција и до приватизације неких услуга, као што су аеродромске услуге и услуге контроле летења. У другим случајевима утврђено је да министарства могу да испуне своје мисије са већом уштедом трошкова кроз имплементирање информационих технологија.<sup>42</sup>

Увођење информационе технологије био је исто толико значајан фактор административних реформи у Канади, као и у САД. Канадске службе у јавном сектору интензивно су имплементирале информационе технологије кроз употребу Интернета, електронских трансакција и електронских киоска. Споразум о слободној трговини омогућио је слободан проток информационих технологија између САД и Канаде и, као последица, његову већу употребу у јавном сектору.

Међутим, Канада није била пионир у другим областима реформе јавног сектора. На пример, Малроунијева влада је иницирала 1989. године реформски програм под називом „*Јавни сектор 2000.*“. Формирано је десет тимова за спровођење овог програма које су чинили помоћници министара и искусни и професионални државни службеници. Након две године рада, ови тимови су саставили препоруке за побољшање квалитета услуга у јавном сектору и смањење централне контроле. Ове препоруке су наишле на знатан

41) Peter Aucoin, "New Public Management and the Quality of Government: Coping with the New Political Governance in Canada", *Conference on "New Public Management and the Quality of Government"* SOG and the Quality of Government Institute, University of Gothenburg, Sweden, 13–15 November 2008, Internet, [http://www.qog.pol.gu.se/working\\_papers/SOG%20papers/Aucoin%20%20SOG%20Conference%20Nov08.pdf](http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/SOG%20papers/Aucoin%20%20SOG%20Conference%20Nov08.pdf), 15/06/2018.

42) Добри примери ове праксе долазе нам из Министарства за људске ресурсе које је поставило електронске киоске за претрагу слободних радних места и из Министарства индустрије – Секретаријата за стратегије – који је креирао *web* сајт са информацијама из области бизниса. Такође, федерална Влада смањила је број запослених за 1/4 увођењем информационе технологије. Овај проценат одговара проценту смањења запослених у јавном сектору Велике Британије, али постигнуто је знатно брже, а два пута је већи од оног који је постигнут у федералној Влади САД-а.

отпор кабинета премијера, Главног ревизора, чланова Парламента, синдиката запослених у јавном сектору, па и медија – сви они су формирали организовану заједницу коју је Робертс (*Roberts*) назвао „контролним лобијем“.<sup>43</sup> Овај отпор могао је да буде сломљен да је постојала политичка подршка. Међутим, и у току рада тимова на програму „Јавни сектор 2000.“, као и након тога када је требало имплементирати њихове препоруке, политичари су се фокусирали искључиво на преговоре око мењања Устава из 1982. године да би га прихватила и потписала провинција Квебек.

Кретијанова влада се током 1994. године посветила дефинисању и штампању стандарда за повећање квалитета у пружању најважнијих услуга, а током 1995. године објавила извештаје о побољшању перформансе.<sup>44</sup> Најоригиналнија организациона иновација која је постала спецификум канадског јавног сектора, била је у области алтернативног обезбеђивања услуга, које је дефинисано као процес реструктурирања јавног сектора са циљем да се побољша обезбеђивање услуга клијентима делегирањем функција Владе појединцима, локалним заједницама и другим лицима.<sup>45</sup> Примери овакве иновације укључују компаније као *Canadian Business Service Centres*, који су обухватили и федералну и локалну владу, као и *Navigation Canada*, непрофитну корпорацију у власништву корисника и запослених у ваздушном навигационом систему. Оваква партнерства смањују скупно дуплирање и преклапање послова и надлежности и обезбеђују обављање оних активности које је федерална Влада децентрализовала као резултат програма ревизије. Ова партнерства препознала су комплексност канадског федералног система тако што су обухватила интересне групе и из сфере менаџмента и из политике. Иако је Канади недостајала значајна административна реформа с врха на доле, она је, ипак, имала мноштво реформских иницијатива од нижих ка вишим нивоима управе. Ове иницијативе су забележене у канадском Институту за јавну управу када су стизале као апликације за награду из области иновација.<sup>46</sup>

43) Sandford Borins, "New Public Management, North American style", нав. дело, стр. 188.

