Predrag Dimitrijević

MENADŽMENT JAVNE UPRAVE

2015

Sadržaj

GLAVA 1
MENADŽMENT JAVNE UPRAVE 4
1. Pojam, predmet i metod 4
GLAVA 2
MENADŽMENT I MENADŽMENT PROCESI 9
1. Pojam menadžmenta kao procesa (procesi menadzmenta) 9
2. Oblasti menadžmenta javne uprave 14
GLAVA 3
MODELI JAVNE UPRAVE 18
1. Model državne uprave 18
2. Model uprave kao javna služba ("service public") 22
3. Model "Nove javne uprave" (New Public Management) 26
4. Model Elektronske uprave (e-government) 28
5. Model umrežene uprave (Networking Governance) 29
GLAVA 4
MENADŽMENT LJUDSKIH RESURSA 36
1.Pojam i značaj 36
2. Menadžer ljudskih resursa i procesi menadžmenta 40
3. Ljudi u upravi 42
4. Analiza poslova i radnih operacija i planiranje ljudskih resursa 46
5. Upravljanje zapošljavanja (regrutovanje) 48
6. Obrazovanje, obuka i trening ljudskih resursa 50
7. Karijerni napredak zaposlenih 53
8. Ocenjivanje (evaluacija) ljudskih resursa 54
9. Motivacija zaposlenih 56
10. Nagrađivanje i napredovanje zaposlenih 61
11. Zaštita zaposlenih na radu 65
12. Napuštanje organizacije 66
13. Etika javne uprave (upravna kultura) 67
GLAVA 5
MENADŽMENT LOKALNE SAMOUPRAVE 73
1. Pojam, predmet i značaj 73
2. Reforma lokalne samouprave 77

3. Oblasti menadžmenta lokalne samouprave 82
4. Model lokalnog menadžera 85
GLAVA 6
MENADŽMENT JAVNE POLITIKE 90
1. Pojam javne politike 90
2. Pojam i značaj evaluacije javne politike 93
3. Nastanak i razvoj evaluacije javne politike (istorija) 97
4. Predmet i metode evaluacije javnih politika 100
5. Instrumenti evaluacije javnih politika 101
6. Faze evaluacije javne politike 102
7. Proces i tehnike evaluacije javne politike 103
8. Akteri evaluacije 105
9. Organizacija evaluacije 108
GLAVA 7
MENADŽMENT NORMATIVNE INTERVENCIJE 109
1. Analiza efekata propisa – pojam, koristi i ciljevi (RIA) 109
2. Načela RIA 112
3. Faze RIA procesa 115
4. Aktivnosti koje se sprovode tokom RIA faza 122
GLAVA 8
INFORMACIONA TEHNOLOGIJA I JAVNA UPRAVA (ELEKTRONSKA UPRAVA) 127
1. Informaciono društvo i javna uprava 127
2. Informaciona funkcija države 130
3. Pojam elektronske uprave (electronic government) 134
4. Ciljevi e-uprave 137
5. Aktivnosti (funkcije) e-uprave. 139
6. Automatizacija upravnog odlučivanja 143

LITERATURA 146

GLAVA 1

MENADŽMENT JAVNE UPRAVE

1. Pojam, predmet i metod

Javna uprava obuhvata sistem organa i organizacija u kojima ljudi (službenici) kao svoje stalno zanimanje, profesionalno, obavljaju društvene poslove na temelju trajne podele dužnosti i ovlašćenja. Obavljanjem društvenih (javnih) poslova, organi uprave štite javni interes.[1]

Javna uprava je izuzetno velika i značajna oblast: pokriva lokalnu, republičku (i saveznu) državnu upravu, rad javnih ustanova i javnih preduzeća. Područje je velikih reformi i kod nas i u svetu. Javljaju se nove pojave i procesi u javnoj upravi, kao što su novi javni menadžment, elektronska uprava, reforma državne uprave (službe), itd. Menadžment javne uprave predstavlja novu oblast koja se do sada nije razvijala i predavala. Time se otvorio jaz između razvijenih zemalja i nas i produbile razlike u polaznim osnovama reforme i demokratizacije državne uprave. Istovremeno lišeni znanja i veština potrebnih za rad u modernoj i efikasnoj upravi službenici nisu u stanju da je razvijaju i unapređuju, a svoj rad stave u službu građanima. U tom cilju potrebno je steći sposobnost rešavanja brojnih praktičnih problema koji se mogu pojaviti u radu u javnoj upravi.

Menadžment javne uprave ima za cilj praćenje savremenih trendova u menadžmentu, istraživanjima problema razvoja i unapređenja menadžmenta javne uprave na svim nivoima i u svim segmentima; proučavanje i predlaganje novih metoda i tehnika razvoja i unapređenja upravne prakse; pripremu planova i programa svih oblika permanentog obrazovanja i njihovom realizacijom; izrada projekata; pruzanje stručnih i savetodavnih usluga; kao i uspostavljanje saradnje sa domaćim i međunarodnim institucijama u oblasti javne uprave.

---

[1] Javni interes nije jednom i zauvek određen. On je promenljiv, pokretljiv i zavisi od vremena i prostora, kao i onih koji ga definišu. A definiše ga država preko organa vlasti i zato ga i štiti.

U svetu se izvode brojni studijski programi iz područja javne administracije i javnog sektora, koji su prilagođeni potrebama osmišljavanja i vođenja poslova u javnom sektoru. Svrha programa je sintetizirati i ponuditi raznovrsne sadržaje koji pojedincima angažovanim u javnom sektoru, zaposlenima u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, komunalnim organizacijama, javnim poduzećima i ustanovama, omogućuju kvalitetno izvršavanje raznovrsnih poslova u interesu stanovništva.

U svetu se opaža intenzivan razvoj istraživanja i nastave, koji se bave problemima funkcionisanja, finansiranja i vođenja u javnom sektoru. Posebno izraženi trendovi ekonomske, administrativne i fiskalne decentralizacije, kao i razvoja novih tehnika i tehnologija menadžmenta, dovode do povećane autonomije menadžera, kako u državnoj upravi, tako i u poduzećima javnog sektora.

Kako ekonomske regije i lokalne zajednice preuzimaju sve aktivniju ulogu u kreiranju sopstvenog razvoja: uočavanju, razvijanju i promovisanju sopstvenih konkurentskih prednosti, viši administrativni službenici i menadžeri javnih poduzeća i ustanova, nalaze se pred izazovom praćenja svetskih trendova i neophodnosti primene novih znanja u vođenju delovanja jedinica za koje su odgovorni.

Menadžment javne uprave je metapravna naučna disciplina koja za svoj **predmet** ima javnu upravu u najširem smislu, odnosno predmet su odnosi i procesi u domenu javne uprave. To je naučna disciplina koja predstavlja sistem znanja o odnosima koji postoje u javnoj upravi. Međutim, ona se ne bavi pravnim normama koje regulišu javnu upravu, što je inače predmet upravnog prava. Ova naučna disciplina nema za svoj predmet pravne norme koje regulišu organizaciju, delatnost, kontrolu i odgovornost javne uprave,[2] već se bavi sistemom odnosa i procesa koji postoje kao realnost u javnoj upravi. Predmet menadžmenta javne uprave su realni odnosi i procesi koji postoje u sistemu javne uprave. Preciznije to su odnosi i procesi i njihovi međuuticaji koji postoje u organizaciji, funkcionisanju (delatnosti, radu), ali i u sferi kontrole i odgovornosti javne uprave.

U tom smislu temelj nauke o upravi i menađžmenta javne uprave jesu ekonomske nauke, sociologija i sociološke nauke i politikološke nauke. Pravni

[2] **P. Dimitrijević**, *Upravno pravo*, Niš, 2014.

(normativni) aspekt je ovde potpuno fiksiran kao objekt izučavanja i analize u kontekstu složenih odnosa i procesa u sistemu javne uprave.

Menađžment javne uprave **sadrži** u sebi znanja ili saznanja o sistemu mera i akcija kojima se upravlja odnosima i procesima u javnoj upravi, ito: u sferi organizacije, u sferi delovanja, kontrole i odgovornosti javne uprave. Te mere upravljanja organizacijom, funkcionisanjem, kontrolom i odgovornošću uprave preduzima sama uprava ali i organi i organizacije van uprave, kao što su: Vlada, parlament, sudovi i drugi državni organi. Cili svih ovih mera i akcija upravljanja ("komtrole") upravom imaju za cilj ostvarenje tzv. "dobre uprave".

Cilj ove vanpravne disciline jeste da se po metodu "best practice" otkriju one mere i akcije koje će biti usmerene na ostvarenja zakonitosti javne uprave ali isto tako i tzv. javnog interesa, javnog dobra, interes građana, i sl., a sve to u kontekstu ekonomskih principa, efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti (3E principa), racionalnosti i .

Samo upravljanje je svojevrstan menađžment proces i odnos ili možda bolje množina menašment procesi i odnosi usmerenih u pravcu upravljanja tih odnosa, koji je predmet proučavanja "viših nauka", tzv. teorije, odnosno koncepcije/a upravljanja i najzad filozofije menađžmenta javne uprave. Dakle, saznanja ove naučne discipline se teorijski obrađuju u razne koncepšcije upravljanja upravom, pri čemu je koncept New Public Menagemeint, samo jedan od koncepata u nizu.

Sadržina. Menadžment javne uprave moze sadržati razne oblasti koje mogu figurirati i kao zasebne naučne discipline. Navesćemo neke od njih: opšti menadžment i specijalne menadžment discipline, Menadžment procesi u javnoj upravi, Upravljanje prema rezultatima, Funkcionalne oblasti manadžmenta u javnoj upravi, Manadžer u javnoj upravi, Timski rad u javnoj upravi, Upravljanje projektima u javnoj upravi, Upravljanje promenama u javnoj upravi, Proces organizacione transformacije; Proces reorganizovanja u javnoj upravi, Uvodenje novih oblika organizovanja u javnoj upravi, Trening kadrova i obrazovanje u javnoj upravi, itd.

Navečćemo neke delove sadržaja menadžmenta javne uprave, koji nalaze i svoje mesto u knjizi:

1. Javna uprava
2. Lokalna samouprava i decentralizacija

3. Javna politika: istraživanja politika, formiranje upitnika i odabir indikatora, kvantitativni i kvalitativni podaci, tehnike prikupljanja podataka, intevjui, odabir slučajeva, prezentacije preporuka i zaključaka, kritičko mišljenje o javnim programima, analiza zainteresiranih strana, model analize istraživanja kroz 6 koraka analitičkog odlučivanja, monitoring, evaluacija učinaka, efikasno korištenje rezultata istraživanja, itd.
4. Etika i javna uprava: etika u radu državnih službenika, etika i društvo, teorije etičkog delovanja, fenomen korupcije, uticaj korupcije u javnom sektoru na društvo, strategija borbe protiv korupcije u javnom sektoru, itd.
5. Reforme i Novi javni menadžment.
6. Javni menadžment: Teorijska izvorišta ovog javnog menadžmenta, osnovni aspekti novog javnog menadžmenta.
7. Transparentnost i uprava: Mogućnost pristupa informacijama u pojedinim odabranim zemljama, odnosi s javnoću, Odnosi s javnošću i poslovne komunikacije,
8. Organizaciona analiza i pružanje usluga: Menadžment i reorganizacija
9. Lični podaci građana i njihova zaštita: Informacije od javnog značaja,
10. Nacionalna uprava i evropski upravni prostor
11. Ekonomika uprave (javnog sektora)
12. Civilno društvo i javna uprava (e-Uprava),
13. Elektronska potpora javnoj upravi (Elektronska javna uprava): osnovni aspekti elektronske uprave, razvoj i implementacija standarda e-government-a, Securuty standard, (zaštita), E-Business Intelligence (E-biznis), e-Gavernment filozofija. Internet u javnoj upravi. Razvijanje integralnh informacionih sistema za odredene oblasti poslovanja. Građanima se širom otvaraju vrata za pristup resursima i učešće u poslovima. Samouslužni servisi, širenje mogućnosti pristupa e-government servisima i prevazilaženje problema digitalnog raslojavanja putem, e-government kioska (CRIS) (Community Resident Information Services). To je sistem kioska (slicno telefonskoj govornici) gde su stavljenji na raspolaganje servisi i usluge koje se nude u okviru programa e-governmenta. Ovi kiosci se postavljaju na različitim lokacijama: vladine zgrade i porstorije, lokalne biblioteke, javne prostorije ili trgovački centri.

14. Menadžment informacioni sistemi u javnoj upravi: Upoznavanje sa osnovama razvoja informacionih sistema i primenama informacionih tehnologija u javnoj upravi, na informacionom sistemu javnih prihoda, informacionom sistemu ličnog statusa građana i carinskog informacionig sistema. Informacioni sistem javne uprave u opštini i na nivou Države. Inostrana iskustva u primeni informacionih tehnologija u javnoj upravi.
15. Javne službe
16. Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi (Menadžment ljudskih resursa)
17. Upravljanje zapisima (records management): podaci i uprava,
18. Poduzetnički menadžment (Marketing menadžment, Marketing usluga): Marketing menadžment u lokalnoj samoupravi (Upravljanje imovinom, učešće građana, Upravljanje finansijama, Informacijski menadžment). Preduslov jedinstvenog informacionog sistema države – standardizacija podataka, procesa i tehnologije.
19. Evaluacija projekata u javnom sektoru
20. Strategija javnog sektora: uloga i osnovne karakteristike javnog sektora, sistem i politika javnog sektora, javni sektor u funkciji razvoja, teorija, politika i planiranje potreba za kadrovima, sistemi finansiranja, sektori obrazovanja, zdravstva i socijalna sfera, javne nabavke, metode strateškog menadžmenta, itd.
21. Globalizacija i uprava
22. Donošenje odluka u javnoj upravi: odlučivanje, pravni i normativni okviri, opšti i posebni upravni postupci
23. Kontrola uprave
24. Upravljanje finansijama
25. Javna uprava i obrazovanje

Novi sistem javnog upravljanja počiva na novim metodama i tehnikama menađžmenta mahom preuzetih iz privatnog sektora (cost-benefit analiza, davanje najširih ovlašćenja menađžerima, uvođenje procesnog upravljanja, formiranje timova specijalista, uvođenje redovnog i sistematskog ocenjivanja rezultata svih, funkcionalna analiza, itd.).

GLAVA 2

MENADŽMENT I MENADŽMENT PROCESI

1. Pojam menadžmenta kao procesa (procesi menadzmenta)

Prema *Henri Fajolu*, menadžment predstavlja proces predviđanja, organizovanja, komandovanja, koordinacije i kontrole. To je proces ili funkcija koja je najznačajnija za svako preduzeće i ona obuhvata poslove upravljanja preduzećem. Na početku uspostavljanja menadžmenta kao naučne discipline, termini upravljanje i administracija su korišćeni da označe isti pojam. Sam Fajol je koristio reč administracija da bi označio pojam upravljanja - menadžmenta. Bilo kako da se difiniše menadžment je složen proces usmeravanja grupe ljudi u izvršenju određenih poslova i zadataka radi postizanja unapred utvrđenih, zajedničkih ciljeva.

Menadžment (upravljanje, administriranje) je proces predviđanja, organizovanja, koordinacije i kontrole. Menadžment je složen proces usmeravanja grupe ljudi u izvršenju određenih poslova i zadataka radi postizanja unapred utvrđenih ciljeva.

Procese menadžmenta obavljaju svi menadžeri u jednom sistemu. Međutim količina vremena i napora posvećenog svakom od ovih procesa zavisi od nivoa menadžmenta. Menadžeri na nižem nivou provode manje vremena u planiranju nego vrhovni menadžeri. Menadžeri koji se bave planiranjem moraju posedovati stručnost, mnoga znanja i veštine koje se uče i razvijaju, naročito koncepualne sposobnosti, koje im omogućavaju da vide celinu i složenost sistema kojim upravljaju.

Menadžer koji poseduje konceptualne sposobnosi je u stanju da razume na koji način se različite funkcije sistema međusobno dopunjuju, kakav je odnos (pod)sistema prema okruženju i kako promene u jednom delu sistema – podsistema utiču na ostale delove. Važna je i analitička veština da se identifikuju ključni faktori, razume njihov međusobni odnos i uloga koju imaju u konkretnoj situaciji. Ta sposobnost dijagnoze i procene je neophodna da bi se razumeo

problem i da bi se razvio plan akcije. Konceptualne i analitičke sposobnosti su posebno važne za dugoročno planiranje.

Rasčlanjivanjem procesa na podprocese dolazimo do osnovih faza koje menadžer obavlja: *planiranje, organizovanje, kadrovanje, vođenje i kontrolisanje*.

Planiranje (strategijski menadžment) predstavlja početnu fazu procesa upravljanja u kojoj se definišu ciljevi organizacije i određuju mere i akcije za dostizanje ovih ciljeva. Planiranje je osnovna faza procesa upravljanja na osnovu koje se definišu i realizuju i ostale faze procesa upravljanja i predstavlja najznačajniji prodproces jer od definisanosti i realizacije ove faze zavisi odvijanje ostalih faza. Proces planiranja je kompleksan posao i obuhvata sve delove organizacije i poslovne funkcije u njoj. Kako se odnosi na buduće ciljeve i aktivnosti, koji su po definiciji neizvesni, planiranje mora da obuhvati i da bude spremno da prihvati promene i nepredviđene događaje. Mora da bude fleksibilno, da prihvati promene i po potrebi menja definisane ciljeve i akcije. Ovo je neprekidan i stalni proces.

Planiranje zahteva preduzemanje aktivnosti na bazi promišljanja budućnosti. Prvi korak prema adekvatom planiranju je uspostavljanje planske klime. Pored toga planiranje je vezano za razmišćanje o alternativama da bi se odlučilo šta bi trebalo da se uradi. Ono znači i vršenje izbora. Planiranje specificira potrebne akcije da bi se dostigao određeni cilj. U osnovi uspešnog menadžerskog planiranja je sposobnost sagledavanja dugoročnih posledica tekućih akcija, rešenost da se u određenim slučajevima žrtvuje kratkoročni dobici za dugoročne koristi i umešnost da se kontroliše samo ono šta je podložno kontroli. U skladu sa ovim planiranje je kreiranje željene budućnost i pronalaženje efikasnih načina da se ona dosegne.

U prirodi planiranja je i posebna vrsta procesa donošenja odluka, anticipativno donošenje odluka, što znači proces odlučivanja šta i kako bi trebalo da se uradi pre preduzimanje same akcije. Pored toga tu se radi o nizu odluka koje formiraju sistem odluka, pošto uticaj svake odluke na određeni ishod zavisi od bar još jedne odluke u nizu. Pri tome neke odluke mogu biti složene, a neke jednostavne. Međutim, kompleksnost planiranja potiče pre svega od međusobnih zavisnosti odluka. Planiranje predstavlja proces donošenja niza međusosbno povezanih odluka pre sprovođenja same akcije u situaciji kada se veruje da se ukoliko se akcija ne sprovede, željeno buduće stanje verovatno neće

desiti, a da se, ukoliko se preduzme odgovarajuća akcija, verovatnoća da se ostvari povoljan ishod povećava.

Svrha organizacije je da osposobi obične ljude da rade izuzetne stvari. Ni jedna organizacije ne zavisi od genija već njena provera ležu u tome da omogući običnim ljudima da poslove izvršavaju bolje nego što izgledaju sposobni za to, da izvuče snagu iz svojih članova i koristi snagu svakog pojedinca kako bi pomogla da i ostali budu delotvorni. Takođe, zadatak organizacije je da, istovremeno, neutrališe individualne slabosti svojih članova.

Proces planiranja se ostvaruje upotrebom različitih instrumenata. Jedan od njih su strategije ili projektovanje strategije. Strategija treba pružiti odgovor na pitanje kako stići do postavljenog cilja. Ona predstavlja "plan aktivnosti" odnosno "plan borbe", kojim se žele ostvariti zacrtani ciljevi. [3]

Strategijsko upravljanje je savremeni način rešavanja i upravljanja društvenim problemima. Strateško planiranje je odgovor okolini s naraslim problemima i velikim neizvesnostima. Ono je proisteklo iz vojne strategije, a zatim je primenjeno u sferu biznisa i ekonomije, a kasnije se primenjuje na upravljanje u upravnim sistemima na državnom i lokalnom nivou. Cilj je što veća efikasnost i ekonomičnost. Strategijsko upravljanje je odgovor okolini s naraslim problemima i velikim neizvesnostima. Ono pomaže državnoj i lokalnoj upravi da se prilagodi promenljivim uslovima poslovanja i da sami kreiraju promenu. Strateški menadžment podrazumeva četiri procesa: skeniranje okoline, formulisanje strategije, primenu strategije i vrednovanje i kontrolu. Ovom metodologijom se može promeniti ambijent u kojima se deluje.

Uvođenjem sistema strategijskog i preduzetničkog upravljanja obezbeđuje se povećanje kvaliteta, ekonomičnosti i efikasnosti u pružanju administrativnih usluga. Nova preduzetnička filozofija vlasti postaje sve značajnija u podsticanju ekonomskog razvoja i privlačenju kapitala. Strateški menadžment treba da pomogne organima i organizacijama javne uprave da se opredele između uspeha i neuspeha i da razviju stratešku svest svih činilaca.

---

[3] Reč strategija potiče od grčke reči ***strategos***, što znači general. Dugo vremena se reč strategija upotrebljavala samo u vojnoj terminologiji odakle je i preuzeta. Strategija je označavala deo vojne veštine usmeren na optimalnu primenu oružanih snaga na ratištu, radi postizanja zacrtanog cilja. U prošlom veku strategija se počela upotrebljavati i u drugim oblastima rada i života, kao što su su politika, ekonomija, marketing.

Nema jedne jedine "opšte" strategije, koja se sa uspehom može primeniti odmah i svuda, bez obzira na ekonomske i političke uslove, okruženje, istoriju, kulturu. Najčešće se strategije grupišu u pet osnovnih grupa, koje se mogu i kombinovati.[4]

1. *Pravne - legalističke* strategije polaze od odluke kojima se sa vrha kontroliše državna organizacija i odlučuje o tipu i sadržini planova. Njih donose najviši organi vlasti (Parlament i Vlada) zakonima, podzakonskim akata i drugim propisima.

2. *Eksperimentalno-projektivne* strategije razvijaju jedan model planiranja (reforme) i eksperimentalno ga primenjuju na nekim delovima teritorije ili organizacionog sistema. Pre donošenja odluke ovaj model se primenjuje na uzorku.

3. *Kompenzatorno-participativne* strategije usmerene su na decentralizaciju, proširenje javnog sektora i povećanje učešća građana u različitim oblicima odlučivanja o upravnom sistemu.

4. *Organizaciono-procesne* strategije podrazumevaju planove definisanja novih poslova i zadataka vezanih za reorganizaciju, reobrazovanje kadrova i nove metode upravljanja.

Sa aspekta upravljanja ljudskim resursima, u organima javne uprave, strategija treba da definiše: način izbora, postavljenja, edukacije, nagrađivanja, planiranja karijere i napredovanja ljudskih resursa, sa kojima će organ javne uprave ispuniti zacrtane ciljeve na najoptimalniji način.

Procesom organizovanja vrši se definisanje takve organizacione strukture organizacije koja obezbeđuje realizaciju planiranih ciljeva i zadataka. Definisanje organizacije podrazumeva podelu posla, grupisanje, povezivanje i definisanje pojedinih vrsta poslova, određivanje ovlašćenja i odgovornosti i sklapanje celokupne strukture koja će da omogući primenu planova. Time su organizovanje i planiranje direkno povezani. Organizovanje definiše logičku strukturu svih potencijala koja omogućava realizaciju ciljeva i zadataka određenih u fazi planiranja. Organizovanje nije jednostavno definisanje oganizacione strukture, već složen proces definisanja efikasnog organizovanja i funkcionisanja organizacije.

---

[4] **D. Kavran**, časopis "Javna uprava"

Organizovanje se mora odvijati prema standardnim i unapred propisanim procedurama koje omogućavaju korišćenje savremnih naučnih metoda i određuvanje najboljih organizacionih rešenja. Definisanje organizacije podrazumeva se se dobro organizuju svi delovi, tako da mogu efikasno da obavljaju delegirane poslove i zadatke. Ovo podrazumeva da su svi delovi povezani u skladnu celinu koja funkcioniše na najbolji način. Uloge zaposlenih su pravilno određene, zadaci tačno definisani i delegirani, načini obavljanja zadataka utvrđeni, odgovornosti i ovlašćenja dodeljeni i mehanizam slobodnan da valjano funkcioniše. Organizovanje omogućava da se potrebni resursi utvrde i stave u funkciju i tako obezbedi efikasna realizacija planiranih zadataka i poduhvata.

Faza kadrovanja omogućava da se prve dve faze praktično izvedu. Ona uvodi zaposlene u prve dve faze čime omogućava realizaciju, jer bez kadrovske popune organizovanje daje samo organizacionu strukturu. Kadovska politika je proces u kome se ljudi postavljaju na odgovarajuća mesta, definisana u organizacionoj strukturi, da bi obavili određene poslove. Ova faza obuhvata proeces pronalaženja, odabiranja i dovođenja karova u organizaciju, njihovu obuku i inovaciju znanja, razvoj i napredobanje, nagrađivanje, zaštitu i dr.

Rukovođenje ili vođenje je faza u kojoj menadžer radi najefikasnijeg korišćenja ljudskih resursa vrši usmeravanje i koordinaciju kadrova u izvršenju postavljenih zadataka. Vođenje obuhvata niz pojedinačnih faza i aktivnosti, kao što su: obuka kadrova za izvršenje određenih zadataka, usmeravanje kadrova u obavljanju poslova, motivacija kadrova, praćenje i ocena rezultata rada i razvoj kadrova.

Vođenje je odnos između menadžmenta i zaposlenih u postupku usmeravanja zaposlenih da što bolje i efikasnoje obavljaju svoje poslove, pri čemu je od izuzetnog značaja valjana i efikasna komunikacija i motivacija radnika. Ovaj proces je dvosmeran i neophodno je da, osim usmeravanja i izdavanja naloga, menadžer sasluša i uvaži mišljenje i sugestije zaposlenih.

Usmeravanje i koordinacija podrazumeva veliki broj pojedinačnih procesa, poslova i zadataka koji su povezani i međusobno uslovljen u cilju ekikasnog obavljanja zajedničkog posla. Menadžer vrši raspoređivanje poslova, odnosno određuje šta će koji čovek da radi, ukzuje na načine obavljanja poslova,

prati obavljanje poslova, rešava probleme nastale u obavljanju poslova, menja načine i metode rada, prima sugestije radnika, ocenjuje da li radnici rade dobro.

Motivacija predstavlja unutrašnji proces kod čoveka, koji ga podstiče na obavljanje ili neobavljsee nekih aktivnosti. Motivacija je povezana s ponašanjem čoveka pa se može reći da ona uzrokuje određeno ponađanje.

Odlučivanje menadžera je srž i osnova svakog upravljačkog procesa pa i procesa vođenja. Bez dobrog odlučivanje nije moguće upravljati ljudskim i drugim resursima pa nije moguće ni upravljanje ljudima.

Jedna od glavih uloga svakog menadžera je da bude donosičac odluka. On je centralna figura u posmatranom procesu, komunicira s velikim brojem ljudi, prima veliki broj raznovrsnih informacija, i po ovlaćenjima i ulozi koju ima neprekidno donosi veliki broj odluka.[5]

Kontrola je proces koji obuhvata veliki broj aktivnosti usmerenih na analiziranje i proveru da li se izvršavanje odvija kako je planirano, odnosno da li se u toku izvršavanje postižu planirani ciljevi i rezultati. Osnovne aktivnosti su usmerena na merenje ostvarenih rezultata i njihovo upoređivanje s planiranim, utvrđivanje odstupanja između ostvarenih i planiranih rezultata i preduzimanje korektivnih akcija radi uspravljanja eventualnih odstupanja.

U javnoj upravi posebno je potrebno vršenje kontrole postupka, kontrola troškova, finansijska kontrola po standardima i kontrola izvođenja projekata po kriterijumima vreme - resursi – troškovi.

2. Oblasti menadžmenta javne uprave

Upravljanje organizacijom predstalja upravljanje svakom od pojedinačnih funkcija organizacije, a koje čine osnovne funkcionalne oblasti menadžmenta javne uprave: obavljanje javnih ovlašćenja, istraživanje i razvoj, marketing, pružanje usluga, finansije i kadrovi.

Sa menadžerskog aspekta, osnovna delatnost organizacije koja spada u javnu upravu sastoji se u obavljanju funkcije koja je određena zakonskim i drugim propisima. Ovo je osnovna delatnost organizacije. Ona mora biti organizovana na način da obezbedi zakonitost rada i efikasnost. Organizovanje procesa rada mora biti zasnovan na načelima operacionalnog menadžmenta. Sve operacije u procesu rada moraju predstavljati najkraći put. U toku odvijanja

[5] *Menadžment*, grupa autora, FON, Beograd, 1996.

procesa rada potrebno je periodično analizirati i upoređivati rezultate koji se tiču kvaliteta, cene i roka za svaku vrstu output-a.

Planiranje procesa rada uslovljeno je detaljnim upoznavanjem sa operacijama koje se obavljaju u procesu rada i tehnikom koja se koristi.

Priprema procesa rada ima istu važnost i u oblasti javne uprave kao i u svakoj drugoj delatnosti. Dobra priprema omogućava ujednačen tok i sprečava stvaranje uskih grla, koje mogu ozbiljno ugroziti celokupan proces rada.

Kontrola mora biti permanenta aktivnost i mora biti lišena proizvoljnosti po pitanju redovnosti i korišćena kao vid sankcija. Ona prvenstveno mora imati preventivnu ulogu.

Sredstva rada u savremenom okruženju moraju biti savremena i adekvatna osnovnoj delatnosti uz obavezu njihovog maksimalnog korišćenja, upravo zbog toga što se radi uglavnom o opremi koja je relativno skupa, a sa krakim rokovima tehnološke amortizacije, pa je zato dobro da se redovno menja, pri čemu je maksimalno iskorišćena radi obavljanja delatnosti.

Oblast istraživanja i razvoja u domenu javne uprave odnosi se na uporedne analize, predviđanja promena u oblasti kojom se bavi i predlaganjem mera za postizanje ciljeva organizacije. Ova oblast je od presudnog značaja za funkciju strateškog i dugoročnog planiranja.

Posmatran sa stanovišta menadžmenta, marketing je unutrašnji stav rukovodstva koje rukovodi, polazeći od potreba zajednice (javnog interesa) i pojedinca (građana) i sastoji od ispitivanja javnog mnenja, ispitivanja efikasnosti ostvarivanja svojih nadležnosti, informisanja i propagande, dostupnosti i komunikacije sa strankama i javnošću.

Da bi organizacije javne uprave svoje poslovanje prilagodile tržišnim zahtevima i savremenim menadžment principima potrebno je da definišu misiju organizacije.

Utvrđivanjem misije trebalo bi da se odgovori na nekoliko pitanja: (1) Ko su korisnici kojima je namenjena usluga, odnosno stranke organizacije, (2) Kakva je vizija onoga što se želi da postigne, (3) Kakva je diferentna prednost naše organizacije u odnosu na istovrsne i (4) Ko su osnivači čije interese organizacija teba da zadovolji.

Pri definisanju ciljeva teba imati u vidu ciljeve postavljene od strane države odnosno vlade, što je u domenu političke odluke. U tom smislu, obzirom

da je jasno definisana politika i strategija vlade ključna za dobro funkionisanje državne uprave, kao dela javne uprave, neophodan je vrlo aktivan pristup uprave radi što boljeg prikupljanja svih informacija bitnih za odlučivanje i predlaganje većeg broja mogućih odluka zasnovanih na stručnim, teoretskim i praktičnim znanjima i best practis.

Za ostvarivanje utvrđene misije i ciljeva teba formulistati odgovarajuće strategije. Da bi se formulisala i izabrala adekvatna strategija postreban je temeljna marketinška istraživanja koja treba da identifikuju faktore iz eksternog i internog okruženja koji imaji ili će u bidićnosti imati uticaja na realizaciju postavljenizh ciljeva.

Marketing se može definisati kao proces obezbeđenja optimalog nivoa zadovoljavanja stranaka uz ostvarivanje zakonistosti u radu i optimalnog finansijskog i radnog zadovoljstva za sve zaposlene u organizacija sve to bez oštećenja fizičkog i socijalnog okruženja.

Finansijski menadžment velikog dela javne uprave je uslovljen budžetom. Upravo ova okolnost utiče na nedovoljnu angažovanost menadžera javne uprave da se više bave ovom funkcionalnom oblašću. Kako finansijski menadžment podrazumeva finansijsko predviđanje i planiranje, upotrebu sredstava, uglavnom se svodi da aktivnsti izrade predloga budžeta i napora da se postigne saglasnost da se isti uvrsti u budžet za narednu godinu.