44) Извештаји Главног ревизора из 1996. и 2000. године су закључили да је Влада била спора у имплементацији ових стандарда и недовољно посвећена (*Auditor General of Canada* 1996, 2000). Ако бисмо упоредили нови јавни менаџмент са ручком, онда бисмо могли рећи да је Канада пробала од сваког јела по мало, али није појела ни једно јело до краја (Вид. Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, *Public Management Reform: a comparative analysis*, Oxford University Press, New York, 2003, стр. 208–217).

45) Robin Ford, David Zussman, *Alternative Service Delivery: transcending boundaries*, Toronto 1997, стр. 6.

46) Провинцијске управе су биле најзаступљеније у овим пријавама за награде. Прагматични градоначелници Индијанополиса, Кливленда и Њујорка, превасходно оријентисани ка резултатима, постигли су значајан успех у креирању градских управа које боље раде, а мање коштају. Компаративна студија иновативних апликација, које су

И у САД и у Канади, један од кључних фактора новог јавног менаџмента, економски притисак буџетског дефицита, замењен је великим приливом средстава и профитом. Као резултат, једно од главних питања у федералној изборној кампањи у обема земљама било је питање фискалне политике: пореза и потрошње. Конзервативци су фаворизовали велико смањивање пореза и мало повећање јавне потрошње.

У САД су административне реформе било главно питање и помињане су у политичким агендама и демократа и републиканаца. Потпредседнику Ал Гору се приписују заслуге за „*поновно откривање владе*“ и све реформске иницијативе које је предузела Клинтонова администрација, поготово у погледу уштеде трошкова, смањења броја запослених, побољшања услуга и шире употребе информационих технологија у Влади. Анкете су показале да се од 1993. године нагло повратило поверење јавности у административни сектор. Гор је обећао да ће наставити са „*новим открићима у влади*“ и да ће и даље стављати јак акценат на ширење електронских услуга у јавном сектору. Његове специфичне иницијативе су укључивале и да се до 1993. године свака услуга пружа електронским путем. На тај начин се креирао један „*интерактивни градски сквер*“ на коме ће сва министарства да оглашавају резултате своје перформансе тражећи од грађана повратне информације о раду јавних служби.

Републиканци су више критиковали, него што су хвалили достигнућа у административној реформи Клинтонове владе, мада су и сами током кампање обећавали сличне ствари. Они су тврдили да су државе, у којима су гувернери републиканци, направиле највећи помак у фокусирању на грађане, резултате и тржишну конкуренцију у погледу пружања услуга и да ће их Бушова администрација даље ширити. У агенди је обећано даље ширење е-влада.<sup>47</sup>

стизале за награду Фордове Фондације у САД и ИРАС-ове у Канади, показује велику сличност у погледу врста иновација, иновативних процеса и постигнутих резултата. Ово истраживање показује да су у обема земљама „*локални хероји*“ линијски менаџери и менаџери на средњем нивоу управе од којих је потекло бар 1/2 предлога за увођење иновација. Ово је изненађујући резултат ако узмемо у обзир традиционална ограничења у јавном сектору. Иако комплексност у федералним системима САД и Канаде често резултира преклапањима и дуплирањем надлежности и послова, они, такође, дају могућности за увођење иновација кроз „*лабораторије демократије*“, како их је назвао амерички новинар Брандејс (*Brandeis*).

47) На пример, у области јавних набавки, стриктно придржавање Закону о перформанси и резултатима Владе, за који тврде да су га демократе игнорисале и рационализација послова који се преклапају и дуплирају. Стефан Голдсмит (*Stephen Goldsmith*), бивши градоначелник Индианаполиса и лидер у административним иновацијама био је виши саветник за унутрашња питања гувернеру Бушу. Када је Буш победио на председничким изборима 2000. године, није било изненађујуће што га је именовао за саветника у федералној администрацији. То је значило да ће административне реформе

Ако узмемо у обзир њену шароликост, шта бисмо онда могли да предвидимо у погледу будућности реформи јавне управе у Канади? Најпре, осврнућемо се на финансијске и идеолошке факторе. Став Либералне партије током избора 1997. и 2000. године био је да ће употребити половину новца који влада уштеди за враћање дугова и смањење пореза, а другу половину да повећа средства која би се трошила на програме. Конзервативна опозиција (партије Канадски савез (*Canadian Alliance*) и Напредни конзервативци (*Progressive Conservatives*) обећавала је да ће се више фокусирати на смањивање пореза и дугова, него на трошење новца, док је Социјалдемократска партија најављивала супротно. Став Либералне партије најбоље се може протумачити као задржавање чврсте вере у јаку и активистички настројену федералну владу, с тим што се програм ревизије управо морао спровести средином деведесетих година да би се сачувала њена снага и моћ на дуже стазе. Реформе, као што су ширење употребе информационе технологије и алтернативних могућности за пружање услуга имају тај квалитет да смањују трошкове остављајући Влади више новца за друге програме.<sup>48</sup>