Menadžeri ne obraćaju dovoljno pažnje na instrumente kojim mogu postići optimalne rezultate upotrebom raspoloživih sredstava, i nisu skloni savetovanju pri donošenju poslovnih odluka. U tom smislu jako značajnom tehnikom smatramo nulto budžetiranje (Zero Base Budgeting) kao načinom utvrđivanje potreba za finansijekim sredstvima.

Pribavljanje finansijskih srestava je uglavnom u slučajevima organa javne uprave regulisanom aktom o budžetu.

Upoteba finansijskih sredstava je takođe u velikoj meri uslovljena odobrenjima po pojedinim stavkama kontnog plana i zbog neflaksibilnosti i komplikovane procedure prenamene sredstava predstavlja jedan od razloga neadekvatnog korišćenja i neracionalnosti.

Praćenje, usmeravanje i kontrola finansijskih sredstava mora biti kontinuirana aktivnost da bi se smanjili nepotebni troškovi i obezbedilo nesmetano funkcionisanje.

Važno pitanje je svrsishodnost upotrebe finansijskih sredstava. Način knjigovodstvene i računovodstvene kontrole koje se sprovodi putem budžetskih inspekcija nije dovoljan , a zbog nepostojanja tela koje bi se bavilo revizijom, ovaj posao bi spadao u nadležnost organa (Vlada) kojima po prirodi posla finansije nisu oblast rada, već sredstvo, pa otvara se pitanje stručnosti ovakve kontrole.

Ovo ukazuje da je kontrola i analiza oblast sa kojom se menadžer javne uprave mora dobro upoznati da bi tako stekao znanja neophodna za finansijsko odlučivanje, uz svest o neophodnosti transparentnih finansija javne uprave.

GLAVA 3

MODELI JAVNE UPRAVE

1. Model državne uprave

Pojam tzv. "pravne države" nastao je kao konceptualna konstrukcija nemačkog legalizma u XIX veku. Suština pravne države je u podvođenju funkcija državne vlasti zakonu i pravnim propisima. Pravna država je *sine qua non* svakog savremenog upravnopravnog sistema. Koncept pravne države ili vladavine prava koji su nastali u 19. veku predstavljaju pravnu varjantu modernog mita o državi. Oni se svode na tri ključna elementa: na prevlast zakonskog prava, koje prirodnopravnu doktrinu o ljudskim pravima, kao prirodnim pravima, zamenjeje konceptom subjektivnih javnih prava, na demokratski princip narodnog suvereniteta i na ideju o podeli vlasti[6]. Ova tri elementa čine "fenomenološki minimum" pravne države i pokazuju se danas kao svojevrstan "kulturni bilans" zapadne civilizacije. Takva organizacija državne vlasti koja je utemeljena na jasnom razlikovanju zakonodavstva, vlade, uprave i sudstva, smatra se jednim od presudnih uslova za ostvarenje pravne države[7]. Prisustvo pravne države i principa podele vlasti neposredno određuje položaj i ulogu uprave u sistemu organizacije vlasti.

Polazna osnova tradicionalnog shvatanja uprave kao državne ("klasne") uprave, nastala u Nemačkoj krajem 18. i početkom 19. veka, jeste vezivanje uprave za državu, čije se opravdanje nalazi u sili (teorija sile).[8] Ova shvatanja je

---

[6] *Pravna država* (zbornik radova), Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 1990; *Pravna država-poreklo i budućnost jedne ideje*, (zbornik radova), Pravni fakultet u Beogradu, 1991; *Aspekti filozofije pravnr države*, (zbornik radova), Dijalog, Sarajevo, 1991; *Pravna država, ljudska prava i vladavina prava*, (zbornik radova), Gledišta, br. 10-12, Beograd, 1989.

[7] **Milivoje Marković**, *Pravna država*, 1939, Beograd, str. 12.

[8] Ova shvatanja je idejno uobličio i primenio na upravu nemački teoretičar Georg Jelinek (*Georg Jellinek*)**.** Ovaj model uprave koji je nastao u Nemačkoj, naročito dolazi do izražaja u Sovjetskom Savezu, tridesetih i četrdesetih godina 20. veka, da bi ga kasnije prihvatile gotovo sve

idejno uobličio i primenio na upravu nemački teoretičar Georg Jelinek (*Georg Jellinek*). Osnovna funkcija države je vršenje vlasti a osnovni instrument uticaja države na društvo je upravni aparat. Uprava se shvata kao formalno pravno regulisan hijerarhijski sistem autoritativnih struktura i procedura koji služi državno-političkim ciljevima. Uprava je hijerarhijsko-organizaciona struktura zasnovana na načelu "zapovedaj i kontroliši". Uprava je centralizovano ustrojen aparat državne političke vlasti putem koje država neposredno izvršava svoje ciljeve. Autoritet centralizovane administracije izvire iz same hijerahijske strukture moći. Informacije isključivo teku iz centra kao politički legitimnog vrha, utemeljenog na demokratski iskazanoj volji građana. Izvor legitimnosti upravnog sistema leži u njegovoj usklađenosti sa formalnim pravilima, odnosno u samoj zakonitosti.

Upravna funkcija je jedna od pravnih funkcija državne vlasti, koje se po svojoj sadržini svode na autoritativno vršenje državne vlasti (naređivanje, zapovedanje, ograničavanje, prisiljavanje). Uprava je državna funkcija kojom ona ostvaruje svoju vlast u svim oblastima gde je to potrebno, odnosno gde postoji državni interes.

Ono što je specifikum upravne funkcije jeste autoritativna aktivnost izricanja zapovesti i ograničenja, odnosno primena prinude[9]. Vršenje upravne vlasti je u krajnjoj liniji primena fizičke sile i prinude. Ovaj državno-pravni pristup, koji upravu svodi na strogu hijerarhijsko-normativistički ustrojenu državnu upravu a njenu funkciju vidi kao upravnu vlast, doveo je do toga da se uprava pretvara u aparat za prinudu i represiju.

Međutim, to otvara izvesna pitanja, kao što su: pitanje globalnih i konkretnih implikacija principa podele vlasti na model upravnog sistema, odnosno u kojoj meri princip podele vlasti koncepualno i praktično determiniše jedan upravni model, zatim, da li je upravni sistem rezultat političke volje i vladajuće političke ideologije ili ima svoje objektivno utemeljenje, sopstevene zakonitosti svog organizacionog ustrojstva i mehanizme svog delovanja, bez obzira na vladajuće političke ideje i "termine" u upotrebi (od "podele" do

---

socijalističke zemlje. **A.I.Denisov**, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str 165.

[9] **Pavle Dimitrijević, Ratko Marković**, *Upravno pravo*, knj. 1, Beograd, 1986, str. 22.

"jedinstva" vlasti[10]). Najzad, koji su relevantni faktori koji uobličavaju jedan upravni model (administrativno-autoritativni, servisno-klijentni, informaciono-umreženi i dr.).

Kada je reč o subjektivnim javnim pravima i njihovoj zaštiti, ideja pravne države sa svojim kapacitetom predstavlja univerzalni standard. U odnosu na upravu značaj pravne države je u tome što on treba da obezbedi legalitet upravne delatnosti, odnosno zakonitost svih akata uprave i upravnih mera.

Savremena uprava odavno je prešla "prag" klasične pravne države i razvila je koncepte tzv. socijalne pravne države, države blagostanja, ciljno-racionalne, ekonomsko ekološke države itd. Ona je prihvatila tradicionalne institucije i postupke, pozitivno nasleđe klasične pravne države i istovremeno preuzela je punu inicijativu i odgovornost za unapređenje i efikasniju pravnu zaštitu globalnih socijalnih interesa i subjektivnih prava i interesa svojih građana. Osnovni problem ljudskih prava danas, nije u njihovoj proklamaciji već u uspostavljanju sistema kontrole i odgovornosti koji će omogućiti njihovu zaštitu, kao i efikasno ostvarivanje.

Država će postati pravna država onda i u onoj meri ukoliko uspe da konkretno ostvari istorijski dostignut civilizacijski nivo prava i sloboda čoveka, ograničavajući svaku pa i upravnu vlast. To je njena sopstvena dijalektika jer ideja pravne države ima smisla samo ako se razvija u funkciji odbrane čoveka, ljudskog dostojanstva i etosa slobode. Zato zaštita i ostvarivanje subjektivnih javnih prava predstavlja krajnji cilj svake istinske pravne države. Subjektivna javna prava postaju ne samo "legitimacijski razlog" već i "elemenat legitimiteta" pravne države. U tom smislu, savremena uprava mora ne samo da preuzme krutu šemu klasične pravne države iz prošlog veka, već i da stvori takve sisteme zaštite, kontrole i odgovornosti koji će doprineti njihovom efikasnom ostvarivanju.

---

[10] Sistem jedinstva vlasti je uz izvesne prednosti pokazao i veći broj značajnih slabosti, naročito u efikasnoj realizaciji izvršne funkcije. Sistem organizacije vlasti utemeljen na ideji "jedinstva vlasti" kulminirao je sa krajnje nerazgraničenim i nefunkcionalnim odnosima između pojedinih organa vlasti, čime je samostalnost, efikasnost i odgovornost uprave postala obična teorijska apstrakcija. Nesamostalna i bezlična uprava bila je podređena "svima i svakome" a najviše neformalnim centrima moći. To dovodi do dezintegracije upravnog sistema i blokiranja upravnog mehanizma. **Bogoljub Milosavljević**, *Pravna država i položaj uprave*, Komuna, br.1/1990, str. 13.

Uprava svoj legitimitet mora obezbediti ne samo formalnim procedurama, koje inače imaju neosporno veliki značaj, već pre svega sadržinom svoga postupanja koje se u krajnjoj liniji ogleda u zaštiti i ostvarivanju subjektivnih prava građana i odgovornosti uprave u vezi sa tim. Odgovornost države i njene uprave je institucija bez koje se ne može zamisliti jedna pravna država. "Ona predstavlja jednu etapu, i bez sumnje najvišu etapu u razvitku pravne države, naravno pod pretpostavkom da se uporedo razvijaju i ostale institucije koje odlikuju pravnu državu"[11].

Koncept "privilegovane" upravne kao političke i birokratske "vlasti", koji upravu svodi na skup pravno zaštićenih autoritativnih struktura i postupaka, mora ustupiti mesto konceptu "opravdanosti" upravnog delovanja, koji zajedno sa idejom efikasnosti postaje ideologija savremene uprave. To između ostalog znači promenu ponašanja i metoda rada uprave ali i odgovarajuće pravne regulative vezane za sistem zaštite građana i odgovornosti uprave.

Prema tome, transparentna efektivnost upravne delatnosti mora u sebi sintetički da integriše ne samo državno-pravni legalitet već i pravno-politički legitimitet. Delovanje uprave ili bolje reći upravljanje (ne bilo koje delovanje, već svrhovito delovanje sa ciljem upravljanja socijalnim odnosima i procesima) uprave u svakom konkretnom slučaju, mora biti zakonito i opravdano u sadržinskom smislu.[12] Jedino će tako uprava moći da živi u ambijentu permanentne kontrole i odgovornosti. Legitimnost delovanja poništava svaku pasivnost, nečinjenje i nezakonitost, nelegitimno ćutanje. Savremena prospektivna uprava izlazi iz pozicije pasivne birokratske sluškinje i postaje odgovorni pokretač društvenih tokova baš u cilju očuvanja sopstvenog legitimiteta[13].

U tom smislu se i definiše demokratska i socijalna pravna država (*welfare state*), koja treba da se stara o dobrobiti građana, opštem društvenom i kulturnom napretku, ekonomskom razvoju i socijalnom blagostanju uopšte. Svaka neaktivnost i učinjeni propusti u realizaciji ove ciljno-racionalne formule potkopavaju legitimitet uprave i otvaraju pitanje njene odgovornosti za nečinjenje.

---

[11] **Đorđe Tasić**, *Odgovornost države po principu jednakosti tereta*, Beograd, 1921, str. 3.

[12] **Stevan Lilić,** *Upravno pravo,* Savremena administracija, Beograd, 1995, str. 7

[13] **Serge Alain Mescheriakoff,** *The Vagaries of Administrative Legitimacy*, International Review of Administrative Science, vol. 56, no. 2, 1990, str. 309.

2. Model uprave kao javna služba ("service public")

Početkom 19. veka javljaju se ideje o razdvajanju "upravljanja od zapovedanja", odnosno o potrebi da "vladanje ljudima treba da bude zamenjeno upravljanjem stvarima". Ova ideja se dalje razvija u okviru solidarističkih koncepcija o državi, početkom 20. veka, kada se pojam javne vlasti zamenjuje pojmom javne službe.[14] Osnivač teorije javnih službi je francuski teoretičar Leon Digi (*Leon Duguit*). On smatra da upravljači imaju obavezu da obezbede permanentno i zakonito obavljanje vitalnih društvenih funkcija koje su od neposrednog interesa za građana, a čija bi i najmanja obustava dovela do društvenog haosa.[15]

Država i njena uprava ("upravljači") imaju socijalnu funkciju da ostvaruju društvenu dobrobit. Njihova je uloga da stvaraju i obezbede uslove neophodne za svakodnevni život i rad građana i za opšti razvoj i napredak društva. Obim i značaj neautoritativnih aktivnosti staranja o opstanku građana države, neprekidno rastu.[16] Država preuzima najvažnije aktivnosti u vršenju usluga građanima. Uprava se više ne shvata kao vlast i državna represija, već kao javna služba čija je osnovna funkcija ostvarivanje opšteg interesa, odnosno društvene dobrobiti (*bono publico*).

Pravni režim koji važi za vršenje državne vlasti proširuje se i na javne službe. Pojava novih aktivnosti savremenu državu karakterišu kao socijalnu državu ili državu blagostanja. Savremena uprava se mora razumeti kao posledica koncepta države koja pruža javne usluge čime se javne službe i javna uprava poistovećuju. Tako i nastaje koncept uslužno orjentisane javne uprave (*service-oriented public administration*),[17] koji je maksimalno usmeren ka individualnom uspehu.

---

[14] **Leon Digi**, *Preobražaji javnog prava*, Geca Kon, Beograd, 1929; Pravni fakultet u Beogradu, 1998.

[15] **Slavoljub Popović**, *Neka pitanja u vezi sa pojmom javne službe*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 2, 1954, **Rafael Cijan**, *Određivanje pojma javne službe*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1-2, 1963, **Pavle Dimitrijević**, *Preobražaj javne službe u jugoslovenskom pravu*, Paris-Beograd, 1982.

[16] **Dobrosav Milovanović**, *Odnos građana i javnih službi*, Položaj i uloga javnih preduzeća u Srbiji, Beograd, 1995, str. 141.

[17] **Stevan Lilić**, *Državna uprava - instrument vlasti ili javna služba*, Uporedna iskustva državnih uprava, Beograd, 2003, str. 45.

Preuzimanje poslova neposrednog zadovoljavanja izizetno značajnih potreba građana od strane države, menja opšti karakter uprave. Državna suverenost ("javna vlast") se transformiše u javnu službu, a pravo zapovedanja u pravnu obavezu pravilnog i neprekidnog upravljanja (služenja) poslovima zajednice. Država ne vrši vlast, ona vrši javnu službu, odnosno stara se o njihovom vršenju. Iz ovih shvatanja proizašla je i savremena koncepcija o upravi "kao instrumentu socijalne regulacije"[18]. Uprava se koncipira kao "socijalna funkcija pružanja javnih usluga"[19]. Ona jedan realni i otvoreni dinamički sistem. Osnov legitimiteta takvog upravnog modela počiva ne samo na zakonitoj već i na efikasnoj realizaciji upravnih ciljeva.

Savremena javna uprava se temelji na tri fundamentalne vrednosti: demokratiji, efikasnosti i vladavini prava. Ciljevi koje treba postići su: otvorenost i transparentnost, servis i kvalitet, stručnost i etičnost. Javna uprava treba da se suoči sa činjenicom da je ona veliki poslodavac koja treba da stvori adekvatan radni i socijalni ambijent za svoje građane. Uvođenje elektronske uprave koja je preko interneta dostupna građanima 24 časa dnevno i 7 dana u nedelji pokazuje stvarnu servisnu prirodu moderne uprave. Ona vam olakšava i pojednostavljuje komunikaciju sa upravom i omogućana da podnesete zahtev za građevinsku dozvolu nezavisno od toga da li je šalter otvoren i to bilo gde u zemlji u kojoj živite[20].

Svako zatvaranje upravne piramide i njeno autoritativno hijerarhijsko funkcionisanje, po pravilu, značilo bi korak nazad i vodilo kolapsu upravnog sistema. Savremeni model uprave je u suprotnosti sa klasičnom koncepcijom pravne države, koja favorizuje autoritativni "hijerarhijsko normativistički" model uprave. Uspostavljanjem i primenom novih principa savremene uprave, u teoriji i praksi upravnih sistema poznatih kao demokratizacija, decentralizacija, depolitizacija, stvaraju se pretpostavke za efikasnu, modernu, stručnu upravu, koja treba da bude u službi građana, da doprinese sveukupnom razvoju društva

---

[18] **Eugen Pusić,** *Upravni sistemi,* Zagreb, knj. I, 1985, str. 9; **Dragoljub Kavran,** *Nauka o upravljanju,* Beograd, 1991; **Stevan Lilić**, *Upravno pravo*, 1995, str. 13.

[19] **Stevan Lilić**, *Polazni osnovi strukturalne transformacije upravnog sistema*, Pravni život, br. 1-2/1991, str. 121.

[20] **Stevan Lilić, Milan Marković, Predrag Dimitrijević**, *Nauka o upravljanju sa elementima pravne informatike*, Beograd, 2001, str. 375.

i poboljšanju kvaliteta života, socijalne pravde i jednakosti građana u ostvarivanju prava i sloboda.

Ta "ideja o zadatku", "socijalnoj funkciji upravljača" i "pravnim obavezama" prema socijalnoj zajednici umesto suverenosti, vršenju "vlasti" i privilegija, opredeljuje savremeni model javne uprave.[21] On se sastoji se u tome da uprava treba da organizuje i obezbedi pravilno funkcionisanje javnih službi. "Vlast" uprave ja samo sredstvo za postizanje izvesnog cilja koji je određen pravnim popretkom a sastoji se u tome da uprava ima dužnost da deluje u javnom interesu. Ona mora da ima na umu "opšte javne interese".[22] Uprava mora da vrši javnu vlast "u interesu cele društvene zajednice".[23] Vršenje javne vlasti je ispunjavanje *javne dužnosti*, nasuprt kojoj, stoji subjektivno javno pravo građana da zahtevaju od države i drugih javnih kolektiviteta koji su titulari tzv. "javnih ovlašćenja", da tu svoju javnu "dužnost" vrše u opštem, odnosno javnom interesu.[24]

To je idejna klima i konceptualni ambijent iz koga se može izvoditi obaveza na aktivno ponašanje uprave i njena odgovornost za nepoštovanje te odaveze. Takođe, ona omogućava da se mogu opravdavati i obrazlagati svi konkretni mehanizmi pravne zaštite subjektivnih prava i pravnih interesa povređenih ili ugroženih aktima i radnjama uprave. Ovaj model istovremeno rasvetljava i potencira "činidbeni karakter" državne i sveukupne upravne delatnosti zagovarajući na drugoj strani ideju subjektivnih prava.[25]

Savremeni dinamički model uslužno orjentisane uprave kao javne službe (*l'administration à votre service*), čiji aksiološki horizont čine slobode i prava

---

[21] **Leon Duguit**, *Les transformations du Droit public*, Paris, 1913.

[22] Pri tom se neujednačeno govori o javnom, opštem i opštem javnom interesu, što nisu iste stvari. Radi se o svojevrsnim pravnim standardima i relatino neodređenim pojmovima. Maglovita i neodređena sadržina javnog interesa kao da je u nečijem "javnom interesu". Međutim, javni interes treba da ima pozitivističko i pravno-tehničko značenje i mi ga u upravnom pravu tako moramo odrediti i definisati.

[23] **Mihailo Marković**, *Pravna država*, Politika i društvo, Beograd, 1939; str. 24.

[24] Ovde se u suštini spaja ideja javne službe i subjektivnih javnih prava. Tako se možda može učiniti da se spajaju dva nepomirqiva shvatanja. "Teorija subjektivnih prava" Georga Jelineka i Digijeva kritika "pravnog subjektivizma". (**Milan Petrović**, *Pravna vezanost i ocena celishodnosti državnih vlasti i organa*, Beograd, 1981, str. 93). Smatramo da je sinteza ovih mišljenja moguća i čini nužnost savremenog vremena i države, koja integriše do juče nespojivo.

[25] **Georg Jellinek**, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, 1919.

čoveka i građanina i ideja ljudskih prava,[26] može da izrazi suštinu problema i akutnu potrebu za kontrolom i odgovornošću uprave. On je ideja vodilja i dubinska miso, koja je *sine qua non* svake elaboracije pitanja odgovornosti, a posebno za nečinjenje. Tim pre ako se ima u vidu činjenica da je odgovornost uprave za nečinjenje i učinjene propuste "kritična tačka" savremene uprave. To je mesto na kome opstaje ili pada (dinamički) legitimitet svake javne vlasti.[27]

Uprava mora biti koncipirana kao pravno kontrolisana "socijalna funkcija pružanja javnih usluga". Uprava je aktivan (dinamički) i *kompleksan sistem kontinuiranog pravno kontrolisanog i efikasnog upravljanja.* U tom smislu ovaj model uprave potencira odgovornost za svako nečinjenje, pasivnost i inertnost. Ona se mora postaviti kao jedan realan i otvoren dinamički sistem sa razvijenim sistemom odgovornosti. Takav upravni model je istovremeno legalan, efikasan i legitiman, kako u svojim izvorima tako i u svom stalnom ostvarivanju (dinamički legitimitet). Ideja efikasnosti sve više postaje ideologija i moderne uprave. Ona ne znači uvođenje savremene ICT tehnologije u rad uprave, već i promenu ponašanja i metoda rada, kao i promenu prevaziđene upravne organizacione strukture. Danas je u radu savremene uprave sve više prisutan, umesto autoritativnog postupanja, mehanizam uticaja sa brojnim stimulansima, koji potiskuje "prinudu" i "jednostrano nametanje". Uprava u novim uslovima mora da se kreće u pravcu što fleksibilnije upravne strukture, koja treba da predstavlja organizacioni okvir za njeno efikasno, produktivno i rentabilno delovanje, ako želi da postane nosilac promena a ne njihov kočničar[28]. U tom smislu efikasnost upravnog sistema mora da bude osnov njegovog legitimiteta.

Efikasnost upravnog sistema nalaže da uprava ne smatra sebe više posebnim hijerarhijski uređenim svetom i izolovanom piramidom jednosmerne naredbodavne komunikacije. Ona mora da zastupa koncept "opšte volje" a ne "posebne" administrativne, stranačke ili koje druge birokratske volje, ako želi da svoju delatnost obavlja efikasno u novom složenom i konstantno promenljivom socijalnom okruženju. Reč je o upravi eksperata sa ovlašćenjima za inicijative za preobražaj društva u opštem interesu, a ne u ličnom interesu vladajućih

---

[26] **Stevan Lilić**, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1995, str. IV.

[27] **Georges Katrougalos ,** *La Crise de Légitimité de L'administartion*, Athenes, 1993.

[28] **Dragaš Denković**, *Načelo efikasnosti i problem preobražaja savremene uprave*, Opština, br. 7-8/ 1989, str. 43.

političkih struktura. Uprava mora biti novi inicijator promena ali i nosilac pune odgovornosti za pogrešne procene, programe, odluke i ponašanja.

Model uprave kao "proces legitimnog uticaja na ponašanje ljudi prema unapred postavljenim standardima" nije sistem koji se može uvesti odjednom, niti jednom za svagda, već je svojevrstan "ideal", kome se stalnim nastojanjem i domišljatošću možemo jedino približiti. [29] To je posao koji je po svom značenju, Jeringova "Borba za pravo", čiji je cilj jačanje odgovornosti uprave i efikasno ostvarivanje subjektivnih javnih prava.

3. Model "Nove javne uprave" (New Public Management)

Ovaj model javne uprave nastaje sredinom 20. veku i izveden je iz predhodnog modela uprave kao javne službe. Njega karakteriše jednakost u tretmanu sa građanima, zahtev društvene pravednosti, odgovornost za sopstveno delovanje i delovanje podređenih (*accountability*), izvršavanje javnih programa i davanje prednosti potrebama građana pred potrebama uprave. Ovakav u osnovi demokratski pristup zahteva promene u javnoj upravi, a pre svega zahteva izgradnju promenjivih struktura, suprotno stabilnosti tradicionalne birokratije. Te promene obuhvataju nekoliko ključnih pitanja: decentralizaciju, devoluciju, vremensko ograničenje i rokovi za izvršavanje projekata, programiranje rada kroz projekte, ugovor kao pravni osnov za mnoge upravne delatnosti, novi sistem vrednovanja i vrednosti (odgovornost uprave, legitimitet, društvena pravednost, zakonitost, zaštita prava građana, fer postupanje, i slične), permanentan organizacioni razvoj, širenje odgovornosti prema građanima i uključivanje klijenata. Sve su ovo antibirokratske ideje koje obeležavaju Novu javnu upravu.

Ovaj model javne uprave je nastao kao potreba da se upravom drugačije upravlja, kako bi glomazni upravni aparat bio efikasan, ekonomičan i efektivan. Ako državna uprava treba da bude u službi biznisa onda ona mora da posluje po njenim pravilima. Pored ovih ekonomskih vrednosti (tri "E"), uvode se još i neke instrumentalne vrednosti kao što su otvorenost, dinamičnost, elastičnost, domišljatost, prilagodljivost, fleksibilnost.[30] Radi se zapravo o uvođenju novoj

---

[29] **Stevan Lilić**, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1995, str. 19.

[30] Američka federalana uprava se poredi sa ogromnom holding kompanijom koja poseduje na desetine različitih firmi i posluje širom sveta. To navodi na potrebu preispitivanja

sistema upravljanja javnom upravom koji se naziva "Novi javni menadžment", kome se pripisuje da uvodi tržišne kriterijume u delovanje države. Svrha je da se široka područja upravnih aktivnosti podvrgnu strogoj disciplini tržišnog mehanizma. New Public Management vidi upravu kao menadžersko-uslužnu strukturu zasnovanu na mehanizmu tržišta.

U suštini reč je o potrebi da se umesto administrativne kulture, koja naglašava poštovanje procedura, kontinuiteta, pravilnosti bez obzira na troškove i sigurnost, uvede nova menadžerska kultura – kultura odgovornosti, inovacije, svesti o trškovima i progresivnog razvoja.[31] Birokratski model uprave i u teorijskom i u empirijskom smislu ostaje diskreditovan. Novo javno upravljanje se bori za dobru i kvalitetnu administraciju koja će se meriti po rezultatima. To ima za pretpostavku regrutovanje visokoprofesionalnog kadra, dovoljno spremnog i motivisanog da prihvati profesionalne inovacije i timski rad.[32] Uprava je prihvatila tradicionalne institucije i postupke, pozitivno nasleđe klasične Weberovske birokratske pravne države ali je istovremeno preuzela punu inicijativu i odgovornost za unapređenje i efikasniju pravnu zaštitu globalnih socijalnih interesa, kao i subjektivnih prava i interesa građana. Građanin postaje klijent države.

Pravna država i podela vlasti stvara samo globalne preduslove za koncipiranje samostalne, stvaralačke i odgovorne uprave, odgovorne za opšti razvoj društva, kao i za svoj sopstveni razvoj.[33] Zato je potrebno u postojeću organizaciju uprave i institucionalno ugraditi odgovarajuće organe, čija će osnovna nadležnost biti vezana za reorganizaciju i reformu uprave (npr. Ministarstvo za upravu i lokalnu samoupravu, Institut za javnu upravu i sl.). Uprava mora, pre svega da sama stručno i maksimalno kompetentno "misli" o sebi i svojoj kontinuiranoj organizacionoj i funkcionalnoj dogradnji u pravcu fleksibilnosti i adaptibilnosti, a u cilju efikasnosti upravnog sistema i upravljanja.

Novi javni menadžment je hijerarhijsku organizacioni oblik uprave modifikovao silama tržišta, na kome se nude, ponekad bez stvarne konkurencije,

---

državne uprave u pravcu postepenog uvođenja ekonomskih pricipa i standarda delovanja. **Osborn D**., *Preispitivanje državne uprave*, Pregled, br. 365, 1994, str. 20.

[31] **Ivan Koprić**, *Struktura i komunicianje u upravnim organizacijama*, Zagreb, 1999, str. 267.

[32] **Mijat Damjanović**, *Uvodne napomene*, Uporedna iskustva državnih uprava, Beograd, 2003, str. 13.

[33] **Dragaš Denković**, Preobražaj uprave i prospektivna uprava, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 5-6/1974, str. 627.

administrativne usluge ili razne javne usluge. Razlika je u tome što informacije ne izviru iz poltičkog, čitaj državnog, vrha, već sa tržišta. Pokretač nisu pravne dužnosti (pravila) već komercijalna konkurencija. Uprava se tako okreće stvarnom legitimitetu i nalazi ga jedino u zadovoljstvu građana kao korisnika raznih administrativnih usluga. Izvor legitimnosti su kvalitet usluga i efikasnost otvorenog dinamičnog upravnog sistema.[34]

4. Model Elektronske uprave (e-government)

Savremena uprava sve više postaje jedan visokotehnicizirani sistem. Da bi povećala efikasnost i produktivnost svoje heterogene aktivnosti, uprava se nužno mora oslanjati na informacionu i telekomunikacionu tehnologiju. Cilj ovih procesa je da se racionalnost i efikasnost upravnih sistema približi efikasnosti ekonomskih sistema, pa se s tim u vezi uočava tendencija "konvergencije" ovih sistema.[35]

Uvodjenje savremene tehnologije u oblast uprave, čiji je cilj stvaranje efikasnijih, racionalnijih i jeftinijih metoda rada koji će odgovoriti zahtevima modernog vremena, dovodi do promene dosadašnjeg modela uprave. Klasični koncept uprave sadržan je u ideji da su vlast i uprava povezani po samoj svojoj definiciji. Uprava je "kičmeni stub" države, aparat vlasti koji formalno postupa na osnovu zakona i propisa. Takvo shvatanje svodi upravu na "pravom regulisanu prinudu".[36]

Odavno je napušten klasični autoritativni (naredbodavni) model uprave kao aparat vlasti. [37] Savremena javna uprava je servis, "služba" koja sarađuje sa strankama u procesu korporativnog upravljanja. Uprava sve više vodi računa o efikasnosti, racionalnosti i ekonomičnosti svoga rada i pravičnosti postupanja prema gradjanima ("administrativna pravda"), čime oni od podanika postaju njeni "partneri". Umesto birokratizovane i hijerarhijski organizovane administracije, koja je bila zatvorena, okrenuta sama sebi i orjentisana ka svojoj "unutrašnjoj dinamici", na scenu stupa administrativna država kao efikasan umreženi informacioni sistem koji u pružanju različitih usluga i virtuelnoj

---

[34] **Kate McLaughlin, Stephen P.Osborne, Ewan Ferlie**, *New Public Management*, London & New York, 2002/03.

[35] **S. Lilić**, *Savremena uprava, pravna država i informatička tehnologija*, str. 36.

[36] **A. I. Denisov**, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, str. 165.

[37] **S. Lilić**, *Polazni osnovi strukturalne transformacije upravnog sistema*, str. 120.

komunikaciji sa građanima, mora da obezbedi odredjeni kvalitet usluga.[38] Savremena javna uprava ima izrazito eksternu dimenziju jer je usmerena ka spoljnim efektima svoje funkcije. Ona u organizacionom smislu umesto Weberovske hijerarhije ili tržišta New Public managementa, kao organizacionu formu uspostavlja ili bolje reći identifikuje "mrežu". Javna uprava svoj rad zasniva na mrežama kao organizacionom obliku a njeno upravljanje ima karakter umreženog vladanja u smislu upravljanja.

5. Model umrežene uprave (Networking Governance)

Moderno društvo zahteva umreženo orjentisanu javnu administraciju.[39] Model umrežene javne uprave odražava informatičku realnost i kompleksnost društvenih odnosa i procesa. Mreže upravljanja se osanjaju na postojeće socijalne mreže u društvu. Sve to je imalo za posledicu promenu organizacije uprave. Hijerarhijska organizaciona šema je faktički prevaziđena i neupotrebljiva sa aspekta efikasnog i racionalnog upravljanja socijalnim sistemom.