Канада је земља јаке привржености свом региону која је, понекад, представљала претњу да може доћи и до њене поделе. Федерална влада и сепаратистичка влада Квебека су у константној тензији у погледу лојалности франкофоних грађана Квебека. Један од разлога за повећање напетости лежи у чињеници да је велики број политичара и државних службеника на високим позицијама пореклом из ове провинције. Ова тензија је резултирала активним деловањем обе владе. Влада Квебека промовише „*модел Квебека*“, који се заснива на јаком јавном сектору који има водећу улогу у економском развоју. Федерална влада, с друге стране, не може да буде активна само у Квебеку и програми, који су креирани да се потроши новац на Квебек, неизбежно се „*преливају*“ на друге канадске регионе.

Овакви приоритети имају импликације на развој јавног сектора. Прво ћемо размотрити како су представљене иницијативе за побољшање квалитета услуга, а затим будуће тенденције у јавном сектору. Канадска влада је овим иницијативама дала квалитет „*услуга оријентисаних на грађане*“, за разлику од америчке владе

бити приоритет у новој председничкој администрацији. Као градоначелник, Голдсмит је увео конкуренцију у пружању локалних услуга кроз подуговарање или иницијативе са приватизацијом неких сектора, што би одговарало тржишној оријентацији Републиканске владе.

48) James Iain Gow, "Quality Management and Organizational Innovation in Canada", *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 11(1), article number 2, 2005, стр. 3–7. Internet, [http://www.innovation.cc/scholarly-style/quality\\_management3org2rev.pdf](http://www.innovation.cc/scholarly-style/quality_management3org2rev.pdf), 17/03/2018.

која говори о сервису за клијенте (потрошаче).<sup>49</sup> Канадска влада наглашава да је она на услузи грађанима, а не потрошачима. Она објашњава да она, понекад, служи и „*потрошаче који то не желе да буду, као што су порески обвезници или затвореници*“ и да су у игри и друге заинтересоване стране које се налазе иза директних корисника услуга. Постоји још један разлог зашто се користи израз „*грађани*“. Канадска влада бори се са лојалношћу својих грађана, посебно оних из франкофоног Квебека. Обезбеђивање добрих услуга грађанима за канадску владу значи и јачање лојалности тих грађана према својој држави. После неколико година смањивања броја запослених у јавном сектору, канадска влада је сада изабрала за приоритет реконструкцију јавног сектора његовим оријентисањем на каријеру. Последњих неколико година интензивно се регрутују почетници у каријери, а не, као пре, екстерно регрутују менаџери на средњем и високом нивоу.<sup>50</sup> Влада је, такође, ставила нагласак на изграђивање капацитета за имплементацију политике у јавном сектору. У претходним временима смањивања трошкова и радних места није било капацитета за развој нових политика и стратегија. Сада, када има средства за нове програме, јавни сектор је преузео улогу на себе да их имплементира. Стога федерална влада покушава да изгради јавни сектор на линији традиционалног модела. Приоритет овог модела је и борба против сепаратизма, па су 25–30% државних службеника пореклом из Квебека и од њих се очекује да буду лојални федерализму.<sup>51</sup>

Насупрот овој тенденцији, Велика Британија и Нови Зеланд отворили су своје јавне службе за људе са стране, посебно регрутујући високе руководиоце и друге менаџере за позиције у министарствима. У САД је омогућено Председнику да именује неколико хиљада високих руководилаца. Клинтонова администрација је показала сву јачину овог система и извршила нека одлична кадровска именовања.<sup>52</sup>

Дојселин Бургон (*Jocelyne Bourgon*), секретар Кабинета канадске владе у периоду од 1993. до 1999. године, покушала је да

49) На пример, њен Извештај из 1997. године носи назив „*Стављање потрошача на прво место*“. Клинтонова администрација је јасно ставила до знања да ће следити принципе из пословног света (бизниса). Бизнис је популаран у Америци, па и у њеној влади, тако да без обзира да ли су на власти демократе или републиканци, они се надају да ће повећати своју популарност идентификујући се са бизнис принципима.

50) Једина област, где се задржало екстерно регрутовање менаџера на средњем нивоу, је област информационе технологије.

51) Sandford Borins, “New Public Management, North American style”, нав. дело, стр. 191.

52) На пример, Роберт Рубин (*Robert Rubin*) и Лоренс Самерс (*Lawrence Summers*) у Министарству економије, Роберт Лиш (*Robert Leich*) у Министарству рада и Стив Келман (*Steve Kelman*) у Сектору за буџет, који је био на челу реформе политике јавних набавки.

сажме канадски приступ реформи јавног сектора термином који је назвала „канадски модел“. Њен модел наглашава континуирану јаку улогу владе и задржавање нагласка на професионалном јавном сектору који ради у оквиру традиционалног организационог модела (подела на министарства).<sup>53</sup> Овај „канадски модел“ ближи је традиционалном моделу јавне управе него новом јавном менаџменту. Остаје питање да ли је оваква организација последица јединственог контекста у коме функционише канадска федерална влада.

#### 4. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Нови јавни менаџмент као доктрина настала осамдесетих година XX века, посебно прихваћена у земљама англосаксонског права (Велика Британија, САД, Канада), имао је снажну подршку међународних организација као што су: Светска банка, Организација за економску сарадњу и развој и Међународни монетарни фонд. Ова доктрина је стекла значајну светску популарност међу политичарима, управним практичарима и бројним истраживачима, али слободно можемо закључити, да није свугде извршила истоветан утицај. Настала на темељима нарастајуће економске кризе, конзервативне политичке идеологије неолиберализма и све значајних проблема легитимације власти које су обележиле седамдесете године прошлог века. Основни циљ ових реформи био је смањивање јавне управе, усмеравање на економске вредности, подвргавање принципима тржишта и имплементирање техника приватног сектора у јавну управу, као и развијање предузетничког понашања и културе, посебно у земљама које су предмет анализе овог рада.

Такође, из анализе новог јавног менаџмента у наведеним земљама, може се закључити да он подстиче улогу посредних облика контроле управе, што значи да се не контролишу појединачне активности управних кадрова током вршења одређених јавних послова, већ учинак њиховог рада. Приватизација управних организација, односно поверавање вршења одређених управних послова приватном сектору, неминовно доприноси побољшаном квалитету деловања управе. Применом ове доктрине, целокупан управни систем се ставља под лупу сталног преиспитивања и оцењивања ефикасности, делотворности и економичности.

53) Sandford Borins, "New Public Management, North American style", нав. дело, стр. 192.

## ЛИТЕРАТУРА

- Станчетић Веран, „Нова јавна управа и модели реформи“, *Администрација и јавне политике*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 02/2015, стр. 83–102.
- Трбовић Ана С., Ђукановић Драган, Кнежевић Борисав, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Фефа, Београд, 2010.
- Aucoin Peter, “New Public Management and the Quality of Government: Coping with the New Political Governance in Canada”, *Conference on “New Public Management and the Quality of Government” SOG and the Quality of Government Institute*, University of Gothenburg, Sweden, 13–15 November 2008, Internet, [http://www.qog.pol.gu.se/working\\_papers/SOG%20papers/Aucoin%20%20SOG%20Conference%20Nov08.pdf](http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/SOG%20papers/Aucoin%20%20SOG%20Conference%20Nov08.pdf), 15/06/2018.
- Borins Sandford, “New Public Management, North American style”, *New Public Management, Current trends and future prospects*, Chapter 11, (eds. Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne, Ewan Ferlie), London – New York 2003, стр. 181–194.
- Chandler Ralph C., Plano Jack C., *The public Administration Dictionary*, ABC-Clio, Santa Barbara, 1988.
- Clark David, “Neoliberalism and Public Service Reform: Canada in Comparative Perspective”, *Canadian Journal of Political Science*, 35:4, 2002, стр. 771–793.
- Ford Robin, David Zussman, *Alternative Service Delivery: transcending boundaries*, Toronto 1997.
- Gow James. Iain, “Quality Management and Organizational Innovation in Canada”, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 11(1), article number 2, 2005, стр. 3–7. Internet, [http://www.innovation.cc/scholarly-style/quality\\_management3org2rev.pdf](http://www.innovation.cc/scholarly-style/quality_management3org2rev.pdf), 17/03/2018.
- Greenwood John, Pyper Robert, Wilson David Jack, *New Public Administration in Britain*, Routledge, London/New York 2002.
- Kickert J. M. Walter, *Public Management and Administration Reform in Western Europe*, Edvard Elgar, Cheltenham, Rotterdam 1998.
- Koprić Ivan, Marčetić Gordana, Musa Anamarija, Đulabić Vedran, Novak Goranka Lalić, *Upravna znanost*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb, 2014.
- Lee, J.M., Jones George W., Burnham June, *At the centre of Whitehall: Advising the Prime Minister and Cabinet*, Macmillan, London 1998.
- Lozina Duško, Klarić Mirko, *Nova javna uprava*, Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet, Split, 2003.
- Mingus Matthev S., “The New Public Management and Democracy in Canada: A Recipe for Scandal?”, Internet, <http://www.ipa.udel.edu/3tad/papers/workshop6/>, 15/03/2018.
- Naschold Frieder, *New Frontiers in Public Sector Management*, Walter de