Mreža kao fenomen se može definisati kao mreža komuninacionih kanala ali ne samo kanala već i tačaka, središta odlučivanja. Tako se komunikaciona mreža približava pojmu kibernetskog sistema (modela) a ovaj se dalje vezuje za upravni sistem (model). Zbog toga mnogi autori insistiraju da se pod mrežom podrazumeva samo mreža komunikacionih kanala.[40] Komunikaciona mreža može biti uspostavljeni formalnom organizacionom strukturom ali i nastati putem neformalne interakcije (neformalni kanali). Mreže mogu biti otvorene ali i sa ograničenim komunikacionim mogućnostima (pristupom) pa se na tom osnovu može meriti ferkvencija upotrebe kanala. ferkventnost (propustljivost) kanala u mreži u direktnoj je vezi sa efikasnošću mreže.

Umrežena javna uprava može se kao teorijski model posmatrati sa organizacionog i funkcionalnog aspekta, iako su oba sintetički povezani. U

---

[38] **G. Trpin**, *Vpliv razvoj tehnologije na javno upravo*, Vestnik Inštituta za javno upravo, Ljubljana, 3-4/1987, str. 149.

[39] **Polonca Kovač**, **Tina Sever,** *Public service exellence through participation in administrative procedures – trends and challenges in Slovenia and Eu*, p. 1. polonca.kovac@fu.uni-lj.si.

[40] Kanali mogu biti vertikalni i horizontalni, direktni ili direktivno izveštajni i indirektni ili (informativni), a postoje i podela na: masovni kanali koji uključuje više komunikacijskih subjekata i interpersonalni, formalni i neformalni kanali, institucionalni i neinstitucionalni, itd. **Ivan Koprić**, *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*, Pravni fakultet Zagreb, 1999, str. 148.

organizacionom smislu javna uprava manifestuje kao mreža. Mreža je složena, otvorena i interaktivna međuzavisna struktura. Za razliku od jednostavnih odnosa u kojima učestvuju dve, tri strane, u mrežnim odnosima uticaje je teško pratiti, predvideti i modelirati. To može da bude problem samo za ljubitelje autoritativnih modela igre. Jedinice umrežene strukture su makro ali i mikroorganizacioni elementi: organi, organizacije i njihove unutrašnje organizacione jedinice (*resori*, *sektori*, *sekretarijati*, *odeljenja*, *odseci*, *grupe*, *referati*). Ono što je bitno za razumevanje nove umrežne uprave je da su navedene jedinice stabilne strukturne tačke – čvorišta u umrežnom upravnom sistemu a ne podređeni i nadređeni delovi "zarđalog" hijerahijskog dizajna. Umesto hijerarhijske autoritativne strukture naredbodavnih personalnih odnosa uspostavlja se partnrska mreža aktivnih učesnika u permanentnom procesu kolaboartivnog rešavanja problema. Aktivni učesnici su zapravo samo mobilizatori resursa.

Hijerarhijska struktura i struktura mreže su kvalitativno različita organizaciona modela.[41] Umrežena struktura organizacije je negacija svakog autoritativnog sistema. Umesto autoritativnog sistema na sceni je tzv. deljeno vođstvo. Umrežena struktura organizacije nije decentralizovana već distributivna. Mrežni strukturalni odnosi su mnogo funkcionalniji (multifuncionalni) i prevazilaze formalno normirane odnose putem izglasanih zakona i dogovorenih politika. Mreže su paralelni svet realnih odnosa koji treba priznati i suočiti se sa tim. Time ćemo im omogućiti da izađu na svetlost dana i stvoriti nova realna pravila igre!

Hijerarhijska struktura nije zarđala jer smo mi to tražili već zato što nije izdržala test sposobnosti da upravlja problemima koji su zapravo mreže različitih interesa i veza međuzavisnosti u društvenim segmentima. Organizacioni oblik mora biti sposoban da upravlja mrežama. Zato i sam mora biti takav. Hijerarhijski oblik nije dovoljno fleksibilan i inteligentan da upravlja kompleksnim problemima mreža u javnom sektoru.

U funkcionalnom smislu, networking model se suočava sa realnošću koja zahteva fleksibilno upravljanje, dinamično i permanentno rešavanje problema i konflikata. Da bi se postiglo osnovna aktivnost javne uprave je proces izgradnje

[41] Doduše, hijerarhijska struktura pokušava da preživi tako što na raznim vertikalnim nivoima formira mreže. Međutim, to je samo simulacija mreže a u stvari radi se o čistoj hijerarhijskoj strukturi odnosa.

podrške i mobilizacija resursa. To više liči na politički proces nego administrativni i tehnički. Legitimnost se bazira na prihvatljivosti ovih procesa i rezultata. U tom procesu učestvuju brojni akteri privatni i javni kao partneri, dobrovoljno na zajedničkom poduhvatu, koordinirano ali bez centra koji dominira i koji definitivno više ne obezbeđuje uspeh i očekivani rezultat.

Uvođenje elektronske umrežene javne uprave stvara društvene, kulturne, institucionalne i političke *posledice.* Te posledice se vide pre svega kao prednosti, odnosno kao pozitivni efekti koje se odnose na građane, biznis i samu vlast. Svest o značaju i mogućnostima e-uprave raste malo po malo, mada su građani i dalje skeptični prema e-upravi, naročito u vezi sa sigurnošću podataka. Zato su izazovi e-uprave: zaštita podataka, organizacija obrazaca i dokumenata prema životnom ciklusu, pristup svima, umnožavanje interfejsa za elektronsku mrežu, funkcionalna koordinacija puno učesnika u donošenju jedne odluke (problem očuvanja nadležnosti), itd.

Hijerarhijski modeli upravljanja gušili su inovativnost i ideje koje su dolazile iz nižih nivoa ili spolja a pri tome su bili odsečeni od potreba građana. U mrežama se lakše dolazi do svežih ideja a radijus akcije je mnogo veći jer se mreže i formiraju tako da se približe mestu delovanja. Cilj akcije javne uprave je javna korist, npr. unapređenje zdravlja ili obrazovanja, povećanje bezbednosti građana, i sl. Socijalni problemi su tačke oko kojih se konfigurišu mreže u umreženom obliku vladanja a javna korist je cilj kojem se teži. Javna korist je vrednost koju definiše društvo kao zbir individualnih preferencija i percepcija. Ova se vrednost često transformiše kroz politički proces donošenja odluka izabranih predstavnika. Na taj se način ona odvaja od tradicionalnog shvatanja javnog interesa i kolektivnog dobra, sa kojim se često manipuliše. Javnu korist kao vrednost zapravo stvara sama vlast kao isporuku usluga, donošenje zakona, javnu bezbednost i kroz druge oblike delovanja.

Uvođenje elektronske vlade stvara društvene, kulturne, institucionalne i političke *posledice.* Te posledice se vide pre svega kao prednosti, odnosno kao pozitivni efekti koje se odnose na građane, biznis i samu vlast. Svest o značaju i mogućnostima e-uprave raste malo po malo, mada su građani i dalje skeptični prema e-upravi, naročito u vezi sa sigurnošću podataka. Zato su izazovi e-uprave: zaštita podataka, organizacija obrazaca i dokumenata prema životnom ciklusu, pristup svima, umnožavanje interfejsa za elektronsku mrežu,

funkcionalna koordinacija puno učesnika u donošenju jedne odluke (problem očuvanja nadležnosti), itd.

Prednosti umrežene uprave jesu pribavljanje specijalizovanog znanja, brzina i inovativnost. Prednosti za građane su: službene i dr. informacije mogu se pribaviti bez posete vlastima na svom radnom mestu, javnim kioscima, svom stanu itd., bez vremenskog ograničenja - non stop, svi službeni kanali mogu biti prikazani, odnosno šematski prezentirani u vidu mape, itd. Prednosti za vlasti su: saradnja (kooperativnost) sa građanima bez ograničenja, olakšanje i pomoć za službenike u davanju informacija i profesionalnih saveta, redukcija štampanog materijala, delimična automatizacija procedura, ekonomične operacije za rukovanje. Prednosti za biznis su: manje gubljenja vremena za pribavljanje informacija i potpuno okončanje posla, službeni kanali i troškovi, itd.

Postoje određeni problemi koji otežavaju uvođenje e-Uprave pre svega na lokalnom nivou (lokalna e-Uprava). Najpre, ne postoji svest rukovodećeg kadra o potencijalnom doprinosu IT-a,[42] nedostatak finansijskih sredstava i drugi problemi dovode da mnoge opštine ili uopšte nemaju IT odeljenja, pa čak ni IT radna mesta ili imaju samo jednog čoveka koji se bavi tim poslovima[43]

Opštine koje zaostaju su uglavnom male i siromašne opštine kod kojih se malo ili nikako ulaže u izgradnju i unaprijeđenje ICT resursa i ovoj oblasti posvećuju vrlo malu pažnju. Zajednička karakteristika ovih opština je da svako odeljenje opštine sve svoje poslove radi nezavisno od svih drugih, u okviru zatvorenog administrativnog sistema. U ovakvim opštinama građani najčešće gube mnogo vremena dok dobiju uslugu. Svako pojedinačno odeljenje ovde funkcioniše skoro nezavisno i retko postoji razmena informacija između njih. Često se i podaci vode i pretražuju na staromodan način, bez elektronske obrade podataka. Na Internetu nema nikavih informacija o lokalnim administrativnim uslugama.

Opštine koje napreduju su uglavnom srednje velike gradske opštine koje imaju srednji nivo opterećenja i resurse koji zadovoljavaju trenutno stanje, ali bez bitnijih unaprijeđenja. Međutim, lideri u stvaranju elektronske opštinske uprave

---

[42] U preko 50% institucija rukovodstvo koje donosi odluke ne zagovara aktivno korištenje ICT-a i nije svesno njegovih potencijalnih prednosti.

[43] Ako postoji jedna osoba, ona je zadužena za praktično sve poslove, od održavanja postojećih sistema i opreme, planiranja, programiranja, do razvođenja mrežnih kablova, itd. (personalani problem).

su velike gradske opštine koje su suočene sa velikim izazovima u području upravljanja podacima i organizaciji administracije, pa su tako primorane da ulažu veća sredstva u ICT resurse. One uvode informacioni sistem sa istovremenim stvaranjem šalter-sale (*one stop shop*) po principu "sve usluge na jednom mestu za korisnika", uz kompletan ili delimičan reinžinjering procesa i poslova. Ima informacija na Internetu o uslugama (opis procedure, legislative itd.). Moguća je realizacija cele administrativne usluge putem Interneta, uključujući popunjavanje praznih formulara ili formulara prijava, proveru verodostojnosti, plaćanja i izdavanje potvrda, pisanih naloga ili drugih oblika rezultata izvršene usluge putem Interneta.

Razvoj informacionog društva je nezamisliv bez e-Uprave. Mnoge države donose Strategije razvoja informacionog društva (npr. Srbija 2006) koje predviđaju da organizacije u javnom sektoru treba da obezbede dostupnost informacija na Internetu, što je inače inicijalni nivo razvoja e-uprave. E-uprava je pretpostavka uspostavljanja i razvoja informacionog društva u kome svako može da stvara, koristi i razmenjuje informacije i znanje, čime se omogućuje da pojedinci, zajednice i narodi dostignu svoj puni potencijal u promovisanju održivog razvoja i unapređivanju kvaliteta života.[44]

Informatička funkcija savremene države dovodi do shvatanja javne uprave, kao "sistema obrade informacija". Savremena uprava postaje uprava vrhunskih eksperata sa velikim ovlašćenjima za upravljanje i koordinaciju, ali i za preobražaj složenih društvenih procesa i odnosa. Pretpostavka savremene države i ekonomije postaje tzv. "prospektivna uprava", "nova javna uprava", "big service - undertaking" i slično.[45] U umreženoj upravi autoritet i izvor informacija izviru iz konstelacije čvorišta rasutih po celom društvu, koje se strukturalno manifestuje kao mreža. Legitimitet upravljanja javne vlasti bazira se na uspešnosti optimalne konfiguracije tih čvorišta da ostvare javnu korist ("*Public Value*").

U tehnološki razvijenim zemljama redizajnirane su procedure stvarivanja prava i dužnosti građana, tako da se svi ti servisi mogu dobiti sa računara

---

[44] ***Declaration of Principles***, Word Summit on the Information Society, International Telecommunication Union, Geneve, 2003, http: //www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop.html (30.10.2007).

[45] **L. Sfez**, *L'administration prospective*, str. 208, D. WALDO, *The Enterprise of Public Administration*, str. 143 i dalje.

građanina. To podrazumeva da građani preko računara mogu da zatraže i dobiju: uverenja i potvrde koje izdaju organi uprave, plate porez, komunalne usluge ili kazne i prikupe sve potrebne informacije od uprave. Sve ove aplikacije zahtevaju stalno održavanje i usavršavanje projekata e-uprave, saglasno novim zahtevima i novijim tehničkim mogućnostima. Istovremeno, u najrazvijenijim zemljama projekat e-uprave se nastavlja sa razvojem aplikacija za e-demokratiju koja otvara građanima mogućnosti svakodnevnog komuniciranja sa predstavnicima vlasti, konsultovanja, anketiranja, glasanja i sl. Međutim, uvođenje e-Uprave samo je prethodna faza koja ukazuje na stvaranje novog modela javne uprave, koji nastaje nakon Veberovske birokratske uprave i Novog javnog menadžmenta (NPM) i naziva se model umrežene uprave (*Networking Governance*). [46]

Iako nijedan koncept uprave nije savršen, s obzirom da u svom praktičnom ostvarenju generiše brojne probleme, opasnosti i negativne tendencije, ostaje činjenica da država kao istorijski i suvereni entitet u suštini ostaje "država administracije". Uprava koja svoje funkcije ostvaruje na efikasan, racionalan i kvalitetan način doprinosi i "umnom opravdanju države". Osmišljena, kvalitetna, stručna i efikasna administracija pretpostavka su "umne" države.[47]

Savremena složena i dinamička društvena stvarnost i s tim u vezi prodor ICT na svim poljima ljudske aktivnosti nameće potrebu za socijalnom i tehnološkom inovacijom savremene uprave. Svaki projekt strukturalne transformacije uprave mora poći od modela uslužno orjentisane javne uprave kao svoje konceptualne osnove. Adaptiranje uprave u informatičkom društvu pre svega znači uvodjenje informacione i telekomunikacione tehnologije. Medjutim, uvodjenje ICT ne menja samo tehničko - tehnološke uslove rada uprave. Informatizacija uprave ne znači samo "tehnološku transformaciju" upravnog sistema već ona posredno dovodi do preobražaja metoda rada (virtelna, on line komunikacija, bez ograničenja radnog vremena, itd.), organizacije rada (bez hijerarhije, sa direktnim bežičnim pristupom raznim portalima, administrativnim aplikacijama i sl.), a time i fizionomije javne uprave i njenih konceptualnih promena. ICT zahteva novi tzv. "informacijsko-

---

[46] **Velimir Sotirović-Branislav Egić**, *Pravna informatika*, Novi Sad, 2008, str. 111.

[47] **E. Weil**, *Hegel i država*, str. 112.

orjentisani" pristup javnoj upravi kao oblik interakcije i uzajamnog prilagodjavanja kako same tehnologije, tako i javne uprave.[48]

Da bi zadovoljila društvene potrebe i zadatke, savremena uprava mora da bude inicijativna (pokretač društvenih tokova), visokokvalifikovana, solidna, odgovorna i efikasna "mreža administrativnih službi",[49] koja će pružati informacionu podršku i vršiti savetodavnu informacionu funkciju, kako u kontaktu sa gradjanima, tako i u odnosu na državne i nedržavne podsisteme. Jedna od njenih osnovnih funkcija postaje aktivnost "procesiranja" podataka i informacija. Od organa za prinudu, čija je osnovna funkcija autoritativno upravljanje putem vlasti, administrativnih mera i realne represije, savremena uprava na globalnom planu funkcioniše kao informaciona ravnoteža snaga ("informational balance of powers"),[50] sa ciljem da obezbedi savetodavnu i informacionu makrokoordinaciju u složenim društvenim tokovima[51] ali i u svakom konkretnom socijalnom informacionom sistemu.

Uprava danas ne služi za vršenje političke vlasti i socijalnu represiju već ima novi pristup upravljanju socijalnim procesima u vidu tzv. socijalne regulacije. "Socijalna regulacija ne pristupa upravljanju društvenim procesima kao 'vladanje ljudima', već kao komunikacionom procesu legitimnog interesnog uticaja na ponašanje ljudi prema unapred postavljenim kriterijumima, a sa ciljem neutralisanja negativnih efekata neizvesnosti (kontingentnosti) koja proizilazi iz mogućeg nelegitimnog ponašanja drugih ljudi u društvenoj integraciji".[52]

---

[48] **G. Trpin**, *Smeri razvoja sodobnih upravnih sistemov,* str. 5-27.

[49] **E. Pusić**, Upravni sistemi I, str. 501.

[50] **C. Eberle**, *New Technologies in Public Administration - Legal and Organizational Frame in the Federal Republic of Germany,* str. 10.

[51] **S. Lilić**, *Efikasna uprava - pretpostavka savremene ekonomije i države,* str. 232.

[52] **S. Lilić**, *Socio-tehnološki kompleks...,* str.79.

GLAVA 4

MENADŽMENT LJUDSKIH RESURSA

1.Pojam i značaj

Značaj kadrova u savremenom svetu sve više raste. Osnovni faktor u upravnim organima i organizacijama predstavljaju ljudi, upravni službenici, odnosno javni službenici, od kojih se te organizacije sastoje. "Umesto snage oružja i snage novca, najznačajnije sredstvo uticaja i moći, u 21. veku, biće znanje" (A. Toffler). Kvalitet javne uprave zavisi u velikoj meri od sposobnosti i poštenju javnih službenika. Kvalitet javne uprave zavisi u velikoj meri od zalaganja, sposobnosti i poštenja javnih službenika. Bez kvalitetnih službenika nema kvalitetne uprave. Iz tih razloga treba posebnu pažnju obratiti na stimulaciju, motivaciju službenika, na njihove potrebe i očekivanja, kako bi oni pružili svoj maksimum i kako bi ostali u upravi.

Uprava to su ljudi. Osnovni resurs državne uprave jesu ljudi. Upravni sistem ne može biti bolji od ljudi koji ga vode. Ljudi kao resurs najvažniji za realizaciju upravnih ciljeva te da se upravljanju tog resursa treba posvetiti posebna pažnja. Ljudski resursi su najvažniji resurs upravnog sistema. Ako državna uprava (državni službenici) ne radi dobro, efikasno, ako nije tehnički opremljena, adekvatno nagrađena i motivisana, ni druge društvene reforme ne mogu da napreduju. Od pravilnog upravljanja ljudskim resursima zavisi njihova uspešnost jer efektivno i efikasno upravljanje ljudskim resursima direktno utiče na poboljšanje rezultata organa uprave.

Sve složeniji i veći broj zadataka, koji se pred upravu postavljaju, izazivaju tendenciju ka profesionalizaciji. Umesto "spoils-system" (sistem plena) u savremenom svetu se koristi "merit-system", odnosno sistem zasluga,

sposobnosti, gde su za prijem u službu potrebni određeni uslovi u pogledu stručne spreme i ličnih kvaliteta kandidata.[53]

Zbog toga upravljanje ljudskim resursima jeste upravljanje upravnim sistemom. Upravljanje ljudskim resursima se drugačije zove kadrovska politika koja jeste deo javne politike koja se odnosi na ljude u upravi. Najozbiljniji nedostaci uprave često proizilaze, baš iz nezadovoljavajuće personalne politike. Povećanje kvaliteta ljudi u upravi je put ka trajnim rezultatima u izgradnji javne uprave i stabilnijem programu razvoja. Ljudski resursi će biti onoliko kvalitetni koliko se njima kvalitetno upravlja.

Menadžment ljudskih resursa (HRM) relativno je mlada grana menadžmenta nastala osamdesetih godina XX tog veka i bavi se odnosima organizacije prema trenutnim ili potencijalnim ljudskim resursima. Veliki značaj za njegov nastanak ima personalni menadžment, grana menadžmenta nastao u XIX tom veku, čiji je razvoj povezan sa nastankom velikog broja različitih organizacija.[54] Personalni (tradicionalni) menadžment je bio okrenut optimiziranju troškova, dok se menadžmet ljudskih resursa bavi ukupnim performansama i potencijalima zaposlenih u organizaciji.

Dessler smatra da se menadžment ljudskih resursa odnosi na „prakse i politike koje su potrebne da bi se izvršili menadžerski zadaci u vezi s personalnim pitanjima, a naročito sa zapošljavanjem, obukom, procenom i nagrađivanjem zaposlenih u kompaniji i obezbeđivanjem bezbednog, etički prihvatljivog i pravednog okruženja za njih“.[55]

---

[53] ***Merit sistem*** je tačka prekretnica u shvatanju upravne službe u službu državi. Kao osnovni kriterij za zapošljavanje u upravi počinje se koristiti kriterijum sposobnosti izražen školskom spremom i postavljaju se određeni uslovi za rad u upravi. Osnovna ideja merit-sistema je da se metodama objektivne ocene odaberu najsposobniji i da se da prednost osobama odgovarajućeg obrazovanja i kvalifikacije od plate i drugih materijalnih pogodnosti preko posebne zaštite ličnosti do različitih "socijalnih" prava, npr. odmora i socijalnog osiguranja.

[54] Personalni menadžment organizaciju shvata na tradicionalan način – kao celinu, dok menadžment ljudskih resursa istu posmatra kao proces. **Torrington, D, Hall, L, Taylor, S,** *Menadžment ljudskih resursa*, Data status, Beograd, 2004, str 4-10.

[55] U nastavku definisanja pojma menadžmenta ljudskih resursa, Desler navodi da se navedene prakse i politike odnose na: analizu posla, planiranje radnih mesta i regrutovanje kandidata za posao, odabir kandidata za posao, usmeravanje i obuku novih radnika, procenu učinka, upravljanje nadnicama i platama (kako se odužiti zaposleniima), pružanje podsticaja i beneficija zaposlenih, obuci i usavršavanju zaposlenih i stvaranje posvećenosti kod zaposlenih. **Dessler, G**, *Osnovi menadžmenta ljudskih resursa*, Beograd, 2007, str. 2.

Torrington, Hall i Taylor pod menadžmentom ljudskih resusa podrazumevaju „niz aktivnosti koje: najprije radnim ljudima i organizaciji koja koristi njihove sposobnosti pružaju mogućnost da postignu dogovor o ciljevima i prirodi radnog odnosa, a da potom taj dogovor sprovedu u delo.“[56]

V. Petković i A. Đokić pod menadžmentom ljudskih resursa podrazumijevaju „postupanje sa zaposlenima u organizaciji. U pitanju su sve operacije koje se ostvaruju sa ljudima na radu i povodom rada: počev od planiranja potrebnog osoblja, preko njegovog izbora, raspoređivanja na određene poslove, odnosno radne zadatke, njihovog organizovanja, obrazovanja, motivisanja, nagrađivanja, zaštite do ispraćanja iz organizacije“.[57]

Gizela Štangl Sušnjar upravljanje ljudskim resursima definiše kao brigu o ljudima, koja „ se sastoji u nalaženju kompetentnih ljudi i njihovom dovođenju u organizaciju, nadalje o obučavanju i razvoju zaposlenih i njihovom visokom zalaganju putem sredstava motivacije i na kraju o preduzimanju mera za zadržavanje produktivnih radnika.“[58]

V.Stefanović menadžment ljudskih resursa svodi na „definisanje ljudskih potreba, „nabavljanje“ ljudi, adaptaciju kadrova na firmu (zadaci, ciljevi, metode), „vođenje“ ljudi, permanentno učenje, maksimalni učinak, veliko zadovoljstvo rukovodioca i veliko zadovoljstvo zaposlenog“.[59]

Manojla Zrnić menadžment ljudskih resursa definiše kao „interdisciplinarnu teoriju koja zahteva širok spektar znanja iz različitih naučnih oblasti radi celovitog sagledavanja i izučavanja svog predmeta: korišćenja, održavanja i razvoja ljudskog potencijala u organizaciji.“[60]

Budislav Šuša pod menadžmentom ljudskih resursa podrazumeva „mere i aktivnosti koje u procesu, odnosno postupku planiranja, regrutovanja, selekcije, socijalizacije, obuke i usavršavanja, ocenjivanja performansi, nagrađivanja, motivisanja, zaštite zaposlenih i primenjivanja ravnopravnih propisa, preduzima

---

[56] Navedena definicija veže se za 1995. godinu, kada je ista podrazumevala personalni menadžment. **Torrington, D, Hall, L, Taylor, S,** *Menadžment ljudskih resursa*, Data status, Beograd, 2004, str. 13-14

[57] **Petković, V., Đokić, A**, *Menadžment ljudskih resursa*, Visoka škola za poslovnu ekonomiju i preduzetništvo, Beograd, 2010, str. 11.

[58] **Sušnjar, Š., Zimanji, V**, *Menadžment ljudskih resursa*, Novi Sad, 2005, str. 9

[59] **Stefanović, V,** *Menadžment ljudskih resursa*, Poslovna škola Megatrend, Beograd, 2000, str. 18.

[60] **Zrnić, M,** *Uvod u menadžment ljudskih resursa*, Banja Luka College, 2007, str. 28.

menadžment organizacije, radi obezbeđivanja kadrova potrebnih sposobnosti, kvaliteta i potencijala i njihovog adekvatnog osposobljavanja i motivisanja očekivanih rezultata i ostvarivanja organizacionih i ličnih ciljeva."[61]

Menadžment ljudskih resursa je disciplina koja se usko veže za upravljanje ljudima, njihovim znanjem i potencijalima u organizaciji. Upravo zbog toga, važno je definisati i pojam ljudskih potencijala. U najširem smislu, ljudske potencijale možemo definisati kao „skup formalnih znanja, praktičnih veština, sposobnosti, ponašanja, socijalnih obilježja, psiholoških osobina te realizovanih i/ili latentnih kreativnih mogućnosti ljudi u nekom društvu, organizaciji ili zajednici."[62]

Menadžment ljudskih resursa je prije svega „primjenjena, praktična disciplina (...) koja ima različit tretman u pojedinim sredinama. To, pre svega, zavisi od veličine firme odnosno broja zaposlenih, karaktera poslovanja, shvatanja značaja koji ima organizacija ljudskog potencijala u poslovanju i postizanju poslovnih rezultata."[63]

Menadžment ljudskih resursa u javnoj upravi podrazumeva poslove i zadatke vezane za ljude u upravi (kadrove), njihov izbor, evaluaciju, motivaciju, obuku (trening) i druge aktivnosti poboljšanja performansi i obezbeđenja razvoja zaposlenih. Menadžment kao oblik stručnog angažovanja, podrazumijeva povezivanje materijalnog i ljudskog faktora u cilju postizanja optimalnih poslovnih rezultata, u relativnoj ograničenosti materijalnih oblika i dostignuća ljudski resurs je taj faktor koji može donijeti prednost. Menadžment ljudskih resursa se bavi koordinacijom i usmeravanjem individualnih napora pojedinaca ka ostvarivanju organizacionih ciljeva i mora predstavljati sponu između ljudi i organizacije. Ljudi, njihove potrebe, motivacija, i zadovoljstvo postaju središte pažnje menadžmenta ljudskih potencijala.

Menadžment ljudskih potencijala usredsređuje pažnju na poboljšanje produktivnosti, efikasnosti, efektivnosti i kreativnosti u radu. Takođe, menadžment ljudskih potencijala svojom vizijom i kreacijama podstiče

---

[61] **Šuša, B**, *Menadžment ljudskih resursa*, CEKOM, Novi Sad, 2009, str. 22.

[62] **Marčetić, G**, *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi i novi Zakon o državnim službenicima*, Hrvatska javna uprava, god. 6, br. 2, 2006, str. 83.

[63] Da bi ostvario svoju svrhu, tj. bio primjenjiv u praksi (poboljšao performanse i povećao produktivnost ljudi u organizaciji), menadžment ljudskih resursa mora imati konkretne funkcije (procese). **Petković, V, Đokić, A**, *Menadžment ljudskih resursa*, Visoka škola za poslovnu ekonomiju i preduzetništvo, Beograd, 2010, str. 11.

humanizaciju međuljudskih odnosa u radnoj sredini (kultura radne sredine i uslova rada), intenzivira sposobnost i uspešnost institucija. Dobri menadžeri i rukovodioci stimulišu, podstiču, motivišu, usmeravaju zaposlene u pravcu i smeru vrhunskih dostignuća, pod geslom da se uvek može bolje, više i najviše uraditi.

Potrebno je stvoriti moderan, dinamični, fleksibilni, diferencirani, manje birokratski, depolitizovani sistem upravljanja ljudskim resursima, u kome je pažnja usmerena na motivaciju, merenje rezultata rada, ostvarenja, efikasnost i efektivnost, kvalitet usluge.

2. *Menadžer ljudskih resursa i procesi menadžmenta*

Tržišni uslovi privređivanja afirmišu kadrove, kao jedini resurs sa polivalentom ulogom. Poteba za optimizacijom kadrovske strukture i povećavanje efekata zaposlenih, predstavlja najznačaji zadatak kadrovskse politike menadžera.

Izbor i raspoređivanje kadrova prema utvrđenim merilima i kriterijumima predstavlja, možda i suštinu reforme javne uprave. Pokretljivost kadrova do sada nije odlikovala javnu upravu. Utvrđivanje optimalnih raspona u rukovođenju na različitim nivoima menadžmenta smanjuje se mogućnost konflikata i povećava lična odgovornost operativnih menadžera.

Obezbeđivanje razvoja kadrova je neophodno i mora biti permanento i planirano. Planiranje kadrova je proces proučavanja poteba za kadrovima i prognoziranje i projektovanje za određen vremenski period ali i planiranja nepredovanja, obrazovanja, zaštite, prekvalifikacije, rešavanje viškova kadrova.

2. 1. Organizaciju personalne službe koja treba da se bavi menadžmentom ljudskih resursa može biti različita. Najrazvijenije zemlje sveta (npr. Kina) danas imaju formirana posebna ministarstva za ljudske resurse ili su to Agencije za ljudske resurse. Postoje i kadrovske službe, kao posebna organizaciona jedinica unutar ministartava, koje obavljaju kadrovske, opšte, pravne i druge poslove. Kolegijumi često obavlju funkciju planiranja kadrova.

Procesi menadžmenta ljudskih resursa veoma su važni za svaku organizaciju, a najveća uloga u njihovom uspešnom kreiranju i implementaciji poverena je menadžerima. Od iniciranja procesa planiranja, sve do zaštite

zaposlenih na poslu, menadžeri imaju ključnu ulogu u upravljanju ljudskim resursima.

Odgovornost za obavljanje funkcija upravljanja ljudskim resursima je podeljeno između više učesnika (ministar, kolegijum, sekretar, komisija za selekciju kandidata...). međutim, najveći deo nosi menadžer. Ona mora biti zakonom propisana ali i precizirana menadžerskim ugovorima.

U zavisnosti od toga kakav je kvalitet menadžera, najviše će zavisiti i sprovođenje procesa upravljanja ljudskim resursima. Organizacija angažovanjem kvalitetnih menadžera obezbeđuje i angažovanje kvalitetnog kadra za obavljanje radnih zadataka, jer se na taj način stvara kvalitetan preduslov za njihovo angažovanje. Osnovne karakteristike dobrog menadžera su posedovanje liderskih sposobnosti, uživanje poverenja od strane kolektiva, te izrazite motivacione i organizacione sposobnosti.

Prethodni uslov za sticanje navedenih osobina predstavlja obrazovanje menadžera i stečena praksa u prethodnom radu. Osnovni zadaci koje menadžeri u procesu upravljanja ljudskim resursima obavljaju su: planiranje ljudskih resura, oblikovanje radnih zadataka, komunikacija i motivacija za obavljanje zadataka.

Radi se o prethodnim i kontinuiranim procesima rada koje odlikuju planovi, ali i instrumenti za ostvarivanje tih planova. Osnovni instrument svakog menadžera mora predstavljati kontinuirana motivacija za rad. Prije svega, on mora biti konstantno motivisan za sopstveni posao, ali tu osobinu svakodnevno mora prenositi i na ostale zaposlene. Kroz motivaciju, menadžer pokreće organizaciju napred. On, dakle, mora biti konstantno u svom poslu, što znači i konstantnu komunikaciju sa zaposlenima. Dobra komunikacija je neophodan preduslov za kvalitetnu motivaciju, organizaciju i ostvarivanje strateških ciljeva organizacije. Kvalitetna komunikacija se gradi kroz poverenje, koji mora izgraditi menadžer. Poverenje se gradi kroz svakodnevni razgovor sa zaposlenima o njihovim dnevnim zadacima, načinu obavljanja zadataka, davanje saveta za kvalitetnije obavljanje zadataka, organizovanje poslovnih sastanaka van radnog mesta, zbližavanje sa zaposlenima i dr. Optimalno upravljanje ljudskim resursima zahteva od menadžera nastup koji mobiliše i stimuliše zaposlene da ostvaruju maksimalne radne rezultate u sopstvenom interesu i interesu kolektiviteta u kome rade.

Prema tome, menadžer pored organizacionih znanja i sposobnosti, mora imati i kvalitetan instrumentarij za stvaranje kvalitetnih međuljudskih odnosa u organizaciji i da upravo posedovanje ovih osobina predstavlja temelj svake uspešne organizacije, pa samim tim i uspešnog menadžera.

2. 2. Procesi menadžmenta ljudskih resursa u početku su primenjivani od strane komercijalnih kompanija u funkciji pronalaženja veće efikasnosti (učinkovitosti) u trci za profitom, da bi ih iz istog razloga, ali i sa ciljem povećanja kvaliteta usluge, počele preuzimati i neprofitne organizacije, prije svega javna uprava i nevladin sektor.[64]

Procesi koji karakterišu menadžment ljudskih resursa, obuhvataju: analizu poslova i radnih operacija; utvrđivanje sistematizacije radnih mesta; planiranje ljudskih resursa; zapošljavanje (pribavljanje kadrova); usmeravanje i praćenje razvoja kadrova;[65] obrazovanje, obuku i trening; karijerni napredak zaposlenih; ocenu i vrednovanje rada; plate i drugi oblici materijalno stimulacije za rad; motivaciju zaposlenih; zaštitu zaposlenih na radu i napuštanje organizacije, kao i sistem kontrole upravljanja ljudskim resursima.

Kod utvrđivanja sitematizacije radnih mesta neophodna je detaljna razrada globalne organizacione strikture na segmente, optimalno utvrđivanje mikrostrukture za svaki organizacioni segment.

Dobrom sistematizacijom obezbeđuju se organizacioni uslovi za optimalno angažovanje kadrova u obavljanju poslova. Dobra sistematizacija omogućava brzo prilagođavanje unutrašnje organizacije promenjenim zahtevima u okuženju i u samom sistemu. Utvrđivanje optimalnih raspona u rukovođenju na različitim nivoima menadžmenta smanjuje se mogućnost konflikata i povećava lična odgovornost operativnih menadžera.[66]

3. Ljudi u upravi

Upravna služba se istorijski različito shvatala. Jedno od najstarijih shvatanja upravnu službu izjednačava sa vršenjem političke vlasti. Kasnije se

---

[64] Javna uprava, kao deo neprofitnog sektora koji obuhvata državnu i nedržavnu upravu, procese i principe upravljanja ljudskim resursima uredila je unutrašnjim organizacionim aktima koji uređuju sistem ljudskih resursa – službeničkim sistemom.

[65] Laka pokretljivost kadrova do sada nije odlikovala javnu upravu. Ona je čak direkno onemogućava.

[66] **Dragoljub Kavran**, *Nauka o upravljanju*, Beograd, 1991, str.62

upravnoj službi daje manji značaj ali se smatra svojevrsnom „beneficijom". Do polovine 19. veka vlada politička i lična protekcija, kao isključiva metoda dolaska u javnu službu, što ima za posledicu da službenici zavise od nečijeg „uticaja". U novije vreme, upravna služba se smatra, kao društvena funkcija, kao obavljanje određenog posla koji je društvu potreban, odnosno koristan. Uspostavlja se demokrtaski koncept da niko nema „veće" pravo na javnu službu od drugih (SAD). Javne službe su stvorene u korist naroda.[67] Presudan momenat za prelaz na savremno gledište upravne službe, bio je, pretvaranje od službe individualnom pretpostavljenom (feudalcu ili monarhu), u službu državi. Kriterijum sposobnosti postaje odlučujuće merilo za ulazak i napredovanje u službu ali se praktično primenjuje veoma postepeno sa brojnim uslovljavanjima.

Ljude u upravi ili upravni kadrovi čine: (1) upravni službenici (radnici u upravi) ili javni službenici, (2) politički funkcioneri i (3) privremeni saradnici.

Javni službenici čine jezgro profesionalnog dela upravnih kadrova. Službenik je plaćen za rad i obavlja javnu službu kao svoje redovno i glavno zanimanje, koje treba da mu obezbedi materijalnu egzistenciju.[68] Službenici potpadaju pod veću disciplinu i obaveze od drugih zaposlenih lica (građana), a podvrgnuti su i propisima o kojima ne raspravlja jer se nalazi u sistemu hijerarhijskih odnosa.[69]

---

[67] *Džekson* je predlagao da se trajanje službe ograniči na 4 godine (mandat Kongresa), što je stvorilo nesposoban i koruptivan upravni sistem. Pesedetih godina 20tog veka napušta se spoils sistem i prelazi na moderne sisteme regrutovanja profesionalnog upravnog aparata (1955. godine 84 % službeničkih mesta popunjava se na osnovu konkursa i ispita).

[68] Javni službenici su osobe koje u državnim organima i samostalnim ustanovama vrše poslove javne službe kao svoje redovno zanimanje, odnosno osobe zaposlene u državnim organima, u ustanovama iz oblasti prosvete, nauke, kulture, zdravstva i drugim ustanovama koje se osnivaju radi vršenja javne službe. (*Zakon o javnim službenicima,* Sl. list FNRJ, broj 53/1957*).*

[69] "Sva ovlašćenja i dužnosti imaju za pravac isključivo javni interes, a ne korist lica koje vrši službu. Javna služba je ustanovljena zbog celine, a ne zbog pojedinca. Pogodnosti koje izviru iz činovničkog položaja (plata, penzija, odlikovanja itd.) prožete su istim duhom. Zakonske odredbe o platama, penzijama, odlikovanjima, itd., donose se s obzirom na celinu, da osiguraju što savršenije vršenje službe (....). Iz toga sleduje da ova prava činovnika sa svim koristima izvedenim iz njih, mogu u svako doba da se menjaju zakonom ili uredbom, čim to iziskuje interes celine". **Lazo M. Kostić**, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije* I, Beograd, 1933. str. 303.

Politički funkcioner na upravu prenosi opšte političke smernice odlučujuće socijalne i političke grupe (vladajuče političke stranke ili koalicije) i vrši političku kontrolu uprave za račun te političke grupe.[70]

Između funkcionera i profesionalnih službenika postoji odgovarajući prostor „nedodirljivosti" koji može da bude uži ili širi „prelazni pojas". Izbornost političkih funkcionera u modernoj pravnoj državi i njenoj javnoj upravi ne sme da ide tako daleko, da dovede u pitanje profesionalizam javnih službenika. Neoravdano proširivanje pojma političkog funkcionera na profesionalne javne službenike predstavlja zapravo ostatak shvatanja upravne službe kao vlasti.

Klasifikacija (razvrstavanje) službenika može se sprovoditi **verikalno**, odnosno podela na zvanja (rangu) prema školskoj spremi (niža, SSS, VŠS i VSS) i **horizontalno,** gde je klasifikacija sprovedena na struke.

Klasifikacioni sistemi mogu se podeliti na dve osnove grupe: klasifikacija radnih mesta i službenika.

Klasifikacija radnih mesta (SR Nemačka, Rusija, SAD) *in abstracto* znači da se opšti zadaci organizacije pretvore u konkretne poslove, a ovi dalje da se razvrstaju u radne dužnosti pojedinaca.[71]

Radno mesto (position) je zbir svih radnih dužnosti i odgovornosti za izvršenje koje ima jedan službenik.[72] Više radnih mesta koja su slična u pogledu sadržaja rada, stepena težine, odgovornosti i zahteva u pogledu kvalifikacije, povezuju se u klasu (class of position). Pored vertikalne hijerarhije klasa, postoji i

---

[70] Depolitizacija državne uprave se u budućnosti vidi kao projektovanje "top menadžera", čime se kroz promenu statusa zaposlenih na ključnim pozicijama želi revidirati granica između politike i uprave.

[71] U **SR Nemačkoj** klasifikacija je regulisana propisima pojedinih federalnih jedinica. Radna mesta unutar jedne grupe upravnih organizacija ili unutar jedne službe predstavljaju **karijeru,** unutar koje su radna mesta hijerarhijski vertikalno stepenovana. Hijerarhija službenika, nezavisno od radnih mesta, dolazi do izražaja samo u platnim razredima osnovne plate. Svako radno mesto razvrstano je u nekoliko platnih razreda i službenik napreduje prema višim razredima svog radnog mesta po isteku određenog vremena. **Rusija** ima kao polazište klasifikaciju radno mesto. Dužnosti na raznim radnim mestima definisane su kao zvanja (dolžnosti)**. SAD** se smatra domovinom sistema klasifikacije radnih mesta.

[72] **Zvanja** izražavaju stručna svojstva zaposlenoga i njegovu osposobljenost za vršenje poslova određenog stepena složenosti. **Zanimanja** predstavljaju radna mesta sa odgovarajućom školskom spremom za koje se ne utvrđuju zvanja.

vertikalna klasifikacija radnih mesta po stepenima (grades), a služe za utvrđivanje plata.[73]

Prava i dužnosti službenika čine lični staus javnog službenika. *Radne dužnosti* svakog radnog mesta treba da se podele na isti način, na primer: redovni zadaci, administrativno-kancelarijske dužnosti, specijalna zaduženja, itd. Ova podela je priprema za pronalaženje merila (kriterijuma) za stvaranje klasa radnih mesta, koje se međusobno razlikuju po rangu, odgovornosti, plati i drugim materijalnim i nematerijalnim prednostima koje služba pruža. Klasifikacije klasa obuhvata sva radna mesta sa sličnim ili istim radnim dužnostima.

Klasifikacija službenika (npr. Engleska)[74] polazi od ličnih svojstava službenika (npr. školska sprema, radni staž, itd.), pa se razvrstavanje vrši po formalnom obrazovanju (kvalifikacija koju je stekao – niža, srednja, viša i visoka školska sprema) ili po dužini vremena provedenog u upravnoj službi. Ako službenike razvrstavamo po godinama službe, treba da odredimo koliko ukupno takvih "starosnih grupa" želimo imati. Razvrstavanje je moguće i po vrsti rada (manuelni i intelektualni) i struci (finansijska, zdravstvena, prosvetna, građevinska....).

Sistem klasifikacije radnih mesta doprinosi racionalnoj organizaciji i principu nagrađivanja prema radu,[75] a sistem klasifikacije službenika daje veću

---

[73] **Klasifikacija radnih mesta** se vrši prema sledećim kriterijima: **1.) težina i složenost radnog mesta**: stanje razvoja problema kada prvi put dolazi pre službenika, kako se vrši dodela poslova (podjednako svima ili lakše i teže), planiranje vlastitoga rada, odluke koje donosi, koliko se rad određenog službenika kontroliše, raznolikost i opseg rada (priroda i opseg zaduženja); **2.) posebna odgovornost:** kontrola tuđeg rada, nezavisnost u odlučivanju, odgovornost za sigurnost drugih, čuvanje novca, posebni zahtevi u pogledu tačnosti, kontakti sa strankama (fizička i pravna lica i službenici iz drugih organa), javne dužnosti (šire konferencije, štampa i sl.); **3.) dužnosti rukovođenja:** u čemu se sastoji rukovođenje, odnosno nadzor: utvrđivanje smernica, sastavljanje planova, određivanje načina izvršenja, upravljanje unutrašnjim funkcionisanjem, dodeljivanje zadataka i određivanje prioriteta, koordinacija rada podređenih, kontrola količine i brzine rada, kontrola kvaliteta, u kojoj su meri podređeni ovisni o rukovodiocu: pod neposrednim nadzorom, pod opštim rukovodstvom, prema opštim uputama, veličina jedinice kojom rukovodi, organizaciona složenost (važnost i raznolikost funkcija).

[74] Službenici se dele na **klase** (classes), a unutar klasa na **stepene** (levels). Kriterijum za uvrštenje u određenu klasu jeste stručna sprema i godine života. Umesto četiri klasične klase (administrativna, izvršna, uredska i pomoćna) nove potrebe dovele do so do povećanja broja klasa na 14.

[75] ***Prednosti sistema klasifikacije radnih mesta***: 1. Postavljanje *racionalnih kriterijuma za kontrolu stepena plate* jer omogućava stvaranje klasa radnih mesta, sa istim stepenom prinadležnosti, svodi raznolikost zvanja i mesta na racionalnu meru, objektivno definiše radne

sigurnost službenicima i jednostavniji je u primeni, pa ga se nijedan personalni sistem, ne može potpuno odreći, naročito siromašnije zemlje, gde je sistem javne uprave manji. Zbog toga se u praksi kombinuju oba sistema klasifikacije, zadržavajući svaka svoje prednosti, a ublažavajući nedostatke (npr. Francuska).[76] U Republici Srbiji polazi se od klasifikacije radnih mesta, ali se kombinuje sa nekim elementima klasifikacije službenika po ličnim svojstvima. Naime, za svako radno mesto mora se predvideti odgovarajuća stručna sprema, odnosno odgovarajuća školska sprema, radno iskustvo i drugi uslovi potrebni za vršenje poslova radnog mesta.

4. Analiza poslova i radnih operacija i planiranje ljudskih resursa

4. 1. Analiza poslova i radnih operacija predstavlja početnu, ali ujedno i najznačajniju funkciju u upravljanju ljudskim resursima. Prikupljaju se informacije koje se odnose na prirodu posla i znanja koja zaposleni treba da poseduju kako bi taj posao obavljali. Da bi konkretan zadatak bio uspešno realizovan, potrebno je ispitati na koji način, odnosno kakva su znanja i kompetencije potrebne zaposlenim kako bi taj konkretan zadatak uspešno sproveli.

Analiza posla daje dvije grupe informacija. Prva grupa informacija odnosi se na sadržaj i karakteristike određenog posla i načine njegovog upravljanja.

---

dužnosti i obaveze, pruža informacije o sadržini rada na osnovu kojih se može odrediti i stručno uzdizanje predstavlja temelj sporazuma između predpostavljenog i potčinjenog u pogledu posla i plate i time olakšava pravilne odnose unutar upravne organizacije. 2. *Pomaže u organizaciji* jer zahteva definiciju i opis dužnosti (unosi jasnoću u pitanje odgovornosti svakog pojedinog radnog mesta), olakšava budžetiranje, itd. 3. *Posebne vrednosti za javnu službu* jer pružaju garanciju građanima i onima koji plaćaju poreze da postoji neka logična veza između izdataka za osoblje i službe i pruža najbolju, do sada pronađenu , zaštitu od političke i lične protekcije u određivanju javnih primanja. 4. Jednaka plata za isti rad. Međutim, osnovni nedostatak **je** velika složenost i sredstva koja traži sprovođenje takvog sistema.

[76] Francuska poznaje uravnoteženu kombinacija oba sistema. Službenici su horizontalno razdeljeni u **grupe** (cadres) koje obuhvataju istovetna i vertikalno stepenovana radna mesta (emplois). Uprava je razdeljena na **službe** (corps) od kojih svaka obuhvata određenu **vertikalnu hijerarhiju zvanja** (grades). Imenovanje na radno mesto i podela na zvanja, dva su odvojena upravna akta. Njihova međusobna veza je u tome da dobijanje određenog zvanja daje pravo dobijanja radnog mesta, koje odgovara zvanju. Pri prelasku u drugu službu službenik ne zadržava prava stečena u predhodnoj službi.

Druga grupa informacija odnosi se na izvršioce, odnosno sposobnosti, znanja i veštine koje su potrebne za uspješno obavljanje određenog posla.[77]

Analizu posla najčešće sprovodi stručnjak za ljudske resurse[78] i prikupljeni podaci se odnose na „dužnosti koje se obavljaju, (...) fizičke uslove rada i plan rada" zaposlenog u organizaciji. Ovi podaci stručnjaku za ljudske resurse koriste u cilju definisanja opisa posla i budućih aktivnosti vezanih za posao (obučavanje zaposlenog, karijerno napredovanje i sl.). Opisom posla odgovara se na pitanja šta zapoleni radi, te kako i u kojim uslovima obavlja radne operacije.

Od analize poslova i radnih operacija zavise sve ostale funkcije menadžmenta ljudskih resursa i omogućava stvaranje realnog okvira za sve ostale funkcije upravljanja ljudskim resursima.

Analizom formalne organizacione strukture i opisa radnih mesta omogućuje se uvid u podelu odgovornosti za radne zadatke, linije komunikacije, efikasnost korištenja zajedničkih funkcija, kao i prikaz eventualnih nelogičnosti u hijerarhijskim nivoima i nazivima radnih mesta.

4. 2. Planiranje ljudskih resursa (kadrovska politika) je menadžerska funkcija pod kojom se podrazumijeva strateško projektovanje kadrovskih kapaciteta u upravi, korišćenjem kvantitativnih i kvalitativnih metoda u funkciji adekvatnog ostvarivanja ciljeva uprave.[79]

Planiranje kadrova je proces proučavanja potreba za kadrovima i prognoziranje i projektovanje za određen vremenski period, ali i planiranja nepredovanje, obrazovanja, zaštite, prekvalifikacije, rešavanje viškova kadrova.

Kadovska politika je proces u kome se ljudi postavljaju na odgovarajuća mesta, definisana u organizacionoj strukturi, da bi obavili određene poslove. Ova faza obuhvata proeces pronalaženja, odabiranja i dovođenja karova u organizaciju, njihovu obuku i inovaciju znanja, razvoj i napredobanje, nagrađivanje, zaštitu i dr.[80]

---

[77] **Bogićević Milikić, B**, *Menadžment ljudskih resursa*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, 2006, str. 41, **Dessler, G**, *Osnovi menadžmenta ljudskih resursa*, Data status, Beograd, 2007, str. 60-65, **Šuša, B**, *Menadžment ljudskih resursa*, CEKOM, Novi Sad, 2009, str. 164.

[78] Stručnjak za ljudske resurse ima više opcija za prikupljanje podataka, a on to najčešće radi neposredno, putem upitnika, intervjua i razgovora, posmatranja zaposlenih u njihovom radu ili posredno, kada se od zaposlenih zahtijeva vođenje ličnih dnevnih evidencija i sl.

[79] **Ćorović, B**, *Menadžment ljudskih resursa*, Fakultet za pomorstvo, Kotor, 2008, str. 101.

[80] **P. Dimitrijević**, *Menadžment javne uprave*, Banja Luka, 2009. str. 9.

Prilikom planiranja kadrovskog potencijala, treba uzeti u obzir više aspekata, odnosno dimenzija.[81] Plan kadrovskih potencijala sadrže: aktivnosti za sticanje potrebnih znanja i veština postojećih kadrova, dodatno zapošljavanje (ukoliko je potrebno) i redukovanje postojeće strukture zaposlenih.[82]

Da bi planiranje ljudskih potencijala bilo uspešno i svrsishodno, ono mora biti dio celokupnog strateškog plana organizacije, a takođe mora biti sinhronizovano sa vizijama organizacije (strategija). Ostvarivanje strateških ciljeva nije moguće bez aktivnog sudelovanja ljudskih potencijala, koji su najznačajniji resurs svake organizacije.

Prilikom planiranja kadrova u organizaciji mora postojati konsenzus između rukovodioca i menadžera u osnovnim pitanjima (npr. koji se poslovi moraju obavljati da bi se ispunili ciljevi organizacije; koja su znanja i veštine potrebni za obavljanje tih poslova; koliko je ljudi potrebno za obavljanje tih poslova, i dr.). Ostvarivanjem unutrašnjeg konsenzusa, pristupa se kreiranju strateškog dokumenta dugoročnog upravljanja kadrovima, koji predstavlja osnov za ostale procese upravljanja ljudskim resursima.

5. Upravljanje zapošljavanja (regrutovanje)

Proces prijema kadrova, predstavlja određeni tok događaja i aktivnosti, koji dovode do popunjavanja radnih mesta u organizaciji. Sastavljen od niza

---

[81] Osnov za planiranje kadrovskog potencijala čine: izveštaj o ostvarenim rezultatima rada i poslovanja; o ostvarenom kvalitetu usluga, primedbama i reklamacijama korisnika; planski ciljevi; strategija razvoja; plan tehnoloških i organizacijskih promena; analiza sposobnosti, znanja i uspešnosti postojećeg kadrovskog potencijala, i dr. **Vujić, D**, *Menadžment ljudskih resursa i kvalitet: Ljudi – ključ kvaliteta i uspeha*, Centar za primenenu psihologiju Društva psihologa Srbije, Beograd, 2000, str. 41-44.

[82] U cilju upravljanja kadrovima u državnim organima donosi se kadrovski plan koji se sastoji od zbirnih i pojedinačnih podataka o zaposlenima u državnim organima i potreba za novim zapošljavanjem u godini za koju se kadrovski plan donosi, i to podataka o: 1) broju državnih službenika i nameštenika po svakom radnom mestu, odnosno zvanju koji su u radnom odnosu na neodređeno i određeno vrieme; 2) broju potrebnih državnih službenika i nameštenika po svakom radnom mestu, odnosno zvanju u godini za koju se kadrovski plan donosi; 3) broju pripravnika u državnom organu po nivou kvalifikacije obrazovanja i vrsti stručne spreme; 4) broju potrebnih pripravnika u državnom organu po nivou kvalifikacije obrazovanja i vrsti stručne spreme u godini za koju se kadrovski plan donosi; 5) broju državnih službenika, odnosno nameštenika po nivou kvalifikacije obrazovanja i vrsti stručne spreme koji su stavljeni na raspolaganje organu za upravljanje kadrovima; 6) drugih podataka od značaja za kadrovsko planiranje.

aktivnosti kao što su: raspisivanje konkursa, testiranje, odluka o zapošljavanju, obrazovanje na radu, unapređenje, prijem na novo radno mesto i sl.

Zapošljavanje (staffing) je posebna faza menadžmenta ljudskih resursa koja se bazira na analizi poslova i planiranja ljudskih resursa. U ovoj fazi menadžmenta organizacija teži pronalaženju ljudi koji će obavljati planirani posao i ostvariti viziju, odnosno svrhu njenog postojanja. Proces zapošljavanja se sastoji iz regrutovanja, selekcije i profesionalne orjentacije kadrova.

Regrutovanjem dolazimo do grupe kandidata između kojih biramo najbolje.[83] Selekcija predstavlja fazu zapošljavanja u kojoj organizacija bira najkvalitetnije od prijavljenih kandidata za obavljanje unapred propisanih zadataka. Proces selekcije, odnosno izbora pogodnih kandidata se sastoji iz niza koraka koje svaki od izabranih prolazi u cilju upoznavanja sa organizacijom. Iako se koraci u procesu selekcije razlikuju od organizacije do organizacije, opšti model ima sledeće korake: prijem aplikacija, testiranje, intervjui, preporuke i provera dokumentacije, medicinske procene, razgovor sa rukovodiocem, prikaz posla i odluka o zapošljavanju.[84]

Orjentacija je izbor najpogodnijih poslova za pojedinca, za razliku od selekcije, kojom se vrši izbor najboljih ljudi za određeni posao. To je poslednja i najznačajnija faza zapošljavanja i logički sledi selekcionu fazu. Cilj profesionalne orjentacije jeste pronaći najbolje mesto za radnika u organizacionoj jedinici, odnosno pronaći mu ono mesto u okviru kojeg će biti najproduktivniji.[85] Ova faza je poznata i kao faza socijalizacije, jer kroz nju organizacija pored radnih, stiče i saznanja o psihofizičkim osobinama novozaposlenog, a on takođe

---

[83] Regrutacija kandidata može biti internog i eksternog karaktera. Interna regrutacija je proces u kome organizacija kroz premeštanje, rotiranje i napredovanje u službi postojećem kadru daje nove zadatke. Eksterna regrutacija podrazumeva traganje za novim kadrovima, koji nisu radno angažovani od organizacije. Instrument koji se u javnom sektoru najčešće koristi jeste oglašavanje, koje u zavisnosti od karaktera regrutacije, takođe može biti interno i eksterno.

[84] **Sušnjar, Š, Zimanji, V**, *Menadžment ljudskih resursa*, Univerzitet u Novom Sadu, 2005, str. 162. U proceduri selekcije dve strane donose odluku: organizacija, da li će ponuditi posao i prezentovati uslove i kandidat, da li prihvata ponuđene uslove i rad u organizaciji. **Ćorović, B**, *Menadžment ljudskih resursa*, Fakultet za pomorstvo, Kotor, 2008, str. 146, 162.

[85] Obzirom na starosnu strukturu, fokus treba staviti na podmlađivanje, ali svakako ne pripravnicima, već osobama sa odrđenim radnim iskustvom, osobama koje mogu biti i kreatori, a ne samo izvršioci i trkači.

upoznaje radnu sredinu i sistem u kome će graditi karijeru. Značaj ove faze jeste da zaposleni pronađe svoje mesto u organizaciji, ne remeteći ostatak kadra.[86]

Sprovođenje ovih koraka u okviru faze zapošljavanja treba da omogući stvaranje kvalitetne radne atmosfere i prihvatanja podobnog kadra u organizacione strukture. Da bi organizacija dugoročno izgradila uspešan sistem, ona mora uložiti sredstva u usvajanje novih znanja zaposlenih (obuka i trening) ali i nagraditi one koji su na nižim pozicijama duži vremenski period ostvarili konstantno kvalitetne rezultate.

Merit-sistemom želi se spovećati efikasnost delovanja javne uprave, izbeći davanje položaja u upravi pripadnicima samo jednog društvenog sloja ili jedne političke partije, napustiti odnos političke lojalnosti i patronaže, a otvoriti pristup u upravu samo onima koji raspolazu specifičnim tehničkim znanjem. Tako se ostvaruje načelo jednake dostupnosti položaja u upravi svima, zavisno samo od njihove sposobnosti. Da bi se to postiglo potrebno je stvariti objektivne kriterijume ocenjivanja, sprovođenjem ispita sposobnosti, stvaranjem nezavisne personalne službe koja proverava i selekcioniše najsposobnije, ograničenjem samovolje političkih funkcionera u primanju, raspoređivanju i otpuštanju upravnih radnika. Glavna metoda merit-sistema jest selekcija ljudi za rad u službi proverom njihove sposobnosti na otvorenim konkursima.

6. Obrazovanje, obuka i trening ljudskih resursa

Investiranje u ljudski kapital, obuka, razvoj i menadžment zaposlenih su pretpostavka poboljšanja kvaliteta javnog servisa. *Obrazovanje* je duži i organizovani proces sticanja teorijskih i praktičnih znanja o okruženju koje služi kao osnova intelektualnog razvoja.

Obuka je proces kojim se obezbedjuje konstantno usavršavanje sopstvenog kadra, kako bi se obezbedile performanse koje su neophodne za ostvarivanje funkcionalne prednosti. Obuka ima nekoliko faza: stratešku, pravnu i instutucionalnu. Strateškim okvirom najpre se definiše pitanje procene potrebe

[86] Na ovu fazu se mora obratiti posebna pažnja, jer nije dovoljno da novozaposleni ima sjajne karakteristike u poslu, već je potrebno i da se njegov profil uklapa u profil organizacije. On mora da bude nastrojen ka timskom radu, ne ispoljava agresivno ponašanje, bude stalno raspoložen za usavršavanje i sl.

za obukom.[87] Kada se prikupe informacije koje su korisne pri proceni potreba za obukom, kreira se strategija za obuku, koja definiše opšte i posebne ciljeve, određuje vršioce obuke, način njihovog vršenja, mesto i vreme obuke i rezultat sprovedene obuke, odnosno evaluacija kompletnog procesa obuke, koja daje odgovor na pitanja da li je ona bila učinkovita, odnosno svrsishodna za zaposlene.

Trening je proces sticanja ili produbljivanja znanja, veština i promena stavova i ponašanja osobe, koja će ih primeniti u poslu kojim se bavi.[88] Kontinuirana obuka i trening javnih službenika povećava efikasnost upravnog sistema.

Ljudske potencijale čine ukupna znanja, vještine, sposobnosti, kreativne mogućnosti, motivacija i odanost organizaciji. To je ukupna intelektualna i psihička energija koju organizacija može angažovati za ostvarivanje ciljeva i razvoja.[89]

Znanje i inovacija postaju temeljni osnov razvoja uprave i društva. Potrebno je sve više veština i sposobnosti, visoko obrazovanih stručnjaka. Težište rada se s fizičke prebacuje na intelektualnu i psihičku energiju ljudi. Najvažnije umeće postaje zadržati kreativne ljude.

Identifikacija veština i sposobnosti koje nedostaju zaposlenima u javnom sektoru na različitim stepenima u hijerarhiji, priprema strateškog plana obuke za svaku instituciju, priprema planova, metodologija obuke, priprema materijala za obuku i sistema evaluacije, identifikacija i evaluacija kapaciteta obuke postaju važan deo menadžmenta obrazovanja i treninga kadrova.

Javni službnici moraju konstantno da upotpunjuju postojeća i stiču nova znanja. Samo uz nova znanja mogu se zakonito, efikasno i stručno izvršavati zadaci i poslovi u upravi, kako sa aspekta rukovođenja, tako i sa aspekta

---

[87] Ova faza mora odgovoriti na pitanja zašto je potrebna obuka, na koji način je potrebno sprovesti i koja je ciljna grupa obuke. Postoje različiti instrumenti za prikupljanje odgovora na ova pitanja, a najčešće su to intervjui sa ciljnom grupom, istraživanja i upoređivanja rezultata o radu zaposlenih, testiranja zaposlenih i sl., za čije sprovođenje su zadužena posebna odjeljenja u okviru organizacije.

[88] **D. Kavran**, *Javna uprava*, Beograd, 2003.

[89] U 19. veku, Karl Marx je u analizi faktora produktivnosti na prvo mesto stavio stručnost radnika, a znanje je smatrao najbitnijom proizvodnom snagom društva. Ta povezanost je i najznačajniji pokazatelj važnosti uloge "ljudskog kapitala" i investicija u javnoj upravi pri ostvarenju ciljeva razvoja.

komunikacija sa građanima i organizacijama i upotrebljavati savremena tehnička sredstva.

Pomeranje nivoa stručnosti i profesionalnosti zaposlenih praktično je neograničeno i u tom ljudskom kapitalu sadržana je potencijalna prednost konkretnog subjekta. Svest o presudnosti ulaganja u ljudske resurse, kako bi se poboljšala poslovna efikasnost, preovlađujuća je u savremenim uslovima.

Upravi su potrebni službenici, koji su sposobni da uče, koriste svoja i iskustva drugih, preduzetni su i fleksibilni. Razvoj kompetencija je od ključnog značaja.[90] "Reorganizovana uprava treba da vodi efikasnu i razumnu kadrovsku politiku kako bi postala stjecište sposobnih, a "emigraciona teritirija " nesposobnih, mjesto gdje bi se "što više, to bolje", okupila "nacionalna pamet" da bi "predložene alternative unutrašnje i spoljne politike i ekonomskog razvoja dobile u pouzdanosti i verovatnoći ispunjenja dugoročnih ciljeva trajnog razvoja podržanog ukupnim pivrednim i kulturnim poletom i energijom".[91]

Treba razvijati privrženost između uprave i njenih službenika, poboljšanjem organizacione delotvornosti ustanovljavanjem saradničkih odnosa između upravne organizacije i njenih individualnih članova. Obrazovanje "izaziva" samopoštvanje, samospoznaju: intelektualni, moralni i duhovni rast ličnosti, uliva sigurnost i neosporno, postaje zalog naše budućnosti. Sve što ne valja u društvu, prvenstveno je posledica neznanja "u kojem su živjeli naši preci, u kojem sami još živimo" (Robert Oven).[92]

Mnogo treba ulagati u obrazovanje kadrova, jer je poznato da se ulaganje u ljudski resurs u proseku za oko pet puta više isplati nego ulaganje u opremu. Ne postoji veće zadovoljstvo nego biti ekspert, koji stvarno zna šta radi.[93]

Potreba za stručnim obrazvanjem nastaje već u početku uključivanja određenih lica u proces rada, tzv. pripravnika**,** lica koja nemaju pun status javnih službenika. Glavna je pažnja poklonjena stručnom ispitu, mišljenja smo da bi odlučujuću ulogu trebalo da imaju određena predavanja, seminari i kursevi, kao

---

[90]Neki ljudi "uobražavaju da su izmenivši ime stvari, izmenili i samu stvar"(F. Engelsa).

[91] **D. Kavran**, *Tehnička poboljšanja ili strukturne promene u upravi,* Anali Pravnog fakulteta, Beograd, 1970.

[92] **N. Rot**, *Psihološke ideje u sogijalističkim učenjima i njihova diskutabilnost*, Zbornik Pravnog fakulteta u Podgorici, 1989. str. 19–21.

[93] **D. Kavran**, *Organizacja, kadrovi, rukovođenje (nauka o upravljanju),* str. 39.

obavezni vidovi dopunskog obrazovaenja, po čijem okončanju bi se vršila provera znanja pripravnika.

Obuka načelnika i rukovodilaca u znanjima iz oblasti menadžmenta postaje izuzetno značajna, kao i sticanje neophodnih znanja iz oblasti informaciono-komunikacionih tehnologija, znanje stranih jezika, znanja i veštine u timskom radu, upravljanju promenama, metodama poboljšanja efektivnosti i efikasnosti rada, stvaranju partnerstva javnog i privatnog sektora, poboljšanju transparetnosti, stvaranja korisničke orijentacije, itd.