- Gruyter, Berlin/New York, 1996.
- Osborne P. Stephen, McLaughlin Kate, "The New Public Management in context", Chapter I, *New Public Management, Current trends and future prospects*, (eds. Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne, Ewan Ferlie), London – New York, 2003, стр. 7–14.
- Perko-Šeparović Inge, „Novi javni menadžment – britanski model“, *Politička misao*, Vol XXXIX, 4, Zagreb, 2003.
- Pollitt Christopher, Bouckaert Geert, *Public Management Reform: a comparative analysis*, Oxford University Press, New York, 2003.
- Thompson James R., "The Reinvention Laboratories: Strategic Change by Indirection", *American Review of Public Administration*, Vol. 30, 2000, стр. 46–51.
- Wegrich Kai, "Public management reform in the United Kingdom: great leaps, small steps and policies as their own cause", *International handbook of public management reform*, Cheltenham: Edward Elgar, 2009, Internet, [http://www.hertie-school.org/binaries/addon/1274\\_ch08\\_uk\\_public\\_management\\_reform.pdf](http://www.hertie-school.org/binaries/addon/1274_ch08_uk_public_management_reform.pdf), 10/06/2018.

**Zoran Jovanovic**

## **REVIEW OF THE HISTORICAL DEVELOPMENT OF NEW PUBLIC MANAGEMENT IN CERTAIN COUNTRIES – GREAT BRITAIN, USA AND CANADA**

### **Resume**

The reforms that have been implemented in entire public administration and public sector in Great Britain represent continuous action of several British governments in last four decades, regardless of their ideological differences. This leads us to conclude that all these governments have had certain motifs which governed them to exercise reforms of public sector in a systematic and continuous way regardless of their ideological differences and distinct conceptual approaches towards certain social issues. These motifs, which can be discerned at first sight, are the consequence of the globalization process which is connected to continuous, more – less explicit global recession and desire to maintain competitiveness of national economy in unstable global macroeconomic environment, even at the expense of decreasing the public sector. From that point of view, any government, left or right, did not have much room for manoeuvre, but had to attempt to get as much as possible from rather unfavourable and turbulent circumstances.

The models of new public management in USA and Canada lack comprehensive reform programs, such as those existing in Great Britain

and New Zealand. All major factors supporting radical reforms did not form a constellation in USA and Canada: economic pressure, commitment of top management and clear ideology. Key factor in Canadian reform was the economic pressure, while in USA it was the dedication of political leaders, such as Al Gore.

Despite different causal factors and different political systems, the reform programs in Canada and USA have certain similarities – the importance to carry them according to bottom up approach and the efforts invested by local governments. Also, the efforts of middle level line managers should be commended since their ideas and suggestions have largely contributed to inventive programs. The influence of ideas coming from private sector such as quality of services, total quality management and reconstruction of business processes has had a significant impact, as well as the significance of initiatives aimed at improving the quality of services and introducing of performance indicators and objectives. Finally, assigning the leading role to information technologies was a key to success – these two countries are the leaders in revolutionizing information technology and using of alternative mechanisms of service offering (instead of offering larger structural reforms of public administration). These alternative mechanisms surpass the boundaries between ministries and administration levels and assume partnerships between partners from private and non-profit sector.

Keywords: new public management, administrative reforms, privatization of public sector, quality of services, deregulation, decentralization

---

\* Овај рад је примљен 1. новембра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.