Kvalitetno i efikasno obavljanje državne službe moguće je uz pretpostavku da službenik voli svoj posao i da ima organizovano i osmišljeno stručno usavršavanje koje mu omogućava sticanje novih znanja, veština i kompetencija poput praćenja naučne i stručne literature, pohađanja različitih predavanja, kurseva i seminara, upućivanja na prktičan rad u druge organe, na fakultete i druge naučne i stručne institucije, sticanje specijalizacije, magisterija, odnosno doktorata.

7. Karijerni napredak zaposlenih

Karijera predstavlja sveukupni profesionalni angažman pojedinca tokom života. Karijera je kontinuiran proces „kretanje naviše i napredovanje u radnim ulogama.“[94] Ona, pored radnog angažmana, može predstavljati i volonterski staž, te druge aktivnosti tokom života koje su usko povezane sa strukom (pohađanje seminara, obuka, raznih vrsta interaktivnih radionica i sl.).[95]

Napredovanje je redovno kretanje službenika u službi kojim on dolazi na odgovornija i bolje plaćena radna mesta. Svrha napredovanja je s jedne strane, podstaći službenike na što bolji radni učinak i na vlastito usavršavanje, a s druge, pružiti im sigurnost napredovanja u službi.

Obeležje ove faze upravljanja ljudskim resursima jeste mogućnost njenog razvoja od strane pojedinca putem planiranja karijere, kao i upravljanje karijerom na organizacionom nivou. Iako se pod karijerom najčešće podrazumijeva individualni proces planiranja, često veoma važnu ulogu u razvoju imaju i organizacije, koje imaju posebne planove za razvoj karijera

---

[94] **Torrington, D, Hall, L, Taylor, S**, *Menadžment ljudskih resursa*, Data status, Beograd, 2004, str. 443.

[95] **Bogićević Milikić, B**, *Menadžment ljudskih resursa*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, 2006, str. 258.

zaposlenih u njima. Najzad, cilj razvoja karijere je ostvarivanje potreba organizacije i pojedinca na poslu, razvoj mogućnosti zaposlenja tj. razvoj sposobnosti za zapošljavanje.

8. Ocenjivanje (evaluacija) ljudskih resursa

Ocene rezultata rada (evaluacija performansi) uopšte, pa i u upravi imaju brojne prednosti. Efikasnost upravnog sistema, povećala bi se uvođenjem sistema procene rezultata rada. To zahteva postojanje permanentne evaluacije po službama koja obuhvata sve zaposlene ali i njihove pretpostavljene. Ta dvosmerna i dvostruka evaluacija povećava osećaj pripadnosti timu, pojačava osećaj zajedničkog uspeha i obostrane odgovornosti za nefikasnost, za greške u radu i pogrešne procene i strateške odluke.[96]

Osnovni problem ocenjivanja (evaluacije) jeste spojiti objektivnost sa ekonomičnošću. Ocena mora da bude tačna, a metode pouzdane. Izvori informacija za ocenu moraju biti tačni. Subjektivnost treba svesti na najmanju moguću meru i ocnjivanju treba posvetiti dovoljno vremena. Ocenjivanje mora biti jednostavno i ekonomično, prilagodljivo i razumljivo službenicima na koje se primenjuje i prihvaćeno od njih kao svrsishodno i pravedno.

Rukovodilac koristi ocene rezultata rada u donošenju niza odluka vezanih za zaposlene, kao što su: odluka o unapređenjima, premeštajima i otpuštanjima, odluka o potrebama za daljim usavršavanjem i razvojem, kriterijuma na osnovu koga se ocenjuju programi selekcije i razvoja. Evaluacija isto tako pružaju zaposlenom povratnu informaciju o tome kako, organizacija u kojoj rade gleda na njihov rad. Rukovodilac treba da, o oceni, razgovara sa podređenima, da ih upozorava na koje tačke u njihovoj ličnosti i radu moraju da obrate pažnju i da im pomognu u otklanjanju opaženih slabosti. Pored toga, evaluacija performansi, može se koristiti kao sredstvo za: planiranje osoblja i donošenje odluka o nagrađivanju.

Predmet ocene (parametri) mogu biti: rezultati po pojedinačnim radnim zadacima, način ponašanja i lične osobine službenika. Međutim, godišnja evaluacija rezultata rada treba biti zasnovana na određivanju individualnih ciljeva.

---

[96] **P. Dimidtrijević**, *Menadžment javne uprave*, Banja Luka, 2009. str 47.

Ocenu rezultata mogu da vrše: (1) ***neposredno nadređeni***, u kom slučaju prednost je što je rukovodilac odgovoran za rad podređenih, iako on nije dovoljno blizu da bi stekao realnu sliku, (2) ***kolege u istom rangu***, kada se dobija nekoliko mišljenja bliskih saradnika ali sa rizikom od neobjektivnsti zbog eventualnog prijateljstva, (3) ***sam zaposleni ocenjuje svoj rad*** (autoevaluacija), što je odličan način da se podstakne razgovor zaposlenog i nadređenog o učinku, mada trpi rizik od neobjektivnosti, i (4) ocenu rezultata vrši ***neposredni podređeni***, koji ima pozitivne strane u tome što „ocenitelj" ima česte kontakte sa osobom čiji se rad procenjuje „nadređenim" službenikom ili čak starešinom, s tim što su razlozi eventualne neobjektivnosti, strah od konsekvenci, ukoliko se da negativna procena rada nadređenog.

Metodi evaluacije mogu biti različiti. To može biti jednostavni **pisani sastav** koji predstavlja opis dobrih i loših strana zaposlenog, radni učinak u proteklom periodu, njegovi potencijali i predlozi za poboljšanje radnog učinka i dr. Dakle, nisu potrebni komplikovani obrasci ni posebna obuka za osobu koja vrši procenu. Međutim, ovaj metod ima lošu stranu jer veoma zavisi od sposobnosti pisanog izražavanja osobe koja vrši ocenu. Drugi način je kada osoba koja vrši ocenu opisuje neki **kritični događaj** kao ilustraciju ponašanja koje dovodi do uspešnog ili neuspešnog obavljanja posla i najzad, **grafikoni**, koji se odnose na: kvalitet i kvantitet rada, obim stručnog znanja, saradnju sa drugima (komunikativnost),[97]lojalnost, redovnost na posl, poštenje, inicijatia i dr.[98] Postoje i drugi metodi evaluacije, kao što su: bihevioristički zasnovane skale ili poređenje učinka više zaposlenih.

Problemi koji se mogu javiti u vezi sa procenom su nesporazumi, predubeđenja, netrpeljivosti lična ili prema starišini i dr. Često je davanje povratne informacije o oceni radnog učinka jedna od najneprijatnijih dužnosti zaposlenima i ako nisu obavezani organizacionom politikom često ignorišu ovu obavezu.

---

[97] Komunikativnost može biti unutrašnja – unutar kolektiva, sa službenicima i sa nadređenim (ovde ima zloupotreba) i ekterna – odnos sa strankama (klijentima).

[98] Na ovim skalama dodeljuje se obično po 5 poena, u okviru ocena od 1 do 5. Ovakvo ocenjivanje oduzima znatno manje vremena za razvoj i primenu, a omogućava dobru kvantitativnu analizu i poređenje.

Ciljevi ocene radnog učinka (*performance management*) su: da zaposlenici znaju što se od njih očekuje, da se radni učinak transparentno ocenjuje i da zaposleni dobiju povratne informacije o svom radnom učinku.

Glavni cilj evaluacije radnog učinka je precizna procena individualnog doprinosa radu ministarstva i drugih organa i organizacija javne uprave. Korektno prikazana ocena može da ima pozitivan uticaj na rad zaposlenih u smislu bolje motivacije i radnog učinka, naročito kada je ocena urađena na osnovu biheviorističkih parametara koji su usmereni ka rezultatima rada, kada se uz ocenu učinka razmatra i o mogućnostima napredovanja u karijeri i kada zaposleni imaju priliku da aktivno učestvuju u procesu procene (razgovori o rezultatima rada - interjvu).[99]

Dobar sistem ocenjivanja nije lako naći. Treba obezbediti opšte uslove, npr. ispitivanje kvalifikacija, ispiti, ispravno raspoređivanje novoprimljenih službenika, psihološka ispitivanja, uzdizanje u službi kroz treninge, koji treba da obezbede bolji prosečni kvalitet službenika. Ovi uslovi olakšavaju ocenjivanje i daju mu smisao. To su objektivni, opšti i jasni standardi rada, tj. merila šta je dobar i uspešan službenik. Ocena mora biti sredstvo odgajanja i razvijanja službenika.

9. Motivacija zaposlenih

Važna stvar je poboljšanje motivacije zaposlenih (menadžment ljudskim resursima). Efikasno pružanje usluga često zavisi od odnosa licem u lice između javnog službenika i korisnika usluge. Motivacija je voljni momenat zaposlenog za rad, odnosno „uticaj koji izaziva, usmerava i održava željeno ponašanje ljudi.“[100] Motivacija je element koji je potreban zaposlenom da bi se zadovoljila

---

[99] ***Intervjui u vezi radnog učinka*** zaposlenih je mesto na kome se susreću interesi zaposlenih i nadređenih, u okviru konstruktivnog dijaloga, na bazi zajedničkog zahteva i u korist obe strane. Standardna procedura podrazumeva da će svim zaposlenima u ministarstvu biti ponuđen godišnji intervju sa direktnim nadređenim. Ovaj postupak se vrši radi obostrane koristi, ministarstva i zaposlenog. Intervju daje priliku rukovodiocu i zaposlenom da zajedno razmotre, svakodnevnu radnu problematiku. Obe strane imaju priliku da pogledju unazad, ali i unapred. Mogu da razgovaraju o trenutnoj situaciji na radnom mestu, ličnom i profesionalnom usavršavanju na struktuiran način i da zajednički donesu plan programa razvoja za pojedinačne članove radnog kolektiva. Njjednostavnija forma intervjua je dijalog o tome kako se situacija na radnom mestu može poboljšati u narednom periodu, u korist obe strane. Zaposleni tada ima priliku da iznese svoje želje.

[100] http://bs.wikipedia.org/wiki/Motivacija 23.11.2014.

njegova potreba za radom. Motivi pojedince vode i podstiču ka realizaciji cilja, a sa aspekta menadžera to su aktivnosti koje stvaraju uslove da zaposleni teže, žele i hoće da ostvare definisane ciljeve i da konstantno pomeraju granice svojih moći.

Teorijski pristup. Jedan od osnovnih pokretača čovekovog delovanja je motiv (motivacija). Motiv (latinski *motus*) znači povod, pobudu za neko delovanje, akciju. To je ono što nas pokreće na određeno ponašanje, rad, učenje.

Motivacija je skup složenih karakteristika pojedinaca bez kojih se znanje i sposobnosti neće ili će se slabo ispoljavati. Može se reći da bez motivisanosti i najveći stručnjaci neće moći pokazati svoja znanja i veštine.

Motivacioni procesi uključuju i čitav niz psihičkih procesa (emocije, ličnost, intelektualne procese i drugo). U psihologiji postoje različite teorije motivacije, ali među menadžerima najpopularnije su: teorija Abrahama Maslowa (1943.) i Herzbergova teorija.

Teorija A. Maslowa ljudske potrebe razvrstava prema hijerarhiji prioriteta u pet kategorija: (1) *fiziološke (primarne) potrebe* (hrana, voda, vazduh, san i ostale osnovne egzistencijalne potrebe) za čije zadovoljenje ljudi su „spremni na sve". (2) *potrebe za sigurnošću* (psihološke potrebe) su po rangu neposredno uz fiziološke potrebe (npr. potreba zaštite od rizika, opasnosti, odnosno otklanjanje nepovoljnih dejstava okoline, potreba za sigurnošću na poslu, za stanom…) pa se mogu smatrati takođe primarnim psihološkim potrebama. (3) *potreba za pripadanjem* su psihološke potrebe za pripadnošću, za uključivanjem u grupu i priznavanjem za član zajednice. Tu spada i potreba za ljubavlju i prijateljstvom. (4) *potreba za uvažavanjem*, postoji kod svakog čoveka. Čovek pre svega ceni sam sebe, ali ima potrebu da ga i drugi cene i uvažavaju. To su potrebe za ugledom, reputacijom, za postizanje uspeha, za nezavisnošću, slobodom. (5) *potreba za samoaktualizacijom* najviši je nivo potreba i pojavljuje se nakon zadovoljenja predhodne četiri potrebe. Čovek koji oseća ovu potrebu, teži kreativnosti, vrhunskim rezultatima, usavršavanju, uživanju u poslu.

Analizirajući ljudske potrebe, može se zaključiti da se samoaktualizacija može postići uglavnom, radom, odnosno pozitivnim društvenim delovanjem čoveka. Ovo je veoma značajno sa stanovišta motivacije za rad. Proučavanje potreba veoma je značajno kod stimulisanja kadrova. Naime, potrebe se često nalaze u hijerarhijskom odnosu: zadovoljenjem "niže" potrebe, otvara se mogućnost za početak zadovoljenja "više" potrebe. Naravno, dešava se da neka

"viša" potreba (potreba za uvažavanjem) bude zadovoljena pre "niže" potrebe (potrebe za stanom).

Potrebe su osnovni motivari ljudskog ponašanja i ljudi neprekidno teže da zadovolje što veći broj potreba, odnosno da postignu traženi cilj. Ukoliko cilj ne može da se ostvari, pojedinci često počinju sa negativnim, defanzivnim ponašanjem (izostanci sa posla, bolovanje, odbijanje da se obrazuje i sl.). Tako, dolazi do sukoba i nemogućnosti saradnje, što utiče na smanjenje efikasnosti.

Herzbergova teorija "motivacione higijene" zasniva se na dve grupe faktora: unutrašnji faktori "motivatori" (npr. uspešno postizanje nekog zadatka, priznanje i pohvale, lični rad, odgovornost za svoje i za poslove drugih, napredovanje) i spoljašnji faktori "faktori higijene"(npr. povećanje zarade, proces kontrole, nadzora, kvalitet međuljudskih odnosa, politika i uprava preduzeća, radni uslovi, sigurnost na poslu).

Unutrašnji faktori "motivatori" direktno utiču na zadovoljstvo u radu (motivacija osobe za delovanje, a ne za rezultate delovanja) jer podižu satisfakciju poslom i motivisanost za što bolji uspeh u poslu. Spoljašnji faktori "higijenski" predpostavljaju spolja postavljeni cilj koji treba dosegnuti kao osnovni motiv delovanja iza čega sledi nagrada (delovanje prestaje biti važno, važna postaje nagrada). Ukoliko su prisutni rađaju motivaciju za napredovanje i uspeh.

Praktični aspekti. Motivacija ima veoma značajnu ulogu u celokupnom procesu upravljanja ljudskim resursima. Pojmovi motivacije, nagrađivanja i performansi zaposlenog u organizaciji, odnosno njegove učinkovitosti na poslu u korelativnom su odnosu. U zavisnosti od toga kolika je motivacija zaposlenog, meri se najčešće i njegov učinak na radnom mestu.[101] Motivacija je problem kojem najveću pažnju moraju posvetiti menadžeri za ljudske resurse. Oni moraju preuzeti konkretne akcije koji će uticati na povratak zaposlenog na poboljšanje radnih performansi.

Kako motivisati ljude i dalje je često pitanje u svakodnevnom životu i radu. Kao praktična primena teorijskih znanja dovela je do izrade Upitnika

[101] Bez obzira na karakteristike koje zaposleni u kratkom vremenskom periodu ima pri obavljanju radnih dužnosti, one dugoročno mogu znatno opasti ukoliko postoji nedostatak motivišućeg faktora. **Ćorović, B,** *Menadžment ljudskih resursa*, Fakultet za pomorstvo, Kotor, 2008, str. 245.

(Anketa) koji su dali odgovarajuće rezultate, od kojih bi i ovde mogli da izdvojimo neke.

Stara priča je da radnici radno vreme doživljavaju kao moru i teret tako da su zaokupirani samo jednim pitanjem - kada će se jednom završiti radni dan. To ih ubija tako da ne vide ništa drugo. Nasuprot tome imamo sredine gde su radnici i službenici veoma motivisani i osećaju se zadovoljno i uspešno, da se smatraju jednostavno „najboljim".

U organima javne uprave se veoma malo (gotovo nimalo) vodi računa o motivaciji zaposlenih. Veliki broj službenika smatra da bi rukovodioci morali da nađu načina da motivišu službenike, kako bi oni pružili svoj maksimum; treba dozvoliti svakom pojedincu da participira, odnosno da učestvuje u odlučivanju, vođenju dela zadatka, da slobodno iskaže svoje mišljenje; na unutrašnju motivaciju pozitivno deluje pohvala, nasuprot kritici ("pohvala ne košta, a motiviše i podiže samopouzdanje")[102]; treba postavljati realne ciljeve (zadatke) – dostupne uz ulaganje određene količine napora; treba negovati potrebu za istraživanjem, za kreativnošću, koju poseduju sva ljudska bića; treba uvesti otvoreni sistem napredovanja (prema sposobnostima) umesto automatskog (protek vremena u službi), ili eventualno kombinovati oba sistema; treba praviti razliku između onih koji rade i postižu rezultate i onih koji samo dolaze na posao, ili čak ne dolaze: prve nagraditi, druge sankcionisati (novčano, raspodela na drugo radno mesto...); treba obezbediti odgovarajuće radne uslove (prostor, oprema…);[103] treba omogućiti stručno usavršavanje zaposlenih, itd.

Prema tome, službenici kao osnovni faktor motivacije izdvajaju novčanu nadoknadu, odnosno povećanje zarade, zatim mogućnost usavršavanja, tj. slanja na kurseve (jezici, kompjuteri..), zatim mogućnost putovanja (kongresi, seminari, itd.). Kada bi imali pristojna primanja, službenici su kao najvažnije motivacione faktore izdvojili: mogućnost usavršavanja (potreba za samoaktualizacijom), mogućnost putovanja i napredovanje u karijeri. Svaki pojedinac nosi brojne

---

[102] Naime, 60% službenika muškog pola i 70% ženskog pola izjavilo je da ih pohvala motiviše, odnosno pozitivno deluje na njih, a ostali da ih motiviše, ali u maloj meri. Prema tome, nije teško pohvaliti nečiji trud, naročito ako će to stimulativno uticati na dalji rad.

[103] Rezultati istraživanja pokazuju da većoj motivisanosti za rad doprinosi ostvarenje uslova rada, koji omogućavaju da u većoj meri dođe do izražaja samoaktuelizacija čoveka i njegova potreba da se iskaže kao kreativno i slobodno biće, i da se poštuje njegovo ljudsko dostojanstvo i njegova vrednost kao pojedinca.

probleme sa sobom i lične i druge ali rad mora da bude timski harmonizovan i da menadžer nalazi podršku i razumevanje u drugim organima i timovima.

Primena sankcija prema onima koji ne izvršavaju svoje obaveze, u kombinaciji sa nagrađivanjem onih koji savesno rade, takođe stimulativno deluje na službenike i na osećaj pravičnosti.

Radna sredina, naročito međuljudski odnosi, osećaj ravnopravnosti, odnos rukovodioca prema službenicima i slično, ocenjena je kao veoma bitan faktor motivacije. O ovome treba posebno voditi računa i za rukovodioce postavljati ljude koji mogu da stvore pozitivnu atmosferu u timu, koji će da stimulišu kreativnost i odgovornost svakog pojedinca, koji će šansu dati svakome podjednako i slično.

Najvažniji motivacioni faktor je poboljšanje ekonomskog statusa zaposlenih. Motivacija zaposlenih zasniva se na dobrim platama i pohvalama koje slede za uspešno obavljen posao. To pretpostavlja da postoji permanentna evaluacija po službama koja obuhvata sve zaposlene ali i njihove pretpostavljene – šefove. Ta dvosmerna i dvostruka evaluacija povećava osećaj priapadnosti timu, pojačava osećaj zajedničkog uspeha i obostrane odgovornosti za nefikasnost, greške u radu i pogrešne procene i strateške odluke.

Što se tiče evaluacije, odnosno povremenog vrednovanja, ocenjivanja rada svih, mišljenja su različita. Većina službenika muškog pola smatra da bi evaluacija uticala na povećanje efikasnosti rada, a samo 20% njih izrazilo je sumnju zbog mogućih manipulacija i subjektivnosti. Kod službenika ženskog pola više njih (60%) je izrazilo sumnju zbog mogućih manipulacija i subjektivnosti, što se, možda, može objasniti još uvek neravnopravnim položajem žena kod nas, koji izaziva nesigurnost.

Iako su u principu za "partnerstvo" umesto "hijerarhije", 50% službenika muškog pola i 75% ženskog pola, ipak nije sasvim sigurno da li bi princip partnerstva funkcionisao u upravi.

U svakom slučaju, primena unutrašnjih i spoljašnjih faktora zavisiće i od same ustanove, od karaktera poslova, od samih pojedinaca, zato predpostavljeni treba da vode računa o zaposlenima i da, uz malo truda, prepoznaju njihove potrebe i očekivanja. Samo zadovoljni službenici, adekvatno nagrađeni i motivisani, moći će da pruže svoj maksimum i da stvore efikasnu upravu.

Sistem menadžmenta ljudskih resursa treba biti transparentan, treba da podržava vrednost i profesionalizam, te pruža motivaciju osoblju na osnovu jasnih kriterijuma. Motivacioni sistem nagrađivanja pretpostavlja definisanje kriterijima za procenu učinka, kao i kriterijume za određivanja visine i vrste nagrade za postignute rezultate. Definisanje dodatnih (materijalnih i nematerijalnih) nagrada, kao i kriterijima za njihovo dodeljivanje, omogućava: nagrađivanje za postizanje poslovnih ciljeva, za ponašanja u skladu sa željenom etikom poslovanja i nagrađivanje izvrsnih specijalista nezavisno od hijerarhijske pozicije.

Motivacija se može posmatrati sa dva aspekta: sa aspekta zaposlenog i sa aspekta menadžmenta. Sa aspekta zaposlenog motivacija predstavlja interno stanje koje vodi ka ostvarenju njegovih individualnih ciljeva, dok sa aspekta menadžmenta ona predstavlja aktivnost koja obezbeđuje da ljudi konstantno teže ka postavljenim ciljevima organizacije i da ih kroz svoj angažman ostvaruju.[104]

Usled velikih promena koje su se desile rastom konkurencije, promenom posla kroz uvođenje informacionih tehnologija, usmerenosti ka razvoju pružanja usluga, sve više pažnje obraća se na fleksibilnost radne snage, konstantno usavršavanje radnika i brzo snalaženje u obavljanju zadataka koji do tada nisu bili u njihovoj nadležnosti, pa sistem nagrađivanja ide ka tome da najviše budu nagrađeni oni kadrovi koji su najspremniji da po principu „svi sve“ rade u ostvarivanju ciljeva organizacije.

10. Nagrađivanje i napredovanje zaposlenih

10. 1. Osnovna uloga sistema nagrađivanja jeste da uskladi individualne interese zaposlenih i strategijske ciljeve organizacije kroz privlačenje i zadržavanje sposobnih ljudi, motivaciju i podsticanje zaposlenih da razviju svoje sposobnosti i znanja i kreiranje kulture u kojoj je zaposlenima stalo do uspeha organizacije u kojem rade.[105] Svrha mu je da osigura načelo svrsishodnosti, sa aspekta celine upravne organizacije i načelo pravednosti prema svakom

---

[104] **Sajfert, Z,** *Menadžment ljudskih resursa*, Apologija humanog kapitala, Univerzitet u Novom Sadu, 2006, str. 130-131.

[105] *Ibid*, str. 135.

službeniku. U etičkom pogledu svrha nagrađivanja izražava zahtev da se sa jednakima postupa jednako.

Dve su osnovne vrste nagrada koje na osnovu radne učinkovitosti zaposleni može primiti: materijalne i nematerijalne. Prve podrazumijevaju novčana sredstva koje zaposleni prima u okviru zarade, dok druge podrazumevaju napredovanje u službi, poštovanje i sl.

Osnovno pravo službenika je pravo na platu, koje mu pripada kao naknada za obavljeni rad u službi (organu). Plata mora biti dovoljna ekonomska osnova za egzistenciju službenika. Pored plate službeniku pripada pravo na naknade i druga primanja (plata u širem smislu), koja treba da omogućava normalan život.

Sistem zarada treba da bude baziran na ostvarenim performansama. Nivo plate u upravnoj službi ne može da bude viši ili niži od plate, za istovetan rad jer će takva diskriminacija da dovede do prelijevanja kadrova, najpre najsposobnijih, a zatim i svih upotrebljivih.

Plata može biti jedinstvena (jedan iznos) ili sastavljena (više novčanih iznosa). Osnovni uslovi koje treba da ispuni platni sistem jesu:

a) da plata bude dovoljna ekonomska osnova za egzistenciju službenika;
b) da razlike u plati odgovaraju razlici u vrednosti službenika;
c) da razlika u plati podstiču službenike na veće zalaganje na radu i dalje stručno usavršavanje;
d) da platni sistem ne bude diskriminatorski.

Veća jednostavnost sitema klasifikacije službenika dolazi do izražaja u izgradnji platnog sistema. Tako, najpre utvrdimo minimalni i maksimalni iznos plate i taj raspon podelimo stepenima klasifikacijskog sistema. Kod klasifikacije radnih mesta, dolaze u obzir razni lični elementi (kvalifikacija, ocena rada i dr.).

U pogledu određivanja novčanog iznosa plate moguće su tri alternative: (a) određivanje plate jednim iznosom; (b) određivanje minimuma i maksimuma, unutar kojeg platu određuje nadležni pojedinac ili telo, slobodno ili prema određenim uslovima i (c) određivanje minimuma i maksimuma, ali da službenik dobija povećanja protekom vremena (*periodske povišice*) dok se nalazi na istom mestu i tako se kreće od minimuma ka maksimumu.

U praksi pojedinih ministarstava, upravnih organizacija i javnih službi moguća je kombinovana isplata, tako što prvi deo ide kao akontacija (određena

prema proceni radnog mesta), a dugi deo je varijabilan, određuje se na osnovu promenljivih parametara (bolovanje, prekovremeni rad i rad na praznike, a stimulacija prema oceni ministra). Pored toga pojedini službenici (inspektori) imaju i dopunske naknade (odeća, obuća i torbe).[106]

Postoje tri varijante za raspodelu plata: (1) plata ovisi isključivo od ranga radnog mesta; (2) kombinovani princip zavisnosti plate od ranga radnog mesta i postignutih rezultata na radnom mestu i (3) plata zavisi isključivo od postignutih individualnih i kolektivnih rezltata rada (najnerazvijenija varijanta).

Plata mora izražavati razlike među službenicima koje proizlaze iz stepena njihovog obrazovanja, stručnosti i sposobnostima. Razlikama u plati treba da se istaknu razlike u vrednosti između službenika a istovremeno da se nateraju službenici na veće zalaganje i dalje stručno usavršavanje i da se omogući "borba" za veću platu. Plata mora biti stimulativna, odnosno za veće zalaganje na radnom mestu mora biti određena veća plata. U suprotnom službenik gubi veru u platu, kao izvoru materijalnih sredstava.

Kada se utvrđuje raspon plata treba vodi se računa o nekoliko stvari. Najpre, potreban je dovoljan raspon plata da bi se delovalo stimulativno i privuklo u javnu službu određeni procenat najsposobnijih ljudi (npr. raspon u Francuskoj je 1:7,5, u SAD 1:8, itd.) i treba pružiti dovoljno prostora za napredovanje službenika kroz celi radni vek (oko 30 godina) jer dok službenik radi treba da ima i cilj pred sobom.

10. 2. ***Napredovanje*** predstavlja postupno prelaženje na odgovornije položaje na lestvici radnih mesta i obezbeđenje povoljnije situacije u ličnom statusu i u stepenu plate. Njegova suština je u postupnom prelaženju službenika na sve odgovornija radna mesta, u njegovom sve povoljnijem statusu i dobijanju veće plate.[107] Značajan motivacioni faktor predstavlja "hod" prema većim zvanjima.

---

[106] Platni sistem u SFRJ od 1957. godine, karakterističan je po tome što su službenici primali **osnovnu i položajnu platu**. **Osnovna plata** se određivala prema vrsti, zvanju i radnom stažu, a službenici su bili razvrstani u 22 platna razreda. Službenici prve vrste kreću se od I–XII platnog razreda, druge vrste od VI–XIV, treće vrste od VII–XVI, a četvrte vrste od XII–XX. **Položajna plata** određivala se prema položaju koji zauzima, odnosno prema položajnoj grupi u koju je položaj razvrstan. Tako, u prosveti je bila 21 grupa položaja, a u tužilaštvu 9.

[107] Pored napredovanja, službenik može biti **postavljen** i na niže radno mesto i tako izgubi kvalitet statusa i plate. Razlozi mogu biti subjektivne (krivica službenika) i objektivne prirode (reorganizacija uprave i dr.).

Danas u svetu postoje različiti načini napredovanja, ali se mogu razvrstati u dva osnovna sistema: *otvoreni* (na osnovu ocene sposobnosti) i *zatvoreni* (automatski sistem napredovanja prema objektivnim kriterijumima).

Otvoreni sistem napredovanja (Nemačka, Engleska)[108] ostvaruje se na osnovu ocene sposobnosti službenika za odgovorniji položaj, od strane pojedinaca ili tela koja su ovlaštena da donesu odgovarajuće odluke. Njegova svrha je podsticanje na bolji radni učinak i na vlastito usavršavanje. On ima veću selektivnu i stimulativnu vrednost. U otvorenom sistemu napredovanje zavisi isključivo na osnovu ocene službenika.

U automatskom sistemu službenik napreduje prema objektivnim kriterijumima (radni staž, sticanje više kvalifikacije i dr.). On pruža određenu sigurnost u pogledu pravca kretanja u povoljnijem smeru. Automatski sistem omogućuje brže napredovanje sposobnih a sprečava automatsko penjanja nesposobnih i nedostojnih.

Pristalice automatskog napredovanja na osnovu godina radnog staža, pretpostavljaju da duga i uspešna karijera pruža povoljnu garanciju za rad službenika na višem položaju. Ta je pretpostavka često pogrešna, jer priroda posla na nižem mestu, možda nikad nije zahtevala, ni razvijala sposobnosti, koje se traže na višem. Zbog toga je pouzdanost automatskog sistema veoma problematična, ali je u tehničkom i etičkom pogledu jednostavnija.

Otvoreni sistem je prilagođeniji sistemu klasifikacije radnih mesta, a automatski sistemu klasifikacije službenika, pa se u praksi primenjuju razne kombinacije oba sistema.[109]

---

[108] U **SR Nemačkoj** – prevladava otvoreni sistem napredovanja za određeno mesto, polaganjem ispita i ocenjivanjem, a nakon toga upisivanjem u listu napredovanja, dok je napredovanje u plati automatsko, nakon određenog vremena. U **Engleskoj** posebna komisija razmatra sve kandidate nižeg zvanja, po starešinstvu, ali može da izabere i mlađeg kandidata.

[109] U **Jugoslaviji** je od 1957. godine korišten kombinovan sistem napredovanja, a kriterijumi napredovanja bili su: 1) stručna osposobljenost, 2) zalaganje, 3) uspeh u radu i 4) godine službe. Napredovalo se dobijanjem višeg platnog razreda (automatski nakon 3 godine), višeg zvanja (poluautomatsko ili otvoreno napredovanje – nakon 3 godine provedene u najvišem platnom razredu nižeg zvanja) i više funkcije (otvoreni sistem, na osnovu slobodne odluke pojedinca ili tela ovlaštenih za popunjavanje pojedine funkcije). **Francuski sistem** takođe razlikuje napredovanje u plati koje je automatsko i napredovanje u zvanju koje je otvoreno na osnovu liste napredovanja. U **SAD** starešina službe, uz kontrolu posebnih odbora unutar resora i Centralne personalne komisije slobodno bira službenike za hijerarhijski veća i bolje plaćena mesta, ali uz određene ispite i periodične povišice, koje se dobijaju automatski.

11. Zaštita zaposlenih na radu

Znanje, učinkovitost, kvalitetan rad, ekonomičnost i profesionalnost dominantne su osobine koje su opredeljujuće pri izboru kadra. Ipak, kada uprava zahteva ovakve osobine, mora se obratiti posebna pažnja za potrebe kandidata i obezbeđivanje sigurnog mesta za rad. Najbolji kandidati uvek traže sigurnost, kako materijalnu, tako i okruženja u kojem će obavljati svoje profesionalne funkcije.

Ključnu ulogu u sprečavanju, odnosno preventivi u procesu zaštite zaposlenih imaju poslodavci. Nekada se ovom principu nije davala posebna pažnja jer su poslodavci u trci za profitom dovodili svoje zaposlene do krajnjih granica, ne vodeći računa o njihovom zdravlju i psihofizičkim osobinama. Stanje u državnoj upravi i javnim službama je bila malo drugačija jer je položaj u upravi stican kao privilegija i prestiž.

Zaštita na radu, prema vremenu njenog obezbeđivanja, može biti prethodna i naknadna. Pod prethodnom zaštitom podrazumevamo aktivnosti u stvaranju bezbedne radne sredine prije nego što zaposleni stupi u radni odnos,[110]dok pod naknadnom zaštitom podrazumevamo aktivnosti koje poslodavac preduzima kada je učinjena povreda na radu.[111]Ovde se misli pre svega na medicinsku i psihološku zaštitu zaposlenog, odnosno na brzo delovanje pri eventualnim povredama zaposlenog koje zadobije na radnom mestu, a takođe i na sredstva koja zaposleni može koristiti prilikom remećenja negovog psihičkog stanja.

Poseban problem ovakve prirode predstavlja mobing. U najširem smislu, mobing predstavlja svako psihičko zlostavljanje zaposlenog od strane drugih zaposlenih ili rukovodioca organizacije. To se odnosi na nedolično ponašanje, psihičko maltretiranje, zlostavljanje, ponižavanje. [112] Upravo konstantni verbalni i

---

[110] Prethodna zaštita uključuje obezbeđivanje tehničkih uslova za obavljanje posla (npr. adekvatna tehnička oprema i prostor, adekvatni higijenski uslovi i sigurnost da će prilikom povrede na radu imati podršku pri oporavku od poslodavca), ali i obezbeđivanje sredstava za uplatu zdravstvenog osiguranja, obezbeđivanje obavljanja zdravstvenih pregleda i drugih beneficija koje se tiču zdravstvene zaštite.

[111] *Povreda na radu* predstavlja povredu učinjenu zaposlenom na njegovom radnom mestu i treba je razlikovati od *povrede na poslu*, koja je širi pojam i označava povredu koja se stiče obavljanjem aktivnosti koje su vezane za posao, bez obzira na mesto gdje se obavljaju.

[112] Mobing je česta pojava i prisutan je još od pojave prvih organizacionih oblika. Mobing je prvi uočio i formulisao osamdesetih godina XX veka švedski psihoterapeut Hajnc Lojman

psihički napadi koje trpi na svom radnom mestu mogu uticati na sve vrste zdravstvenih smetnji, koje se mogu pojaviti kod zaposlenog, koji je žrtva mobinga.[113]

Potpuna zaštita od mobinga nije moguća, ali ova pojava mora biti svedena na najmanju moguću mjeru kroz kreiranje organizacionih principa delovanja (npr. Kodeks ponašanja), ali i stavljanje posebnog akcenta na pravnu i institucionalnu zaštitu zaposlenih, kao što su sindikati zaposlenih, individualni zaštitnik prava zaposlenih, profesionalne agencije koje se mogu baviti savetodavnim uslugama u mobing slučajevima i dr.

12. Napuštanje organizacije

Posljednju fazu upravljanja ljudskim resursima predstavlja prestanak odnosa poslodavac-zaposleni, odnosno napuštanja organizacije od strane zaposlenog.

Napuštanje organizacije, u zavisnosti od volje zaposlenog, može biti dobrovoljno i nevoljno. Dobrovoljno napuštanje inicira zaposleni, a postiže se ostvarivanjem uslova za odlazak u penziju ili raskidom radnog odnosa.[114]

Druga vrsta dobrovoljne inicijacije prestanka radnog odnosa jeste njegov raskid.

Normativni akt koji uređuje radne odnose (Zakon o radu), poznaje tri vrste prestanka radnog odnosa: (1) po sili zakona (sticanjem uslova za starosnu

---

(Heinz Leymann). Međutim, tek mu se u posljednjih nekoliko decenija daje posebna važnost, iz razloga što njegova pojava veoma utiče, kako na organizaciju, tako i na zaposlene.

[113] *Promene u psihičkoj i emocionalnoj sferi* su: depresija, anksioznost, krize plača, osjećaj depersonalizacije, napad panike, socijalna izolacija, emocionalna otupljenost. *Promene na telesno-zdravstvenom nivou*: glavobolja, poremećaj spavanja, vrtoglavica, problem sa varenjem, hipertenzija, hiperglikemija, srčani problemi i kožne promene. *Promene u ponašanju* su: agresivnost, pasivizacija, povećano konzumiranje alkohola, povećano konzumiranje cigareta, povećano konzumiranje lekova, seksualni poremećaji.

[114] Penzionisanje se definiše na osnovu tri kriterijuma: (1) *Volja za penzionisanjem* – zaposleni sticanjem uslova za starosnu penziju, penziju na osnovu radnog staža ili povredom koja im umanjuje radnu sposobnost (invalidska penzija) po sili zakona mogu nevoljno napuštati organizaciju, ali i voljno ako ne postoji motivacija za obavljanje poslova nakon sticanja prva dva uslova; (2) *Stepen kompleksnosti procesa* – u zavisnosti od toga da li pojedinac nakon penzionisanja nastavlja sa radnim aktivnostima, ono može biti potpuno ili delimično; (3) *Vreme penzionisanja* – penzionisanje može nastupiti prevremeno (invalidska penzija) i redovno (starosna penzija i penzija na osnovu staža). **Bogićević Milikić, B,** *Menadžment ljudskih resursa*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, 2006.

penziju, gubitkom radne sposobnosti i sl.); (2) sporazumom između zaposlenog i poslodavca i (3) otkazom ugovora o radu od strane zaposlenog ili poslodavca.[115]

Voljni raskid radnog odnosa od strane zaposlenog, se odnosi na drugu i treću vrstu prestanka radnog odnosa. Obje vrsta prestanka radnog odnosa podnose se pismenim putem, s tim da u slučaju otkaza zaposleni ima obavezu pismenim putem obavestiti poslodavca 15 dana od dana koji se navodi kao prestanak radnog odnosa.

Sa druge strane nevoljno napuštanje organizacije jeste proces koji inicira poslodavac nezavisno od volje zaposlenog, a ostvaruje se proglašavanjem tehnološkim viškom i davanja otkaza zaposlenog zbog nedovoljnog kvaliteta vršenja njegovih radnih obaveza. Ova pitanja takođe se regulišu pravnim propisima.

Prestanak radnog odnosa sa aspekta potreba organizacije može biti različito tretiran. Sa jedne strane, prestankom radnog odnosa organizacija mora nadomestiti upražnjeno radno mesto, dok sa druge prestanak može biti posledica i prestanka potrebe za obavljanjem određenih poslova od strane organizacije. Međutim, prestanak radnog odnosa u obije situacije prate određeni troškovi.

13. Etika javne uprave (upravna kultura)

Ukupnost ljudskog ponašanja regulisana je u svakom društvu moralnim normama, koje odražavaju osnovne društvene vrednosti u datoj sredini. Ovaj opšti moral preduslov je i okvir za stvaranje navika, pravila ponašanja i moralnih normi svojstvenih pojedinim grupacijama i profesija. Svaka uža oblast društvenog života, pa i javna uprava, regulisana je posebnim moralnim normama, koje precizno odredjuju ponašanje ljudi u odredjenim moralnim situacijama. Moralne norme vezane za odredjenu profesiju po svojoj prirodi su strožije i preciznije od moralnih normi koje važe za društvo u celini. One su od izuzetnog značaja za rad u okviru profesije, jer tačno odredjuju način i pravila ponašanja njenih pripadnika, kako madjusobno tako i prema spoljnoj sredini.

Pošto su zaposleni u državnoj upravi, u skladu sa njenom heterogenošću, zaposleni na različitim poslovima, može se govoriti o opštim pravilima

[115] Sporazum najčešće predstavlja saglasnost volja dvije strane, dok otkaz ugovora od strane zaposlenog predstavlja jednostranu inicijativu za prestanak radnog odnosa.

ponašanja za sve zaposlene u upravi, ali i o pojedinačnim, užim pravilima karakterističnim za pojedine delove upravnog sistema. Za sve njih zajednička su pravila koja oni kao pojedinci prihvataju i primenjuju kao sopstveni kriterijum u ponašanju, a sa aspekta zaposlenog u državnoj upravi. Ova pravila ne nastaju odjednom, već se formiraju kroz dugotrajan proces obavljanja poslova na odredjeni način i uticaj osnovnih normi opšteg društvenog morala na njih je veliki, ali postoji i povratni uticaj moralnih normi profesije na moral društva u celini.

Profesionalni moral ili etika zanimanja upućuju svoje pripadnike na ispravan način ponašanja i daju im odgovore na pitanja kako nešto uraditi kada se nalaze u dilemi je li to ispravno ili ne. **Načelo depolitizacije** je *conditio sine qua non* stvaranja moderne i efikasne uprave.[116] Partijska odanost se mora zameniti odanošću poslu, profesionalnost mora biti iznad političke lojalnosti. Inače, u suprotnom, se dovede u pitanje principi savesnosti, nepristrasnosti i zakontosti u radu organa uprave, što ugrožava poverenje građana u rad uprave.

Ovakva pravila determinišu ne samo ponašanje u okviru profesije, već i stav okruženja o samoj profesiji, pri čemu veći ugled i kredibilitet kod korisnika usluga imaju zanimanja sa jasno izraženim pravilima ponašanja, koja odgovaraju opšteprihvaćenim moralnim normama konkretnog društva.

Značaj postojanja profesionalnog morala je u tome što on svojim pravilima reguliše odnose u okviru profesije, ali i u stvaranju subjektivnih moralnih pravila koje usvaja pojedinac, kao sopstvena načela ponašanja.

Efikasnost i kvalitet uprave danas se ceni na osnovu kvaliteta pruženih usluga i ponašanja zaposlenih. Opšta pravila ponašanja koja važe za zaposlene u upravi su efikasnost u radu, ljubaznost, predusretljivost, odgovornost prema radu, itd. S druge strane, specifičnost njihovog posla, koja se u određenim situacijama, službama i organima (npr. policija) vezuje za aparat prinude i mnogobrojna ovlašćenja, čine javnu upravu, veoma specifičnom.

Takođe, uprava je složeni sistem organa i organizacija koja imaju različita ovlašćenja i dužnosti, pa se može biti i razlika u etičkim pravilima.

---

[116] Potrebno je uspostaviti sistem državne uprave nezavisne od političke vlasti. Politički postavljena lica zauzimaju ključne pozicije što vodi, riziku uticaja političkih stavova na izbor zaposlenih. Broj politički postavljenih lica treba smanjiti, a pozicije pomoćnika ministra i sekretara učiniti stalnim.

Tako, **Policija** je često nalazi na udaru kritike, kako iz subjektivnih tako i iz objektivnih razloga. Ona ima represivna ovlašćenja da nekoga prinudi da se ponaša na odredjeni način, da poštuje pravila, propise i da ne krši zabrane. Ljudska priroda protivi se takvoj vrsti autoriteta, i nekako prirodno zazire od onih od kojih takva pravila, naredjenja i zabrane dolaze. Etično ponašanje podrazumeva posebna pravila ponašanja i ophodjenja zaposlenih prema gradjanima, pri čemu se zbog specifičnosti policijskog posla i tanke linije izmedju zakonitog sprovodjenja ovlašćenja i zloupotreba, naglasak stavlja na poštovanje ljudskih prava. Pošto zaposleni u policiji, kao javni službenici, personifikuju državu, oni moraju da svojim ponašanjem doprinose podizanju ugleda države i da poštuju ljudska prava i slobode, kao jednu od osnovnih obaveza koju svaka moderna država preuzima na sebe. Policija je od represivnog aparata državne uprave, kako je većina gradjana doživljava, treba da postane servis gradjana.[117] Umesto zaštite uskih političkih interesa državno političkog režima ona treba da ima funkciju zaštitne i prevencije. Policija je štitila prevashodno državu, a ne gradjane, čija je zaštita obaveza države.

Posebna pravila ponašanja i ophodjenja zaposlenih prema gradjanima, prema poslu kao i medjusobno, predstavljaju deo njihove kulture u celini, ali i posebne upravene kulture. Postizanju dobrih rezultata doprinose kultura i klima organizacije, kao i vrijednosti i ponašanje rukovodilaca, koji promovišu motivirajuće okruženje, sa perspektivom i mogućnostima napredovanja, kako u stručnom tako i na ličnom planu, za svakog zaposlenog.

Upravna (administrativna) kultura podrazumeva ispravno primenjivanje zakona, pravila i propisa, bez kojeg nema kvalitetnog policijskog rada, profesionalan i odgovoran odnos prema poslu, sebi i drugima, kao i odredjena načela čija primena garantuje kvalitet u obavljanju posla. To su načela zakonitosti, pravičnosti, depolitizacije, profesionalizacije, poštovanja ljudskih prava i druga. Načelno, državna uprava treba da u svoj rad uključi principe

[117] U tome govori Etički kodeks Medjunarodne asocijacije šefova policija, sadrži odredbu koja glase: "Moja fundamentalna dužnost kao policajca je da služim zajednici; da štitim živote i imovinu; da zaštitim nevine od prevara, slabe od ugnjetavanja i zaštrašivanja, mirne od nereda i nasilja; i da poštujem ustavna prava svih ljudi na slobodu, jednakost i pravdu... Shvatam svoju službenu značku kao simbol javne vere i prihvatam je kao poverenje javnosti, pa ću je nositi dotle dok se pridržavam etike policijske službe. Nikad neću podleći korupciji, niti priniti mito i osudiću takve akte drugih policajaca. Saradjivaću sa svim zakonom osnovanim agencijama i njihovim ptredstavnicima u sprovodjenju pravde...“

depolitizacije, racionalizacije, profesionalizacije, javnosti, efikasnosti i kao krajnji cilj zadovoljstvo gradjana, jer državna uprava postoji da bi ispunila očekivanja i obezbedila usluge gradjanima i preduzećima.[118] Zaposlene u upravi treba da krase osobine kao što su hrabrost, odvažnost, kultura. Zaposleni treba da poštuju odredjena pravila vezana za njihovu ličnost, kao što su čast, dostojanstvo, marljivost, stručnost, inventivnost, samostalnost, preduzimljivost, tolerancija. Pažnja treba da se posveti komunikacionim sposobnostima, gde se kao važno javlja strpljenje, lepo izražavanje, ljubaznost, a kao loše ističe nervoza, neraspoloženje, neljubaznost, nekoncentrisanost, govor u slengu. Važna je i korespodencija, spoljašnji izgled zaposlenih, koji se odnosi na odredjena pravila oblačenja koja su u skladu sa ozbiljnošću i odgovornošću poslova o kojima se govori. Mora postojati svest o odgovornosti za poverena materijalno-tehnička sredstva.

Od izuzetnog značaja je kontakt izmedju uprave i medija, jer su mediji zaslužni velikim delom za prezentaciju uprave u očima javnosti.[119]

Ovakve karakteristike zaposlenih u upravi čine ih bližim gradjanima, a samim tim i bližim ostvarenju njihove osnovne funkcije, a to je zaštita i unapredjenje prava gradjana i obezbedjivanje sigurnosti za sve.

Da bi država ostvarila ovakve ciljeve ona mora mnogo da radi na obezbedjivanju svih ostalih preduslova za rad uprave, počevši od tehničkih, preko materijalnih sredstava do obrazovanja zaposlenih i obezbedjivanje kontrole nad njihovim radom.

Kako bi zajedničke vrednosti bile pristupačne zaposlenima one moraju da budu jasne, zakonski definisane i što je najvažnije dostupne službenicima. Ovo se ostvaruje kroz stalni **proces informisanja** zaposlenih o osnovnim postulatima moderne uprave, standardima i vrednostima koje treba da se poštuju.[120]

---

[118] Međutim, načelo javnosti ne može da bude u potpunosti načelo rada policije, bar ne u fazi istrage u demokratskoj pravnoj državi (suprotno je u policijskoj državi).

[119] Potrebno je održavati stalne kontakte sa predstavnicima "sedme sile", obaveštavati ih o rezultatima, ciljevima, i svim značajnijim aktivnostima na kojima se u okviru Ministarstva radi, da bi gradjani pravovremeno i tačno bili informisani, obzirom da su transparentnost i javnost u radu važna načela rada u upravi u celini.

[120] Potrebno je organizovati i upućivati zaposlene na različite kurseve, seminare, predavanja, stručne rasprave, kao i boravke u inostranim upravama, radi njihove edukacije po pitanju savremenih standarda rada u upravi uopšte.

Pored obaveze da poštuju formalna pravila i naloge nadredjenih, zaposleni u upravi treba da se pridržavaju stavova , uverenja i vrednosti proklamovanih normama profesionalne kulture, koje bi trebalo da postoje u pisanoj formi, da bi na taj način bila dostupna svima, a i da bi formalno obavezivala zaposlene da se u skladu sa njima ponašaju. Ovakve zbirke pravila ponašanja nazivaju se **kodeksima ponašanja** i prisutne su u mnogobrojnim profesijama.[121] Etički kodeks propisuje standarde u obavljanju poslova uprave, čime se obezbedjuje da gradjani znaju šta mogu da očekuju od uprave, što će smanjiti nerazumne zahteve gradjana u odnosu prema upravi i stvoriti jasnu barijeru za optužbe o neefikasnosti ili odgovornosti za propuste za koje uprava može da bude optužena. Rezultat je jasno definisan odnos, prava i obaveze, što olakšava komunikaciju uprave i gradjana, jer svi znaju šta od koga mogu i imaju prava da očekuju. Etički kodeks predstavlja okvir za medjusobno razumevanje i poverenje i ne podrazumeva apsolutno pridržavanje svih odredbi , već kao svoj cilj i rezultat ima stvaranje minimuma morala u profesiji ispod koga posao ne može da se obavlja. Najazad, donošenje kodeksa ponašanja, naravno, ne označava kraj rada na izgradni etičkih normi, jer oni nisu jednom data moralna pravila koja se ne mogu menjati.[122]

Kontrolna delatnost je, značajna utoliko što razvija svest i osećaj kod službenika da se njegov rad ocenjuje i prati, i da je samim tim izložen kritici. On tada zna da će nepravilno ponašanje biti sankcionisano i prirodno više zazire od kršenja bilo kog pravila koje je dužan da poštuje. Na ovaj način se stvara odgovoran zaposleni, koji je svestan potrebe poštovanja zakona i propisa i pridržava ih se.

---

[121] Što se policijskih kodeksa ponašanja tiče oni se pojavljuju u vreme nastanka moderne policije i kao prvi takav dokument treba pomenuti **instrukciju** koju je osnivač Metropoliten policije ser *Robert Pil* uputio njenim pripadnicima (1829). Nakon toga, treba pomenuti Zavet policajaca, objavljen 1937. godine od strane Federalnog istražnog biroa, kao i Etički kodeks Policijskog istraživačkog udruženja Kalifornije (PORAC- *Police Officer's Research Association of California*) objavljen 1955. godine, koji je kasnije bio prihvaćen i preuzet od Nacionalne konferencije policijskih asocijacija kao i Medjunarodne asocijacije šefova policije (IACP- *International Association of Chief's of Police*). Ovaj kodeks primenjuje se i danas u mnogim američkim policijskim odeljenjima.

[122] U njima ne mogu biti zapisane sve moralne norme, niti biti regulisane sve situacije u kojima se zaposleni može naći, te ih treba uzimati više kao preporuke, smernice nego kao apsolutno date formulacije koje se moraju striktno poštovati. Potrebno je da oni prate celokupni razvoj društva i države i da se u skladu sa novonastalim potrebama koriguju radi stalne aktuelnosti.

Ključna tačka u procesu stvaranja moralnih normi karakterističnih za zaposlene u upravi je svakako **obrazovanje**. Investiranje u znanje, će rezultirati stvaranjem osećanja lične odgovornosti, timskog rada i konačno promenom celokupne kulture ponašanja zaposlenih. Ovaj proces dugoročno je najisplativiji, jer usadjuje u svest onih koji mu se podvrgavaju, potrebu za postizanjem onih načela u radu o kojima su obučavani. Vremenom ono što se uči postaje normalno, uobičajeno, postaje standard ponašanja kojem se teži.

Obrazovanje i trening, kao metode nadogradnje znanja u skladu sa idejom **organizacije koja uči,** kao modela uspešnog i savremenog funkcionisanja organizacije, osnovna su sredstva kojima se ide ka interiorizaciji odredaba sadržanih u etičkim kodeksima.

Finansijski kapital takodje je potreban za poboljšanje efikasnosti uprave, a ulaganje u intelektualni kapital, predsavlja plan za podizanje kvaliteta rada i stvaranje moralnih načela uprave.

Administrativni poslovi su vezani za ispunjavanje visokih standarda ponašanja i poštovanja ljudskih prava, sprovodjenje načela zakonitosti, efikasnosti u radu, časti, depolitizacije i javnosti. Odnos uprave i gradjana predstavlja okvir za saradnju i promovisanje demokratskih vrednosti, koje osiguravaju slobodu i sigurnost gradjana u okviru vladavine prava.

GLAVA 5

MENADŽMENT LOKALNE SAMOUPRAVE

1. Pojam, predmet i značaj

Ekonomska kriza i nezaposlenost, osiromašenje velikog dela društva i narasle socijalne razlike predstavlja realni ambijent, koji sveukupno dovodi do promene načina upravljanja lokalnim zajednicama uvođenjem deregulacije, prestruktuiranja rada, uključivanja znanja i informacione tehnologije, fleksibilnijeg organizovanja, inovativnosti i participacije građana u rešavanju problema, tržišne usmerenosti i konkurencije između privatnog i javnog, kao i unutar samog javnog sektora.

Nastaju novi problemi na nivou lokalnog upravljanja koje država sve manje može da rešava efikasno i efektivno. Državna uprava je izgleda jedini segment društva koji se još nije suočio sa potrebom organizacionog i funkcionalnog prilagođavanja zahtevima efikasnog delovanja u složenim i promenljivim uslovima informatičkog društva. Svaki ekonomski subjekt ulaže napore da poveća svoju produktivnost. Zašto i lokalna samouprava ne bi činila isto? Vodeća ideja svetskih privrednih eksperata je decentralizacija vlasti, prenošenje ovlašćenja i odgovornosti na zaposlene, isticanje potrebe za kvalitetom i približavanje korisnicima. Međutim, uprava je ostala centralizovana, birokratska i inertna.

U našim uslovima, model uprave nasleđen iz administrativnog i samoupravnog socijalizma, pa i aktuelan post-socijalistički model je u osnovi model "državne" uprave. On nije više dovoljno delotvoran. Državni monopol, hijerarhijsko ustrojstvo, preterano bavljenje propisima i procedurama, nisu u stanju da prate sadašnje i buduće promene u privredi i društvu. Funkcionisanje centralne uprave biće paralisano i suočeno sa krizom svoje sopstvene

neproduktivnosti, loše organizacije i neekonomičnosti. Svaki razgovor o prestruktuiranju uprave, čiji je nezamenjivi segment i lokalna uprava, znači promenu u organizacionoj i funkcionalnoj šemi, a njen cilj je efikasnost upravnog sistema. Centralizacija i hijerarhijsko ustrojstvo upravnog sistema se oseća i u odnosima centralne i lokalne uprave. Poseban problem su nacionalno mešoviti lokalni sistemi. Istovremeno se oseća potreba rasterećenja centra u cilju efikasnog i rentabilnog obavljanja lokalnih poslova. Taj proces decentralizacije i dekocentracije valja obaviti oprezno, osmišljeno i kontrolisano.

Smanjenje finansijskih resursa dovodi do inoviranja državnog i lokalnog (političkog i administrativnog) menadžmenta. Iako, praksa u nekim zemljama (npr. Švedska) pokazuje da su reforme na idejama novog javnog menadžmenta izvršene najpre u bogatim opštinama, a ne u malim i siromašnim. Reforme načina lokalnog upravljanja su neophodne u svim lokalnim zajednicama bez obzira na veličinu, broj stanovnika i ekonomsku razvijenost.

Lokalna samouprava pruža, obezbeđuje i stara se o obezbeđenju usluga građanima. Drugo je pitanje adekvatnost tih usluga, odnosno njihova efikasnost, kvaliteta i kontinuiteta. Savremena lokalna uprava, koja je zasnovana na preduzetničkim principima, deluje pomoću velikog broja instrumenata. Ona nastoji da učini unkcionalnijim osnovne privredne i društvene institucije (komunalne javne službe, škole, bolnice i druge ustanove, privatne i državne organizacije). Savremena preduzetnička uprava više se bavi usmeravanjem, posredovanjem i stimulisanjem građana i pravnih subjekata, a manje direktnim pružanjem usluga korisnicima. Cilj takvog upravljanja je stvaranje savremenog zdravog društva, porodice i pojedinaca, koje će pred državu i javnu upravu u celini postavljati sve više zahteva a ova biti u stanju da ih efikasno zadovolji[123]. U takvim globalnim procesima "nova" lokalna (samo)uprava ima svoju perspektivu. Centralizovane, hujerarhijski ustrojene državne upravne institucije nisu dovoljno fleksibilne da brzo reaguju na promenu situacije i potrebe korisnika.

Pružanje usluga je veoma važan deo aktivnosti lokalne uprave. Smisao postojanja lokalnih vlasti i javnih službi jeste u rešavanju problema građana. Sa aspekta građana većina javnih usluga se obezbeđuje i prima lokalno kao što su:

---

[123] **David Osborne**, *Preispitivanje državne uprave*, prevod iz knjige "Mandat za promenu", koju su priredili Will Marshall i Martin Schram, Progressive Policy Institute, 1993, SAD. (Vidi, časopis Pregled, br.265/1994, str. 20).

socijalne službe, lokalno planiranje, stambena izgradnja, putevi, sanitarna služba, obrazovanje, biblioteke, lokalna ekonomija, itd. Lokalna samouprava preuzima nove ekonomske funkcije, koje zavise od stepena lokalne finansijske autonomije koja je uvek pod kontrolom centralne vlade.

Savremeno i razvijeno društvo zahteva jačnje potencijala lokalnih zajednica. Lokalne zajednice su najadekvatnija forma za zadovoljenje potreba građana. Međutim, javne usluge traže jedinstveno obavljanje na većoj teritoriji da bi se isplatile. Otuda potreba za partnerskim i funkcionalnim integracijama lokalnih zajednica kroz gradove, okruge, regione i funkcionalne distrikte u cilju ostvarenja zajedničkih potreba koje samostalno ne bi mogle da realizuju. Koriste se lokalne komparativne prednosti, povezuju nedovoljno razvijeni krajevi i aktiviraju neiskorišćeni ljudski resursi u produktivni ciklus kroz međuregionalnu i međuopštinsku mobilizaciju (npr. projekti "Evropa regiona" i "Evropa gradova"). Ranija lokalna pitanja sada postaju transnacionalna i to podstiče decentralizaciju, otvoreno tržište i porast značaja srednjeg i lokalnog nivoa organizacije vlasti.

Ne može se govoriti o pravnoj državi, demokratiji i plualizmu interesa bez odgovarajućeg stepena razvijenosti lokalne samouprave. Pravo na lokalnu samoupravu je i obaveza države. Država jemči pravo na lokalnu samoupravu. Iz toga sledi i odgovornost države da pruži garancije i stvara uslove za kontinuirano funkcionisanje lokalne zajednice kao celine. Sa druge strane, postoji obaveza lokalne samouprave da efikasno zadovoljava potrebe lokalne zajednice (ljudi i njihovih potreba) i obezbedi kontinuirani kvalitet lokalnih (komunalnih) javnih službi u skladu sa interesima neposrednih korisnika.

Pitanje legitimiteta lokalne uprave (vlasti) između ostalog zavisi i od načina organizacije i funkcionisanja lokalnih sistema upravljanja i zadovoljavanja potreba lokalnog stanovništva. Efikasnost lokalnih službi daje legitimitet lokalnoj politici. Pod ”modernizacijom” lokalne uprave podrazumeva se, između ostalog i kultura onih koji pružaju usluge, da korisnik usluga bude u centru i da efekat usluga bude bolji. Na to utiče sve složeniji i dinamičniji način života, recesija koja je znatno smanjila raspoložive fondove, kao i nova funkcija koju lokalna vlast dobija - podsticanje ekonomskog razvoja. Obezbediti javna dobra i kvalitetan život građanima u lokalnoj zajednici sve je teži i komplikovaniji posao.

Sposobnost lokalnih vlasti da rešavaju probleme i nude spektar usluga koji podiče kvalitet života građana je važan indikator uspešnosti i efikasnosti lokalne vlasti. Savremene lokalne vlasti su otuda prinuđene da u velikoj meri angažuju znanja profesionalaca (profesionalizam), da razvijaju nove modele menadžmenta, da koriste prednosti strategijskog razmišljanja i upravljanja, i da vrše prevenciju izvesnih socijalnih problema, a ne samo da leče posledice (kriminal, korupcija, neuspesi na tržišu, neadekvatno stanovanje, transport, bolesti itd.).

U pojedinim opštinama u Evropi poslednjih godina izvori finansiranja su u padu u odnosu na stvarnu cenu pružanja usluga. Finansijski problemi postaju neodrživi pa opštine pokreću kampanju za poboljšanje svog finansijskog položaja koji je u svim evropskim državama manje-više nepovoljan. Lokalne zajednice trebalo bi da raspolažu sa većim finasijskim sredstvima kao bi se manje oslanjale na dotacije centralnih vlasti. U nekim državama Evrope 80 odsto lokalnih prihoda potiče od nacionalnih vlada što znači da ako opština želi da svoj buđet poveća za jedan odsto kroz vlastite resurse, ona mora da poveća lokalni porez za pet odsto što svara kod građana lošu sliku o pohlepnoj lokalnoj vlasti. Istovremeno opštine su u obavezi da dele svoja sredstva sa siromašnijim opštinama kao bi omogućile da se građanima obezbede uslige istog standarda i kvaliteta.

Danas se u Evropi govori o renesansi lokalnih vlasti. Proces globalizacije i evropske integracije ide sa jačanjem lokalnih jedinica. Bez snažne lokalne vlasti nema stabilne demokratije niti uspešne integracije u Evropu. Snažna lokalna vlast je ključ uspšne integracije u Evropu. Lokalna vlast dobija važnu poziciju jer država deo svojih nadležosti prenosi na evropske institucije, a deo preuzima lokalna vlast. Jedan broj problema koje je ranije rešavala država sada zahteva aktivno učešće građana i lokalne zajednice. Zbog toga je važno utvrđivanje zajedničkih ekonomskih interesa, zajednički nastup u lobiranju institucija nacionalnih država i Evropske unije, kreiranje raznovrsnih zajedničkih ekonomskih, naučnih, kulturnih i drugih razvojnih projekata koji treba da promovišu ekonomsku saradnju, razvoj i funkcionalno povezivanje. Pored ekonomskih faktora, mnoštvo socijalnih i političkih faktora utiče na razvoj i uspeh opština i regiona (socijalna integracija, politička kultura, kulturni identitet itd.)

U tom smislu izbor modela lokalne samouprave treba da odgovara savremenoj funkciji lokalne samouprave. Integracija u savremeni svet i Evropu traži moderan koncept lokalne samouprave koji je politipski, funkcionalan i preduzetnički. Biznis ne priznaje statičnost, kratkoročnost i lokalnost.

Značenje lokalnih samouprava ne proizlazi iz onog što one danas jesu, nego iz onog što bi ljudi htjeli da one budu, iz uloga i zadataka koje im se namjenjuju. Lokalna samouprava je ambijent u kome se krije zametak svega mogućeg u drušrvenom pogledu i u tom smislu predstavlja bogatstvo mogućnosti. Pitanje je šta su ljudi sve hteli od lokalne zajednice i da li su i od kada prestali da u njoj vide jedinu moguću scenu svojih aktivnosti. Šta danas očekivati od njih kada divovske centralizovane organizacije počinju da na zastrašujući ali neumitan način izmiču njihovoj kontroli?[124]

2. *Reforma lokalne samouprave*

Definiciju "razvoja zajednice" (community development, developpement communautaire) postavile su Ujedinjene nacije 1956. godine: "Razvoj zajednice označava one procese kroz koje se napori 'ljudi samih povezuju s nastojanjima državnih vlasti na poboljšanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih uslova pojedinih zajednica i na njihovom uklapanju u život nacije kako bi se osposobile da u punijoj meri doprinesu opšem napretku"[125]. Radi se, naime, o razvoju lokalnih zajednica i neposrednoj akciji stanovnika u njima u okviru postojećeg sistema državnog upravljanja, odnosno u sklopu privrednog i društvenog razvoja pojedine zemlje. Cilj je probuditi aktivni interes znatnog dela stanovnika, pokrenuti ih stanovnike i osigurati njihovo neposredno učešće kako u planiranju akcije, tako u izvođenju. Razvoj lokalne zajednice oni treba da osećaju kao svoj vlastiti. "Teorija razvoja zajednice", shvaćena je kao skup ideja o ciljevima i metodama aktivizacije ljudi kroz zajedničke akcije na ograničenom teritoriju. Plan bi trebao da obuhvati celokupne potrebe lokalne zajednice i da predvidi njen razvoj u cjelini. To je proces kroz koji zajednica utvrđuje svoje potrebe i ciljeve, kao i njihov redosled prioriteta, razvija samopouzdanje i volju za rad na ostvarenju tih ciljeva, pronalazi sredstva, unutarnja i spoljna, za njihovo ostvarenje,

---

[124] **Eugen Pusić**, *Lokalna zajednica*, Narodne novine, Zagreb, 1963, str.38.

[125] International Social Work, No. 4/1962.

pokreće akciju i time proširuje suradnju u praksi. To je proces prema sve većem aktivnom učešću ljudi u lokalnoj zajednici u akcijama razvoja, odnosno postizanja određenih ekonomskih i društvenih ciljeva kroz direktnu akciju u privredi, zdravstvu, socijalnim službama itd. "Razvoj zajednice" kao sistematska i svesna akcija ekonomskog razvoja. počeo je da se primenjuje nakon drugog svetskog rata.

Politički sistemi, u kojima se menjaju različiti modeli društvenog razvoja, strategije i prioritetni ciljevi, zahtevaju fleksibilnu upravu, koja zbog minimalne političke uslovljenosti i elastičnosti u odnosu na političke promene, ima svoju postojanost i predstavlja stabilizirajući faktor u sferi javnih poslova, bitnoj za društvo i sve njegove subjekte.

Reforma javne uprave, koja u jednom svom segmentu znači reorganizaciju kao unutrašnju promenu relacija, teži stvaranju takvog ambijenta u kome se stvaraju uslovi da se ciljevi jedne zajednice, utvrđeni na osnovu konzistentne strategije, u što kraćem roku i uz optiimalno angažovanje resursa i ostvare. Javna uprava svojim organizacionim prilagođivanjem u načinu vođenja javnih poslova i prihvatanjem društveno poželjnih načina komunikacije i poslovanja, ne samo da prestaje da bude smetnja daljeg razvoja društva već upravo taj razvoj energizira.

Proces reforme lokalne samouprave znači stvaranje decentralizovanog partnerskog sistema koji je sposoban da se finansijski održava i povećava svoje finansijske potencijale. Decentralizacija vlasti i jačanje kapaciteta lokalnih zajednica znači da građani mogu da utiču na donošenje odluka i vođenje javne politike lokalne vlasti u cilju boljeg rešavanja kompleksnih pitanja i adekvatnog pružanja usluga (tzv. uslužna demokratija). Građani su zainteresovani samo da se poslovi na lokalnom i državnom nivou obavljaju efikasno i u skladu sa njihovim željama. Efikasnost službi daje legitimitet lokalnoj politici. Cilj je da javna administracija postane osetljiva na javne potrebe građana i da se poveća njina servisna efektivnost i efikasnost. To zahteva redizajniranje lokalne uprave od nadzornog organa i hijerarhijsko represivne administracije ka klijentno orjentisanom i delotvornom sistemu službi i agencija. Javna administracija sve više postaje instrument za obezbeđenje usluga.

Nova lokalna uprava je servis građana, a ne mehanizam njihove kontrole. Kadrovska politika i reobrazovanje kadrova, depolitizacija i profesionalizacija

lokalne uprave jedan je od glavnih ciljeva reforme javne uprave. Prvi i odlučujući uslov je obrazovanje kadrova u javnom menadžmentu i podizanje profesionalne sposobnosti za upravljanje pomoću rezultata, izgrađivanje etike profesionalizma, "poštovanje struke"i borba protiv korupcije[126]. Potrebano je temeljno reobrazovanje i trening sa promenom dela kadrova u organima uprave. Ove promene dovode do formiranja "ostrva kvaliteta" (competence nodes) unutar organa koj i zrači i menja ambijent a generalno, povećavaju kvalitet rada postojećih institucija. Uprava se mora udaljavati od politizacije a približavati menađerski efikasnoj i fleksibilnoj upravi koja je usmerena na rezultate, odnosno koja će biti u stanju da donosi kvalitetni i produktivne odluke. Uspeh reformi garantuje uspešno formiranje "kritične mase" od oko 10% mladih dinamičnih i visoko motivisanih menadžera i stručnjaka u organima uprave i javnom sektoru koji novim znanjem i metodama neprekidno menjaju ambijent u kome rade. Visoka profesionalnost i individualizovana odgovornost[127] je put koji će nas, od političkog odlučivanja i voluntarizma u javnoj uprave, dovesti do zakonitog,

---

[126] Sve je primetnije da borba protiv korupcije ponekad može uspešnije da se vodi "odozdo", što je dovelo do toga da su mnogi antikorupcijski programi usmereni na reforme na nivou lokalne samouprave. Na tom nivou građani mogu najbolje da osete razarajuće dejstvo korupcije i na tom nivou se najlakše stvaraju savezi zainteresovanih za stvaranje humanijih i održivih uslova za život. Gradska uprava može da bude dobra jedino ako postoje visok nivo transparentnosti u procesu donošenja odluka i visok nivo učešća organizacija građanskog društva u tom procesu. Na lokalnom nivou veze između ljudi su mnogo jače nego što je to u centralnoj državnoj administraciji, što povećava mogućnost da dođe, recimo, do favorizovanja rođaka i prijatelja. Zbog toga je od suštinskog značaja da se borba protiv korupcije i podsticanje transparentnosti i odgovornosti odvija ne samo na nacionalnom, nego i na lokalnom nivou.

[127] Posle izbora 2000. u Srbiji započeo je proces jačanja Stalne konferencije gradova i opština pod okriljem čijim okriljem je usvojen *Kodeks ponašanja izabranih predstavnika lokalne samouprave*, koji u mnogim opštinama i gradovima predstavlja izvor prava i ponašanja jer je usvojen u lokalnim skupštinama (Niš). Pitanje etike javnih službenika, pa tako i onih u lokalnim samoupravama je neodvojivo povezano sa pitanjima borbe protiv korupcije. Osim usvojenih Kodeksa, (što svaka lokalna samouprava čini sama za sebe), borbi protiv korupcije na lokalnom nivou znatno su doprineli i *Zakon o sprečavanju sukoba interesa* i *Zakon o javnim nabavkama*. Zakon o sprečavanju sukoba interesa je u pojam funkcionera, na koje se odnose zabrane i obaveze uvedene tim aktom, obuhvatio i funkcionere na lokalnom nivou, u izvršnoj vlasti, predstavničkim telima i javnim preduzećima. Primena Zakona je centralizovana, budući da Odbor za rešavanje o sukobu interesa funkcioniše na nivou cele države. Odredbe ovog zakona, međutim, ne treba da budu prepreka funkcionerima lokalnih samouprava da odu korak dalje od onoga što je zakonodavac propisao.

efikasnog i kreativnog rešavanja problema i strateškog planiranja ("Public Policy Making").

Takav reformski kurs zahteva fleksibilan model lokalne samouprave, profesionalizaciju javnih službi i individualizirano odgovoran menadžerski pristup koji povećava efikasnost i produktivnost u obavljanju poslova lokalnih vlasti i svih javnih tela u cilju obezbeđivanja opštih dobara i kvalitetnih usluga za građane i širu zajednicu. Ideja je da se u rad javne administracije uvedu načela i pozitivna iskustva menadžmenta iz privatnog sektora. Tako se spajaju strategije vlasti i strategije biznisa, po vertikalnim i horizontalnim ravnima, u organizacionom i funkcionalnom smislu. Novi javni menadžment (*New Public Menagement*) podrazumeva stavljanje prirodnih, ljudskih, industrijskih i drugih resursa, kojima opština kao pravno lice raspolaže, u funkciju razvoja lokalne zajednice. Uspešno planiranje, rukovođenje i odlučivanje u lokalnoj zajednici sa koncentracijom na građane, veliki je izazov za stručnjake. Usmeravanje razvoja lokalne zajednice i njenih materijalnih i ljudskih resursa, zahteva saradnju, sinhronizaciju, kreativnost i timski rad.

Postoji shvatanje da više menadžmenta znači manje demokratije jer menadžerski pristup unosi više individualizma u rešavanju socijalnih problema. Ključan faktor razvoja javne uprave, jesu ljudski resursi. Menadžerski pristup znači individualističku inicijativu u rešavanju problema zadovoljavanja javnih potreba ali i konkretnu odgovornost ako javno servisiranje izostane ili ne bude adekvatno. Nova preduzetnička filozofija lokalne vlasti postaje značajan faktor u podsticanju ekonomskog razvoja i u privlačenju kapitala. Lokalna samouprava preuzima nove ekonomske funkcije, koje zavise od stepena lokalne finansijske autonomije koja je pod kontrolom centralne vlade. Činjenici da lokalna samouprava kod nas još nema pravo svojine, ne ubire opštinski i gradski porez, pa su njeni sopstveni buđetski resursi mali.

U organizovanoj pravnoj državi u kojoj se pomoću načela check and balance, teži ka poštovanju podele vlasti, zasnovanoj na vladavini prava, upravna vlast (administrativni organi i organizacije) je podređena izvršnoj vlasti - « *executive board* » (vlade, izvršni odbori, izvršni saveti i slična tela). Međutim, kada izvršna vlast neostvaruje očekivane rezultate, potrebno je izvršiti analizu. U većini slučajeva odgovornost za nefunkcionisanje i loše rezultate izvršne vlasti leži na administraciji. Razlozi su u nesrazmeri kako u brojnosti tako i u

ovlašćenjima, motivima, odgovornosti, mandatu, stalnosti zaposlenja, veštini, znanju i sl.

U piramidalnoj šemi klasičnog tipa organizacije, koji uglavnom i postoji u javnoj upravi, gornji sloj, odnosno top menadžment, čine lica izabrana od strane predstavničnih tela, uglavnom političari po opredeljenju, različitih profesija, pretežno sa visokom stručnom spremom. To je relativno mali broj ljudi, koji treba da, bez obzira na predhodna iskustva, u narednom, najčeše četvorogodišnjem periodu, rukovodeći većim brojem zaposlenih i vršenjem znatnih ovlašćenja, dostigne možda i preambicione ciljeve koji su obećani biračima.

U tranzicionim društvima, u kojima je ekonomija na niskom stepenu razvoja, stalna geneza novih problema dovodi top menadžment u situaciju da se bavi rešavanjem trenutnim problemima, čineći ih nesposobnim da se posvete ostvarivanju planirane misije ili ih udaljuju i usporavaju u tome. Cela situacija postaje komplikovanija protokom prve polovine mandata, kada kreće i priprema za novi izborni ciklus.

Administracija, kao svaka druga organizacija je skup međusobno povezanih ljudi, ciljeva, sredstava i oblika organizacionog povezivanja radi postizanja ukupnog rezultata. Ona pored stalno zaposlenih službenika ima i imenovana lica za mandatni period, koji su u užem smislu top menadžeri administracije, dok u širem smislu predstavljaju drugi nivo menadžmenta uprave, na čijem je čelu izabrani funkcioner. Međutim, svi oni u svom radu ostvaruju upravnu vlast i čine jedinstvenu organizaciju. Administracijom se upravlja obavljanjem pet osnovnih funkcija: planiranjem, organizovanjem, vođenjem, izborom kadrova i kontrolom.

Slabosti administracije su neefikasnost, nefleksibilnost, slaba motivisanost, česta generalna neprofesionalnost, nestručnost, nedostatak usavršavanja, netransparentnost, konformizam, sklonost korupciji, otpor i iracionalni strah prema promenama. Dobre strane administracije su u kapacitetu i mogućnosti da se sve slabosti u uslovima dobrog menadžmenta i primenom principa nagrađivanja, otklone ili svedu na minimalnu meru.

U agendi jednog funkcionera sa svim obavezama koje ima prema telima u čijem radu učestvuje, a kojima predsedavaju ambiciozni političari, uz ranije preuzete obaveze i potrebe da povremeno koristi privilegije vlasti, uglavnom ne

može biti dovoljno prostora za funkcije menadžmenta organizacije kojom upravlja.

Odnose funkcionera i administracije možemo tipizirati na nekoliko osnovnih modela: 1. funkcioner sam rukovodi organizacijom; 2. funkcioner delegira manji deo ovlašćenja na neposredno niži nivo menadžmenta, ali zadržava prava na odlučivanje; 3. funkcioner delegira veći deo ovlašćenja na niži nivo, sa pravom da saradnici učestvuju u odlučivanju i 4. funkcioner u potpunosti prenosi poslove na niži nivo i interveniše samo u slučaju krize. Treći tip odnosa funkcionera i aministracije bi bio najbliži profesionalnom obavljanju funkcije, međutim, saradnici su često u sličnoj situaciji kao izabrana lica, podređena starešini i u profesionalnom i u političkom smislu.

Na osnovu uporednih analiza i korišćenjem najbolje prakse i iskustva drugih dolazimo do zaključka da je rešenje da administracijom rukovodi menadžer, kao stalno zaposleno lice, profesionalni rukovodilac i karijerni činovnik.

3. Oblasti menadžmenta lokalne samouprave

Osnovne funkcionalne oblasti menadžmenta lokalne samouprave su: obavljanje javnih ovlašćenja, istraživanje i razvoj, marketing, pružanje usluga, finansije i kadrovi.

Smisao postojanja lokalnih vlasti i javnih službi jeste u rešavanju problema građana i pružanje usluga. Sa aspekta građana većina javnih usluga se obezbeđuje i prima lokalno kao što su: socijalne službe, lokalno planiranje, stambena izgradnja, putevi, sanitarna služba, obrazovanje, biblioteke, lokalna ekonomija, itd.

Sposobnost lokalnih vlasti da rešavaju probleme i nude spektar usluga koji podiče kvalitet života građana je važan indikator uspešnosti lokalne vlasti. Savremene lokalne vlasti su otuda prinuđene da angažuju znanja profesionalaca (profesionalizam), da razvijaju nove modele menadžmenta, da koriste prednosti strategijskog upravljanja i da vrše prevenciju socijalnih problema (kriminal, korupcija, neuspesi na tržišu, neadekvatno stanovanje, transport, bolesti).

Privatno-javna partnerstva su relativno nova pojava saradnje javnog sektora i privatnog sektora (privatne agencije i preduzeća) u pružanju raznovrsnih usluga građanima koje pojedinačno ni javni ni privatni sektor ne bi

mogli realizovati. Preduzetničko upravljanje lokalne vlasti značajno se oslanja na ova partnerstva, koja se pojavljuju u svim oblastima pružanja usluga visokog kvaliteta.

Obavljanje javnih ovlašćenja mora biti organizovano na način da obezbedi zakonitost i efikasnost na načelima operacionalnog menadžmenta. Sve operacije u procesu rada uprave moraju predstavljati najkraći put. Potrebno je periodično analizirati i upoređivati rezultate koji se tiču kvaliteta, cene i roka za svaku vrstu output-a.

Dobra priprema omogućava ujednačen tok i sprečava stvaranje uskih grla, koje mogu ugroziti celokupan proces rada uprave. Sredstva rada lokalne uprave moraju biti savremena i adekvatna uz obavezu njihovog maksimalnog korišćenja, upravo zbog toga što se radi o opremi koja je skupa, a sa krakim rokovima tehnološke amortizacije, pa je dobro da se redovno menja.

Oblast istraživanja i razvoja u domenu lokalne uprave odnosi se na uporedne analize, predviđanje promena u oblasti pružanja usluga i predlaganje mera u funkciji strateškog planiranja. Postizanje usluga visokog kvaliteta zahteva istraživanje kvaliteta usluga putem analize odgovora na pitanja: Da li su gradjani dobro i dovoljno obavešteni o uslugama? Da li su materijalna sredstva koje je uložio grad prilagodjena da odgovore potrebama građana? Da li su interna organizacija i upravljanje gradskih službi određeni potrebama građana? Koji stepen zadovoljstva ispoljavaju građani u pogledu dotičnih usluga i korišćenih sredstava komunikacije? Da li je infra-komunalna decentralizacija celishodno rešena da bolje odgovori na konkretne potrebe građana ? U tom cilju treba razvijati interni menadžment opštine i grada koji će postaviti dijagnozu situacije i predložiti najprikladnije instrumente delovanja.

Marketing je proces ispitivanja javnog mnenja, ispitivanja efikasnosti ostvarivanja lokalnih nadležnosti, informisanja i propagande, dostupnosti i komunikacije sa strankama i javnošću.

Da bi se lokalna uprava prilagodila tržišnim zahtevima i savremenim menadžment principima potrebno je da utvrdi i definiše svoju ulogu i ciljeve. To zahteva da se odgovori na nekoliko pitanja: ko su korisnici (stranke) kojima je namenjena javna usluga, kakva je vizija onoga što se želi da postigne, kakva je diferentna prednost službe u odnosu na istovrsne i ko su osnivači čije interese treba zadovoljiti?

Teba imati u vidu (političke) ciljeve postavljene od strane države odnosno vlade. Jasno definisana politika i strategija vlade je ključna za dobro funkionisanje lokalne uprave, kao dela javne uprave. Za ostvarivanje ciljeva teba formulistati adekvatnu lokalnu strategiju na osnovu temeljnih marketinških istraživanja koja treba da identifikuju faktore iz eksternog i internog okruženja koji imaji ili će imati uticaja na realizaciju postavljenih ciljeva, kao i prikupljanjem svih informacija bitnih za odlučivanje i predlaganje većeg broja mogućih odluka, zasnovanih na stručnim, teoretskim i praktičnim znanjima (best practis).

Finansijski menadžment lokalne uprave je uslovljen budžetom. Upravo ova okolnost utiče na potrebu lokalnih menadžera da se bave ovom funkcionalnom oblašću. Finansijski menadžment podrazumeva finansijsko predviđanje i planiranje, upotrebu sredstava, pa se on uglavnom svodi na izradu predloga budžeta i postizanje saglasnost da se isti prihvati za narednu godinu.

Menadžeri ne obraćaju dovoljno pažnje na instrumente kojim mogu postići optimalne rezultate upotrebom raspoloživih sredstava i u tom smislu jako je značajna tehnika nulto budžetiranje (*Zero Base Budgeting*) kao načinom utvrđivanje potreba za finansijekim sredstvima. Praćenje, usmeravanje i kontrola finansijskih sredstava mora biti kontinuirana aktivnost da bi se smanjili nepotebni troškovi i obezbedilo nesmetano funkcionisanje.

Bitno pitanje je svrsishodnost upotrebe finansijskih sredstava. Način knjigovodstvene i računovodstvene kontrole koje se sprovodi putem inspekcija nije adekvatan, a zbog nepostojanja tela koje bi se bavilo revizijom, ovaj posao bi spadao u nadležnost državnih organa. Kontrola je oblast sa kojom se menadžer lokalne uprave mora dobro upoznati da bi stekao znanja za finansijsko odlučivanje, uz svest o neophodnosti transparentnih finansija.

Danas su opštine prinuđene da rade na prilagođavanju ljudskih resursa novim ekonomskim potrebama, da pomognu u informisanju biznisa o novim tendencijama, u obnovi lokalne infrastrukture, da pomognu u otvaranju novih preduzeća, olakšaju i podstaknu pružanje nove vrste usluga, pogotovu novih tehnologija i veština, transfera tehnologije i njegove primene, da podstaknu rad javnih i tehničkih službi putem kojih građani zadovoljavaju svoje potrebe, itd.

4. Model lokalnog menadžera

Model lokalnog menadžera je nazvan po najznačajnijem organu – menadžeru. To je tipičan američki model koji daje najbolje rezultate u upravljanju velikim gradovima u efikasnosnom rešavanja brojnih problema koji svakodnevno rastu geometrijskom progresijom. Glavne prednosti ovog modela jesu efikasnost, profesionalnost i demokratičnost (SAD, Kanadi, Australiji, a sve više u Evropi).

U ovom modelu postoji jasna podela funkcija i jasno razdvajanje politike od administracije i lokalne političke elite od profesiojnalnih upravljača. Ovo razdvajanje je u kontekstu, ne samo povlačenja granice između političke i administrativne odgovornosti, već i jasnijeg razgraničenja političkih od administrativnih funkcija, političkih i administrativnih tela itd. Političari treba da se uzdržavaju od mešanja u minorna pitanja i detaljnog regulisanja već da se koncentrišu na političke principe i smernice, postavljanje opštih ciljeva i definisanje prioriteta. Međutim, konkretno razdvajanje administracije od politike skoro je nemoguće odrediti naročito u lokalnom političkom okruženju, pa čak i da ga proglasimo kao praktično pitanje koje se rešava *ad hoc*. Klasična teorija administracije *Woodrowa Wilsona* po kojoj je javna administracija hijerarhija nezavisnih i politički neutralnih institucija je idealizovana slika birokratije i državnih službenika kao poslušnih i lojalnih izvršioca političkih odluka, koji ne treba da donose nezavisne političke sudove. Politička realnost je drugačija. Potreba i zahtev da se poveća efikasnosti javnih tela je glavni argument za institucionalno odvajanje politike od administracije.

U tom smislu može se i postaviti pitanje da li je menadžer politički organ ili administrativni službenik? Sigurno da u radu menadžera postoji i politički aspekt rada sa naglašenim menadžerskim nadležnostima visokog administrativnog službenika koji upravlja "svojim" administrativnim timom. Politika ima uticaj na izbor i vršenje funkcije ovog administrativnog organa koji je po svojoj prirodi administrativno-politički organ. Administrativni po profesijonalizmu u obavljanju poslova a politički po izboru i trajanju funkcije. Najzad, položaj ovog organa je takav da je veoma teško detaljno odrediti šta čini politiku a šta administraciju.

Skupština vrši zakonodavnu vlast a imenovani menadžer administrativnu i njegova uloga je ključna. Naime, skupština formalno kreira politiku i donosi

odluke a menadžer ih sprovodi i koordinira. Međutim, menadžer na suptilan način inicira i priprema bitne i strateške političke i ekonomske odluke. To ga dovodi u poziciju da se kao profesionalac smatra članom lokalne političke elite iako za menadžera može biti imenovana ličnost koja do tada nije bila stanovnik tog grada, pa čak ni države. Često se zamera ovom modelu da menadžeri mogu da prikrivaju neuspešno političko vođstvo - gradonačelnika. U situaciji kada lokalni političari nisu sigurni kako da deluju javljaju se profesionalci koji u duhu modernog menadžmenta tvrde da znaju kao treba prići problemima i kao ih rešavati.

Ovaj model je utemeljen na ideji da su lokalne zajednice svojevrsna "preduzeća" koja svakodnevno rešavaju izuzetno kompleksne i teške zadatke i potrebe građana, pa se menadžeri i gradonačelnici smatraju kao najopterećenija kategorija izvršnih funkcionera.

Gradski menadžer ima izuzetno široka administrativna ovlašćenja i nadležnosti. On se ne bira već je imenovani funkcioner koji se po istoj proceduri i smenjuje od strane veća, pa se često čuje prigovor da je menadžerski model nedemokratičan. Tako i u uslovima decentralizacije i smanjene državne vlasti i u njenom odsustvu na njeno mesto dolazi jaka menadžerska sila koja nidi upravljačka rešenja i tako upravlja razvojem u lokalnoj samoupravi. On kontroliše sve administrativne sektore a ima pravo da postavlja starešine u gradskoj upravi, kao i svoje saradnike, koje po slobodnoj proceni isto tako može i razrešiti sa dužnosti. On formira specijalizovanu informativnu službu neophodnu za kvalitetno administriranje, kao što može formirati i rasformirati razne biroe, odeljenja i profesionalne jedinice koje mu pomažu u radu. Važno je samo da li se poslovi obavljaju kvalitetno i odgovorno.

Gradski menadžer ima svoj tim ljudi koji rade na promociji lokalne ekonomije. Menadžer po pravilu ima svoj tim asistenata menadžera koji mu pomažu u radu (odsek za poslovne aktivnosti, odsek za menadžment, itd.). Menadžer je takođe, upućen na timski rad sa skupštinom i gradonačelnikom i ti odnosi saradnje i kooperacije jesu preduslov dobrog funkcionisanja ovog modela. Preduslov njegovog dobrog funkcionisanja jeste postojanje tržišne ekonomije i politička kultura koja zahteva odgovornost gradskog menađžera i svih subjekata.

Mandat menadžera najčešće traje četiri godine i po pravilu prati mandat skupštine i gradonačelnika sa kojima čini tim. Timska struktura treba da bude koordinisana i sinhronizovana unutar sebe kao i sa drugim strukturama i organima u okviru lokalne uprave. Gradski menađer i tim ljudi koji sa njim radi treba da bude fokusiran na svoj posao i da bude visoko motivisana ličnosti.

Služba za promociju lokalne ekonomije mora da bude drugačije organizaciono postavljena kao uostalom i celokupna lokalna struktura. Umesto hijerarhiske unutrašnje organizacije gde svako ima svog poretpostavljenog bez minimuma samostalnosti u odlučivanju i odgovornosti za sopstvene odluke jer se za sve mora pitati šef i tako redom hijerarhijskom lestvicom sve do glavnom šefa administracije koji donosi odluku, a opet u zavisnosti od toga ko stvarno ima najveći uticaj na samu administraciju. Sa druge strane nudi se model otvorenih vrata sa transparentnom i kopententnom službom koja vodi posao, pregovore i vodi vas do kraja do krajnje realizacije posla zbog koga ste se njemu obratili na samom početku. Ta ista osoba vas prati do kraja i konslutacije sa pretpostavljenim su prateće aktivnosti koje vas kao stranku ne zanimaju jer vas službenik vodi do zajedničkog cilja a to je sklapanje posla od značaja za lokalni razvoj.

Sistem menadžmenta kvaliteta, praćenje i merenje performansi u radu javnih službi doveo je do ″standarda usluga″. Da bi građani znali šta ga očekuje od izvesne službe transparentno su postavljeni standardi usluga kojima se prate efekti i kvalitet usluga i izveštava o njima i to: obrazovanje - "dobra škola", čišćenje – standard “čiste ulice”, održavanje stanova - standard "kvalitetno uređenog stana", policija - standard “bezbednost”, pa i rad sudova - standard "dostupnosti pravde". Standardi su od izuzetnog značaja za podizanje kvalteta usluga, za adekvatno nagrađivanje zaposlenih i podsticanje njihove kreativnosti i u krajnjem za što adekvatnije i bolje zadovoljavanje potreba građana. Praćenje efekata rada i učenje na greškama važni su mehanizmi poboljšanja kvaliteta usluga.

Ciljna grupa promocije lokalnog ekonomskog razvoja je privatni sektor i to naročito u sektorima trgovine, ručne proizvidnje, službi i industrije.U tim sektorima treba energizirati privatne lokalne firme i povezati ih sa stranim firmama. Ciljevi promocije lokalnog razvoja su promocija proizvodnje i radnih uslova u privatnom sektoru. Osnovni ciljevi su stvaranje novi i očuvanje postojećih radnih mesta u privatnom sektoru a ne u administraciji ili u javnim preduzećima. Poboljšanje buđetskog prihoda za opštinu zbog porasta poreza na

prihod otvorenih privatnih preduzeća ili razvoja postojećih kao i zbog porasta kupovne moći zaposlenih.

Gradski menadžer treba da ima jasan i precizan raspored svojih obaveza i plan za donošenje odluka koje su brojne i permanentne. Donošenje odluka je neprekidan proces i zato da bi odluke bile dobre i da bi one davale pozitivne efekte proces odlučivanja i rad lokalnog menadžera mora biti dobro organizovan i programiran. Odluke treba da se pripreme a zato je potreban plan za programirano odlučivanje. Međutim, on treba da ima široku slobodu u pogledu načina kako će posao biti izvršen što je u skladu sa tehnikom menadžmenta po ciljevima. Menadžment po ciljevima je sredstvo koje treba da unapredi efektivnost i efikasnost lokalne uprave.

U tom smislu menađer ima vremenski raspored i plan odlučivanja koji je veoma detaljan i u koji su programirani svi koraci i vreme njihove realizacije kao i odgovornost svih subjekata koji učestvuju u procesu realizacije konkretnog posla. Predviđena je odgovornost lokalnih vlasti kao i odgovornost drugih vlasti kao što su ministarstva i dr. i vremenski su određeni rokovi za diskusiju i odlučivanje, realizaciju i finalizaciju svakog konretnog koraka bilo da se on odnosi na izbor lokacije, predugovor, stvarnopravni ugovor, pitanja vodosnabdevanja i kanalizacije, energije i telekomunikacije, transport i veze, lokalni bućet, specijalne dozvole, građevinske dozvole i finansijska podrška, druge podrške, konstrukcioja i najzad start, odnosno početak gradnje.

Prilikom preduzimanja određënih mera i planiranju aktivnosti lokalni menadžer treba da napravi analizu i procenu akcije koju namerava da preduzme. Postoje razne analize a jedna od njih je SWOT analiza. SWOT je kovanica četiri reči: *Strengths* (snaga, moći, prednosti), *Weaknesses* (slabosti, nedostaci), *Opportunities* (mogućnosti) i *Threats* (strahovi, rizici). Za svaku akciju koju menadžer treba da učini on pravi ovu analizu da bi konkretno na osnovu ove procene doneo odluku. On najpre pravi listu faktora koji doprinose kapacitetu snage da se odluka sprovede – lista prednopsti. Nakon toga pravi se spisak faktora koji predstavljaju nedostatke i slabosti da se planirana akcija sprovede. Zatim, sledi lista mogućnosti koja sadrži liste pozitivnih i negativnih spoljnih faktora. Na kraju čini se lista faktora rizika da se projekat ozbiljno ostvari. To su strahovi da li će plan uspeti. Tek tako kada za jednim stolom imamo listu svih faktora pozitivnih i otežavajućih koji nas koče da donesemo odluku, istu možemo lako doneti jer je to objektivno lako i organizovano jednostavnije.

Menadžeri su nezamenljivi u privatno-javnim partnerstvima, jer su obučeni i zaduženi za kreiranje projekata, povezivanje ljudi (ko ima kapital, znanje, razne vrste usluga bitnih za celinu projekta), povezivanje učesnika u produktivne timove, obezbeđivanje neophodnih informacija, pregovaranje i koordinacija dogovora, rešavanje konflikata koji su normalna prateća pojava u ovakvim aktivnostima i realizacija projekta do kraja.

U procesima pregovaranja i sklapanja različitih poslova u međusobnim odnosima između preduzetnika i lokalnih vlasti veoma je važno poznavati određene veštine čije poštovanje dovodi do željenog rezultata i uspeha – odluke. Postoji određena piramida kompetencija, sposobnost koje postoje i na jednoj i na drugoj strani. Na strani preduzetnika susrećemo se sa idejama, zahtevima, pitanjima i problemima koje on iznosi u vezi zasnivanja odnosa buduće saradnje a na strani lokalne vlasti treba ba postoji sposobnost da se pažljivo saslušaju ideje, a posebno pitanja i zahtevi, da se provere izjave i ideje druge strane u pogledu njihovih sposobnosti, finansijskih mogućnosti, ozbiljnosti namera o budućim ulaganjima i dr. Lokalni menadžer treba da da odgovarajuće savete preduzetniku i najzad da donese odluku. U tom smislu permanentna lokalna ekonomska promocija koju vodi lokalni menadžer sa svojim timom, postoji kao kompetentan partner privatnom sektoru za zadatkom da pruži kompletnu uslugu od početka do kraja, odnosno od ideje do realizacije.

Da bi se došlo do zadovoljavajuće odluke (sporazuma) između lokalne vlasti i preduzetnika mora se koristiti piramida sposobnosti. Na vrhu te piramida je sama odluka do koje se došlo postupno. U dnu piramide je ono od čega se mora poći i što se mora posedovati u svim ozbiljnim razgovorima a to je profesionalna stručnost, sposobnost i znjanje materije o kojoj je reč. Nakon toga kao sledeći korak na piramidi kompetencija slede savetodavne veštine, ozbiljnost, odgovornost i fleksibilnost, sposobnost i autoritativnost u odlučivanju i najzad poverenje i partnerski odnos (partnerstvo) u međusobnim odnosima. Ukoloko se ide ovim piramidalnim stepenicama u odnosima lokalne vlasti i preduzeća možemo očekivati uspešnu odluku. Takvu piramidu kompetencija može da nam pruži samo menadžerski model lokalne samouprave u kojoj postoji individualizovana odgovornost profesionalnih i obučenih maenadžera - pojedinca ili menadžerskog tima.

GLAVA 6

MENADŽMENT JAVNE POLITIKE

1. Pojam javne politike

Da bi javne politike bile uspešne, potrebna je njihova stalna evaluacija radi procene njihove uspešnosti i uvođenja potrebnih modifikacija. Evaluacija javnih politika pretvara javne politike u kompleksan i interaktivan proces čija međusobna dinamika određuje sposobnost državne administracije da uči, eksperimentiše i upravlja procesima razvoja. Ona služi kreatorima javnih politika, uglavnom državnoj administraciji, da njihovim poboljšanjem usmeravaju ili ubrzavaju društveni ili tehnologijski razvoj. Evaluacija tako postaje sastavni deo administrativne kulture upravljanja razvojem.

Danas smo svedoci evolucije evaluacije od njene sumativne u formativnu (poučavajuću) ulogu. Sumativna uloga obuhvata evaluaciju efikasnosti, odnosno merenje delotvornosti (*performance indicators*) neke politike, kako bi se opravdala sredstva ili sprovele reforme sistema. Sumativna funkcija primenjuje se uglavnom u anglosaksonskim zemljama čiji se sistem upravljanja zasniva na merenju rezultata administrativnog aparata. Formativna funkcija je međutim, usmerena na razumevanje procesa odvijanja neke politike na njihovo funkcionisanje u određenom okruženju, kako bi se prikupile informacije o tome kako i zašto te politike funkcionišu na određeni način, kako i zašto postižu ili ne postižu očekivane rezultate i sl. Time se žele formulirati budući koraci, kreirati nove strategije i odgovarajuće politike, pri čemu je ekonomska delotvornost (*economic efficiency*) odlučujući element za uvođenje, ukidanje ili modifikaciju politike. Sposobnost učenja administrativnog aparata na osnovu evaluacije i sposobnost kreiranja novih politika s većim uticajem na željeni cilj presudan je za dinamiku napretka nekog društva. Formativna funkcije evaluacije ne može

zameniti sumativnu funkciju, ona je umnogome nadopunjuje, daje joj smisao i pravce merenja.

Prema tome, evaluacija je dosad uglavnom bila vođena načelom objektivnosti radi opravdanja već preduzetih politika i dokazivanja postignutih rezultata, a danas je usmerena na razumevanje funkcioniranja politika i učenje radi formiranja budućih.

Javna politika (javna akcija, javna intervencija) je važan segment nauke o upravi, javne uprave ili jos bliže menadžmenta javne uprave ali takođe i političkih nauka. Javna politika je sistem donošenja odluka u javnom sektoru. Ona spada u drugi deo menadžmenta javne uprave, koji se tiče odnosa i procesa, sfere delatnosti (funkcionisanja) javne uprave. U tom delu, javna politika (*Public policy*) ima posebno mesto. Ona se izučava sa ciljem njenog razumevanja i analize, bez podrobnog izvođenja posebnih javnih politika, da bi se odgovorilo na pitanja: ko ih stvara (kreira, dizajnira), gde se stvaraju, čemu služe i u kakvom su odnosu prema alternativama kao što su javna uprava ili javni menadžment.

U tom sklopu možemo da razlikujemo tri tematska dela: Prvi deo obuhvata pitanja o samoj ideji javnih politika, njihovom istorijskom i strukturnom određenju i osnovnim pitanjima njihove tipologije.[128] Drugi deo obuhvata različite metodološke pristupe proučavanju javnih politika (koncept *policy nauke*, javna politika kao vladin izbor, javnih politike kao *policy ishoda*, koji svoj vrh ima u implementaciji, praćenoj evaluacijom, itd.). U tradicionalnom smislu, javne politike se svode na vladin izbor i na pristupe od vrha prema dnu.[129] Treći tematski deo bavi se analizom javnih politika (analiza ciljeva javnih politika i sredstava za njihovo ostvarenje, aktera kojih ih ostvaruju, analiza implementacije i evaluacije pojedinih politika, procena njihovih troškova i koristi).

Javna politika se posebno odnosi na delovanje uprave. Ona predstavlja proces donošenja odluka o pitanjima od javnog interesa. Javna politika je sistem donošenja odluka u javnom sektoru. To je proces kolektivnog odlučivanja kojim

---

[128] Javne politike razmatraju se u kontekstu osnovnih socio-ekonomskih promena do kojih je došlo u 20. veku, poput rasta javnog sektora i sve veće uloge javnih dobara, kao i nastankom i krizom države blagostanja. Vremenom javne politike postale su legitimna poddisciplina političke znanosti, premda njihovo područje proučavanja uključuje i niz drugih društvenih nauka (sociologije, administrativnih nauka).

[129] **McLean, I.,** *Uvod u javni izbor*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1997, str. 19-32.

se nastoji postići neki društveno poželjan cilj, do kojeg se dolazi vrednovanjem različitih alternativa u odlučivanju, uključujući rasporede troškova i koristi.[130]

Javna politika obuhvata sistem odnosa i procesa pri donošenju svih odluka u kojima je angažovan javni a ne privatni interes. Međutim, svaka javna politika je utemeljena na vrednosnom sudu i zato predstavlja izbor vrednosti, koji se sprovodi radi postizanja cilja određenog od strane političkih vlasti. Javnu politiku (akciju, program, mera) karakterišu njeni ciljevi, upotrebljena sredstva, njihovo ostvarenje (rezultati), njene posledice, njeno sprovodenje i socialno-ekonomska i institucionalna sredina.

U širem smislu to je ukupnost svih aktivnosti i mera, uključujući i samo odlučivanje, preduzetih radi zadovoljenja javnog interesa. Javna politika (*policy*) uključuje skup aktivnosti, programa, institucija i aktera kao i njihove veze i međudelovanje radi postizanja zajedničkih strategijskih ciljeva. Tako, npr. sve aktivnosti preduzete na nivou uprave ali i drugih državnih i nedržavnih organa i organizacija (lokalna samouprava, javne službe) sa ciljem poboljšanja usluga prevoza, predstavljaju transportnu javnu politiku. U širem kontekstu, ova je deo javne politike kojom se pružaju razne usluge građanima, bezozira na prirodu i karakter same usluge). Javna politika je *kontinuiran,* i n*e uvek predvidljiv* proces donošenja odluka o pitanjima od javnog interesa.

Sam proces donošenja odluka u javnom interesu je zapravo jedan odnos ili tačnije složeni sistem odnosa koji sadrži više faza. Faze procesa su: *inicijacija* (npr.

---

[130] **Colebatch, Hal K**., *Policy*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2004, str. 5-23. **Parsons, Wayne,** *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, 1995, str. 16-31, 542-568. U znatnom delu policy literature proučavanje javnih politika svodilo se na ulogu vlasti i formalnih institucija, zanemarujući ostale dimenzije javnih politika. Tradicionalno shvatanje javnih politika je da su javne politike delo vlasti, sprovođenje vlasti, kojim ona odgovara na zahteve stanovništva u cilju rešavanja društvenih problema, zasnovane na načelu "zapovedaj i nadziraj" (*command and control*). Međutim, rad na javnim politikama postao je znatno kompleksniji. Ne može se više svesti samo na naredbe koje politika daje upravi, jer i uprava sukreira javne politike. Politika se mora sve više baviti pregovaranjem i saradnjom. Međutim, koncept policya je uvek zasnovan na delovanju vlade, samo su metodi različiti. S druge strane, pojavila se literatura o konceptu javnog upravljanja (*governance*), koji je počeo ukazivati da u rešavanju društvenih problema vlast više nije jedina, te da širi koncept upravljanja nudi bolju osnovu za ostvarenje takvog zadatka. Kolektivni ciljevi, koordinacija, upravljački kapaciteti i odgovornost jesu temeljni elementi koncepta javnoga upravljanja i javnog menadžmenta. **Petak, Zdravko**, *Dimenzije javnih politika i javno upravljanje*, Politička misao, Vol. XLV, 2008, br. 2.

javno mnjenje, interesne grupe), *formulacija* (skup mera i aktivnosti),[131] *implementacija* (skup mera i aktivnosti), *završetak procesa* i *evaluacija.* U praksi sve ove faze procesa donošenja odluka u javnom interesu teško je razdvojiti.

Postoje razne vrste javnih politika (obrazovanje, zdravstvo, monetarna i devizna politika, bezbedonosna, zaštita životne sredine i dr.). Svaka javna politika ima svoje specifičnosti. Konkretne javne politike određene su najpre, prirodom sektora (npr. obrazovanje, kultura, javne nabavke, poljoprivredna politika, politika zaštite životne sredine, itd.) i s druge strane, obeležjima konkretnog političkog sistema (npr, politički sistem Velike Britanije, Francuske, zemlje zapadnog balkana, itd.). Prema tome, specifičnosti javne politike uslovljene su prirodom sektora i obeležjima konkretnog politčkog sistema. [132]

Nedostaci u oblikovanju javnih politika mogu se promatrati preko niza elemenata, no čini se da se kao dva temeljna nedostatka mogu istći: nedovoljna koordinacija i vrlo ograničena uloga evaluacije politika, što u praktičnom delovanju javnog sektora znači da su česta preklapanja u sprovođenju politika i da ne postoje evidencije o tome gde su otišli milioni proračunskog novca.

2. Pojam i značaj evaluacije javne politike

Termin "evaluacija" se koristi u raznim prilikama, pa čak i u svakodnevnom govoru da označi vrednosni sud i/ili aproksimativne mere. Evaluacija javnih politika[133] predstavlja instrument za posmatranje, analizu i kao pomoć pri donošenju odluka.[134] U tom smislu evaluacija je širi pojam od analize javne politike, iako su i jedno i drugo procesi koji idu istovremeno. Analize javnih politika (*policy analize*) i učinci njihove primene, u smislu procena troškova i koristi, predstavljaju izazov. Ona podrazumeva beleženje rezultata politike i

---

[131] Kreatori javnih politika u britanskome kontekstu su državni službenici višega i srednjega ranga.

[132] **Petak, Zdravko**, *Javna dobra i političko odlučivanje*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2001, str.12-19.

[133] Evaluacija javne politike predmet je mnogih projekata kao što su: "Evaluacija pruženih usluga", "Korak bliže građanima", "Građanin na prvom mestu", "Analiza efekata sistema", i sl, što samo po sebi naznačava smisao i cilj procesa evaluacije javne politike kao javne akcije.

[134] U Francuskoj, evaluacija politike zvanično znači "proceniti njenu delotvornost uporedjujući njene rezultate sa zadatim ciljevima i upotrebljenim sredstvima" (Uredba 18. Novembra 1998. godine).

posebna tela za monitoring i evaluaciju politike, npr. posebne jedinice za analizu javnih politika pri vladi (*government policy unit*).[135]

Ako toga nema, nema ni policy analiza, odnosno ne postoji činjenična zasnovanost odluka u javnom sektoru već samo, u najboljem slučaju, tradicionalno klasično planiranje i tradicije klasične javne uprave, koja je sa svoje strane suprotna od racionalne dimenzije javne politike.[136] Savremena transformacija uloge vlasti u upravljanju pokazuje sve veće usmjerivanje političke i administrativne elite na kontrolu outputa i ishoda, umesto inputa procesa vladavine.

S druge strane, evaluaciju treba posmatrati i u širem kontekstu. Ona je samo jedna od metoda rada na pitanjima javne politike (*policy pitanjima*). Metode rada na pitanjima javne politike su: monitoring, evaluacija, struktuiranje problema, organizacijske intervencije i predviđanje.

Evaluacija javne politike je praksa koja omogućava merenje rezultata javne politike tako što se oni upoređuju sa početno određenim ciljevima. U tom smislu, evaluacija predstavlja oruđe za demokratiju jer omogućava da se pred građanima polažu računi o radu državnih organa. Time se dalje utiče na proces oblikovanja javne politike.

Evaluacija je posebno važna kod tzv. *cluster* politika, složenih javnih politika koje imaju niz politika za koje odgovaraju različita ministarstva.[137] To je koncept "objedinjene vlade" (*joined-up government*), odnosno "celovite vlade"

---

[135] **Weimer, David L./Vining, Aidan R**, *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, Prentice Hall, NY, 1999, str. 27-42.

[136] RIA (*Regulatory Impact Assessment*) je sredstvo koji je jasno povezan s onime što smo označili policy analizom. To je institucionalni mehanizam vrednovanja nove regulative koji se u kreiranju javnih politika naziva analizom učinaka primene propisa. RIA je alat kojim predlagač propisa analizira njegove mogće učinke, jasno naznačujći problem koji se novom regulativom želi rešiti. U zapadnim zemaljama je sprovođenje nove regulative kroz takav oblik vrednovanja obaveza. U Velikoj Britaniji, gde se primenjuje RIA, procedura traje tri meseca, a predlog zakonske regulative objavljen je na internetu. Takvim načinom rada se može ostvariti i kriterijum doslednosti, jer u slučaju da je neki bitan akter (*stakeholder*) zaboravljen u analizi učinaka primene propisa, ostaje dovoljno vremena da se uključi. Za ilustraciju važnosti RIA-e kao analitièkog alata za procenu učinaka regulative (rešavanje problema uz najmanje mogće nuspojave) može se navesti primer Velike Britanije, gde na premer ima vlastitu policy jedinicu s preko 80 zaposlenih analitičara.

[137] **Castles, F.G.,** *Comparative Public Policy: Patterns of Post-war Development,* Edward Elgar, Cheltenham, 1998, str. 1-58.

(*whole of government*), kao oblika modernizacije delovanja vlasti kojim se treba osigurati veća efikasnost i delotvornost u pružanju usluga.

Evaluacija je završna faza procesa kreiranja politika, izuzmemo li iz razmatranja fazu koju se ponekad smatra završetkom policy procesa, a to je odluka o tome, treba li određenu politiku nastaviti u nepromijenjenom obliku, izmeniti je ili pak prekinuti.

Evaluacija neke politike treba da zahvati tri temeljna pitanja odnosno, odgovori na tri temeljne uloge te politike u ukupnom sklopu javnih politika koje se odvijaju u nekoj političkoj zajednici (državi). Prva i najznačajnija uloga evaluacije je da pokaže u kojoj su se meri u sklopu politike ostvarile osnovne potrebe i vrednosti, koje su bile razlog nastanka politike. Istraživaču se daje u zadatak da jasno razdvoji dugoročne ciljeve (*goals*) i kratkoročne, operativne ciljeve (*objectives*), kojima je stremila određena politika.[138] Druga uloga evaluacije odnosi se na kritiku vrednosti na kojima su utemeljeni programski i operativni ciljevi. Razmatranje primerenosti tih ciljeva za rešavanje naznačenoga problema je važan trenutak u analizi politika. Jedna od svrha evaluacije politika je da posluži drukčijem strukturiranju problema i nuđenju boljih rešenja.

Evaluacija treba dakle, da bude izvršena u skladu sa njenim prvobitnim ciljevima i akcionom logikom (normativna dimenzija), sa aspekta ostvarenih rezultata (kognitivna dimenzija), a u cilju razvoja akcije ili bolje definicije novih politika (instrumentalna dimenzija), na osnovu društvenih vrednosti, koje su izvan javne organizacije i nakon predhodno određenog niza etapa (proceduralna dimenzija).

Zbog toga da bismo jasno odredili pojam i smisao evaluacije javnih politika potrebno je napraviti izvesna termiološka i pojmovna razlikovanja. Evaluacija se jasno razlikuje od *revizije*, koja ima za cilj da proveri da li organizacija funkcioniše saglasno sa kriterijumima i orijentacijama koje su

---

[138] Dugoročni ciljevi su opšte namere, temeljne svrhe koje se žele postići nekom politikom. Operativni ciljevi, označavaju specifične težnje, konkretne rezultate i napredak u približavanju opštem cilju, koji se želi postići. Opšti su ciljevi stoga retko precizno definisani, za razliku od operativnih uz koje su uvek vezuju merljive veličine koje se mogu pratiti. Za razliku, dakle, od dugoročnih ciljeva, koji se ne mogu ili ih je teško kvantifikovati, kratkoročni su ciljevi najčešće kvantitativno precizno određeni. Jedan od pokazatelja na osnovi kojih se to vidi je i vremenska dimenzija. Rezultati vezani uz dugoročne ciljeve daju se u vrlo grubim vremenskim dimenzijama. Najzad, dugoročni ciljevi zahvaju populaciju na koju se neka politika odnosi vrlo široko, dok se operativni ciljevi precizno usmeravaju na ciljne grupe unutar te populacije.

odredili rukovodioci, zatim od *studije ili istraživanja*, koje nemaju za cilj da budu direktno upotrebljivi, niti da formulišu preporuke, zatim od *savetovanja* u domenu strategije, koje nudi smernice za upravljanje i razvoj politike, u cilju iznalaženja definicije programa ili akcionog plana, kao i od *prospektive*, koja definiše smernice za razvoj politike.

Evaluacija može da se odnosi na razne aspekte javne politike. Predmet evaluacija može da bude: *efikasnost* (*efficijencija*)[139]akcije, to jest odnos između upotrebljenih sredstava, ciljeva i rezultata, odnosno sposobnost postizanja rezultata na najdelotvorniji način, brzo i uz minimalna sredstva i napore, *posledice* akcije (srednjoročne posledice na društvo), zatim *podesnost* njenih ciljeva i sredstava u odnosu na društveni problem koji želi rešiti i *koherencija* između ciljeva, sredstava, mera, itd.

Evaluacija ima jednu menadžersku dimenziju, jer ona mora pre svega da ukaže na faktore uspeha / blokiranja u vođenju jedne politike.

Iz navedenog može se uobličiti i definicija evaluacije javne politike kao *proces izgradnje suda o vrednosti javne politike na osnovu kriterijuma, baziranih na selektivno prikupljenim podacima u cilju unapređenja te iste ili budućih javnih politika*. Evaluacija je sistematsko procenjivanje, zasnovano na naučnim metodama, efikasnosti i stvarnih efekata javnih politika, bez obzira da li su oni bili predviđeni ili željeni.

Evaluacija se prije svega odnosi na uspostavljanje vrednosnih ocena o tome kako je neka politika sprovedena. Sinonimi za evaluaciju su ocenjivanje, vrednovanje onoga što je postignuto, davanje ocene, i sl. U evaluaciji nas ne zanimaju toliko informacije o tome postoji li nešto kao činjenica ili pak, što treba učiniti da bi se nešto postiglo, već koja je vrednost onoga što se čini. Otuda evaluaciju politika ne treba mešati s *monitoringom* javnih politika. Monitoring politike svodi se na stvaranje činjeničnih zapisa o nekoj javnoj politici, na evidenciju i način ostvarivanja određenih javnih ciljeva.

Evaluacija nosi u sebi jednu dimenziju nesugurnosti zato što prvobitna očekivanja mogu u međuvremenu da se promene. Takođe, novi, drugi problemi mogu zameniti one za koje se politika zalagala da iznađe rešenje, formulacija ciljeva može biti dvosmislena ili protivrečna, drugi faktori koji nisu vezani za

[139] Nasuprot tome, ***efektivnost*** (effectiveness, učinkovitost) znači ostvarenje zacrtanih ciljeva, misije ili vizije kroz postizanje uticaja/očekivanih posledica u društvu ili državi.

javnu akciju mogu objasniti dobijene rezultate, pogrešni efekti ili paralelne strategije mogu učiniti da se problem poveća, itd.[140]

Evaluacija je bitan instrument za identifikovanje dobrih praksi, koje će zatim moći da dobiju širu primenu (*mainstreaming*), što treba da unapredi interno upravljanje i podigne nivo kvaliteta ponuđenih usluga.[141] Evaluacija je bitna faza u procesu kreiranja politike.

Analiza i evaluacija javnih politika je početak, a ne kraj napora koji se ulažu na poboljšanje dizajniranja javnih politika. Kvalitet analize javnih politika je važan. Međutim, kvalitetna analiza nije neophodno i upotrijebljena analiza. Postoji veliki jaz između izrade analize i upotrebe iste od strane donosioca javnih politika.

3. Nastanak i razvoj evaluacije javne politike (istorija)

Evaluacija javne politike ima *Severnoameričko poreklo*. Prve evaluacije javnih programa datiraju s početka 20-tog veka. Tako 1912. godine izvršena je evaluacija obuke profesora, analizom putem "uzoraka". Ako pratimo razvoj prakse u anglosaksonskim zemljama, primetićemo dve faze evaluacije. Naime, 60. i 70. godina XX veka prisutna je ekspanzija socijalnih intervencija mnogih država (npr. socijaldemokratske vlade, *Great Society* Predsednika Johnson-a, itd.). U SAD 60-tih godina izvršena je evaluacija kao sretstvo kontrole u okviru PPBS (*Planning Programming Budgeting System*). 70-tih godina izvršeno je priznjanje GAO (*General Acccounting Office*). Nakon toga beleži se dalje širenje prakse evaluacije na svim nivoima upravljanja. Društvene nauke su u punom razvoju. Kadrovi iz društvenih oblasti kao i iz obrazovanja imaju pokretačku ulogu.

Od sredine osamdesetih godina XX veka evaluacija počinje obuhvatati evaluaciju različitih programa i politika kojima državna administracija želi postići određene opšte društveno-ekonomske ciljeve. 80-tih godina dolazi na vlast konzervativne vlade (*Reagan, Thatcher*) i jačaju liberalni politički preokret. Evaluacija se koristi u okviru politike smanjenja troškova radi provere eficijencije javnih politika. Akteri evaluacije su finansijske administracije i kontrolni organi.

---

[140] **Grdešić, Ivan**, *Političko odlučivanje*, Alinea, Zagreb, 1995, str. 111-116.

[141] U praksi, evaluacija postaje za Evropsku Komisiju bitan element za procenjivanje u kojoj meri jedna država ili Region ima administrativni kapacitet za dobro upravljanje komunitarnim politikama. Evaluacija postaje na taj način element acquis-a communautaire za zemlje kandidate za pristupanje.

70-tih i 80-tih godina XX veka dolazi u SAD do uticaja evaluacija iz GAO (*General Acccounting Office*) i OMB (*Office for the management of budget*) na budžetarne javne politike. 1981 godine uvedena je pravna obaveza da federalne agencije vrše evaluaciju troškova i zarada u okviru svojih nadležnosti. [142]

Početni konceptualni model evaluacije je eksperimentacija - kvantitativna koncepcija koja podrazumeva poređenje, odnosno evaluaciju ciljanih promenljivih iz dva statistički uporedljiva uzorka. Međutim, od 1980-te, ovakva koncepcija više nije jednoglasno prihvaćena

Danas, evaluacija se razvija u različitim zemljama. Američka prednost u odnosu na druge upravne sisteme objašnjava se empirijskom i "bihevioralnom" orijentacijom društvenih nauka u SAD, vitalnošću američke profesionalne sredine (*American Evaluation Association* broji više hiljada članova), velikom broju kvalitetnih publikacija i teoretskih debata što govori o uticaju evaluacije na političku i administrativnu kulturu, čestoj praksi evaluacije koja je zasnovana na protokolima istraživanja i empirijskim studijama i velikim uticajem evaluacije na odluke u javnom domenu. Loša evaluacija slabi legitimnost javnih intervencija, koje se shvataju kao "program", odnosno "akcije", koja se sprovodi u određenom periodu sa određenim ciljevima i sredstvima. To bitno valorizuje pojam *accountability* javne administracije.

U *Velikoj Britaniji* prisutan je *New Public Management*, koji znači efikasnost javnih troškova, privatizaciju, otvaranje tržišta, osnivanje nevladinih agencija i prenošenje administrativnih funkcija, povećanu odgovornost (*accountability)* javnih aktera, skraćivanje hijerarhijskih linija i razvoj odnosa klijent/pružalac usluga.

Metode evaluacije zasnovane su na analizi troškova i zarade. *National Audit Office* vrši finansijsku kontrolu pri čemu revizija ima novu funkciju jer se vrši kontrola eficijencije, rezultata i ciljeva. Međutim, javljaju se i brojne kritike. Stvara se rizik za konfuziju između kontrole i evaluacije, neadekvatno se upotrebljavaju kriterijumi za rezultate kao kriterijumi za dobijanje sredstava (npr: odnos između profesorskih primanja i rezultati učenika). Stvara se neodgovarajući odnos između ciljeva i nadležnosti. *New Labour* dolazi na vlast 1997. godine, što dovodi do promena. Formira se nova institucija (*Policy*

---

[142] **Hogwood, B.W., Gunn, L.A.,** *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, Oxford, 1984, str. 219-260.

Evaluation), pri kabinetu Prvog Ministra, za koordiniranje evaluacije. Njeni ciljevi su "*policy development*" i "*formative evaluation*". Lokalne vlasti poseduju sopstvene jedinice za analizu javnih politika. Postoji i mreža sektorskih ekspertiza (univerzitet, stručnjaci, i službenici visokog položaja) koji igraju važnu ulogu. Metodi su različiti: kvalitativni, participativni, samoevaluativni.

Francuska ima neke specifičnosti. Najpre se vrši racionalizacija budžetskih izvora - RCB (1970-1984). To je *ex ante* evaluacija, gde se odluke o troškovima donose na osnovu predviđanja o društveno-ekonomskim posledicama. Međutim, ovakva koncepcija je odbačena zato što je izgubila svoj uticaj na odluke koje se tiču budžeta.

Obnovom "javnih službi" (1989), evaluacija je definisana posredstvom novih parametara, kroz povećanje odgovornosti službenika, razvoj demokratije i javne rasprave. Donosi se i poseban Zakon o evaluaciji kao *soft law*, koji je izglasan na tri godine, a njegovo ponovno izglasavanje uslovljeno je rezultatima evaluacije.

Ono što je bitno je da dolazi do institucionalizacija evaluacije jer se stvaraju posebna tela kao što su : Međuministarski Komitet za Evaluacije, Naučni Savet za Evaluaciju, itd.

Zaključak je da evaluacija dovodi do modernizacije države. Većina evropskih država je uspostavila vezu između evaluacije i modernizacije. Modernizacija države predstavlja politički ulog, a reforme se nižu u ritmu političkih promena. Osnivaju se nove institucije, kao npr. Misija za Evaluaciju i Kontrolu, iz 2000-te godine, pri Narodnoj Skupštini. Postoje u praksi brojne inovacije na lokalnom i evropskom nivou u okviru ugovornih politika i evropskih strukturnih fondova. U praksi, evaluacija postaje za Evropsku Komisiju bitan element za procenjivanje u kojoj meri jedna država ili Region ima administrativni kapacitet za dobro upravljanje komunitarnim politikama. Evaluacija postaje na taj način element ekropskog nasleđa (*acquis communautaire*) za zemlje kandidate za pristupanje.

Na taj način, evidentan je konstantan napredak jer evaluacija postepeno ulazi u administrativnu kulturu. Evaluacija javne politike omogućava razvijanje efikasnosti administracije i postaje kao jedan od instrumenta demokratije.

4. Predmet i metode evaluacije javnih politika

Prvo pitanje koje se postavlje je šta predstavlja evaluaciju određene konkretne javne politike, shvaćene kao sistema javnih akcija. Drugo, koje su perspektive takve evaluacije (npr. donošenje suda o kvalitetu usluga koje pruža jedna opština)?

Da bi se odgovorilo na navedena pitanja potrebno je definisati predmet evaluacije, odnosno odgovoriti na pitanje šta je to što se evaluira? Šta predstavlja evaluacija javne politike? Treba poći od konkretne politike u smislu njenog raelnog konteksta. Najpre treba utvrditi dijagnozu *početne situacije* i *ulogu* konretne politike u njoj, pomoću odgovora na pitanja: koja je polazna situacija, gde se nalaze glavne teškoće koje treba rešiti, itd?

S druge strane, treba da su nam poznati *ciljevi* koje želimo postići, a za to moramo imati jasnu i određenu *strategiju* i moramo biti svesni i sopstvenih *ambicija* za realizaciju politike. Na osnovu ovih parametara predmet evaluacije bio bi ocena prilagodljivosti ciljeva u datom kontekstu.

Svaka politika se može različito sprovoditi. Modaliteti sprovodjenja javne politike zavise od partnera, sistema odlučivanja, finansiranja, praćenja i podsticanje politike. U tom delu predmet evaluacije može biti koherentnost i intervencija partnera.

Javna politika se sprovodi na razne načine i u toku njenog sprovođenja mogu nastupiti promene i odstupanja, odnosno razni modaliteti. Politika se ocenjuje i u toku sprovođenja. Tako, može se ceniti stanje u realizaciji politike (npr. trošenje kredita) pa se u tom smislu vide tzv. *kratkoročni rezultati* određene javne politike. Npr. za svaku politiku ekonomske pomoći (preduzećima, kolektivitetima, udruženjima, građanima,…), neophodno je predvideti preciznu finansijsku analizu, koja omogućava razlikovanje u vremenu različitih kategorija korisnika. U slučaju politike pomoći ulaganju npr. u prevoz lokalnih zajednica, pristupiće se merenju broja kilometara uređenih posebnih traka na svakoj teritoriji i ovaj pokazatelj dovešće se u odnos sa početnim ciljevima (meri se kolika je efikasnost?) kao i sa odgovarajućim koštanjem (ovde se meri kolika je eficijencija?). Kvalitativno, odrediće se da li to što su ulaganja izvršena od strane organa lokalne samouprave (a ne npr. od strane centralne administracije) omogućava ili ne bolje uzimanje u obzir potreba građana.

Takođe, mogu se sagledati i *srednjoročne i dugoročne* posledice politike. Na osnovu odnosa izmedju ciljeva i rezultata (posledica), dolazimo do mere *efikasnosti* određene politike. Tako se može videti u kojoj meri i u kom pravcu vođena politika trajno utiče na ponašanja, prakse ciljnih kategorija (preduzeća, građana, potrošača). Kod prethodnog primera (pomoć ulaganju u prevoz), pokušače se utvrditi uticaj odabranih rešenja na ponašanje građana (treba videti npr. da li je omogućena promena navika u korist kolektivnog prevoza), ali i posledice po ljudsku sredinu (nivo zagađenja vazduha, buke, itd.).

5. Instrumenti evaluacije javnih politika

Postoje različite klasifikacije metoda i instrumenata za evaluaciju. One se generalno mogu podeliti u tri grupe: (1) retrospektivne ili istorijske analize (metodom nekad i sad), (2) istraživačke analize (npr. dopirinos politike na osnivanje novih preduzeća, otvaranja novih radnih mesta i sl.) i (3) ekonomske i ekonometrijske analize (analize proizvodne funkcije - *production function analyses* i analize stope društvenog povrata - *social rates of return*, koje se mogu sprovoditi na makroekonomskom i mikroekonomskom nivou.

Postoje instrumenti evaluacije kao "pokazatelji" za merenje svrsishodnosti, koherencije, merenje efikasnosti, merenje eficijencije određene javne politike.

Razlikujemo dve vrste ovih pokazatelja: kvantitativni i kvalitativni (zato što neke pojave, kao što je kvalitet partnerskih odnosa, ne mogu biti brojčano izražene - kvantifikovane). Ovi pokazatelji se tiču konteksta vođene politike. Npr. za ekonomsku politiku, kontekst se često karakteriše kvantitativnim pokazateljima (stopa rasta BUP-a/stanovnik, stopa nezaposlenosti i sl.)[143] ali i kvalitativnim (analiza zakonodavstva tržišta rada…). Zavisno od evolucije ovih pokazatelja, ocenjuje se prikladnost vođene javne politike (budžetske politike, monetarne politike, politike zapošljavanja, itd.).

U sprovođenju javne politike koriste se finansijska, ljudska i tehnička sredstva. Na osnovu toga vrši se i evaluacija *eficijencije*, odnosno odnosa između rezultata / posledica i angažovanih sredstava. Evaluacija javnih intervencija čiji je predmet *eficijencija* ("*value for money*") nastoji da odmeri rezultate, posledice i

[143] Postoje teškoće u izradi kvantitativnih informacija, koje bi mogle da pokažu rezultate programa.

koštanje jedne politike. Ova vrsta evaluacije je neophodna da bi se odredilo koji nivo javne politike obezbedjuje stvarnu dodatnu vrednost. Zasnovana je na konceptu koji insistira na neophodnosti optimalnog upravljanja javnim novcem i na obavezi da se postignu rezultati. Time se odgovara na pitanje, koliko košta politika o kojoj je reč? kome ona u suštini koristi? da li su predviđeni krediti dovoljni ili nedovoljni?

Evaluacija je dosad bila usmerena na kvantitativne pokazatelje i merenje delotvornosti politike pomoću izlaznih rezultata (npr. broj patenata, radova, preduzeća, ugovora), a danas se pomiče prema proceni adekvatnosti primenjenog instrumenta radi postizanja određenih strategijskih efekata.

6. Faze evaluacije javne politike

Evaluacija nije statičan i jednokratan proces. Ona ima svoju vremensku dimenziju jer se sprovodi u raznim vremenskim trenucima. Ona obezbeđuje da evaluacija da svoje pune efekte. S obzirom na vreme evaluacija može biti: *a priori* evaluacija, *istovremena* i *a posteriori* evaluacija.

A priori evaluacija (*ex ante*, *prospektiva*) predhodi odlučivanju sa ciljem (namena) da pomogne pri izboru. Evaluacija "ex ante" vrši se neposredno posle koncipiranja politike, da bi se precizirali ciljevi, odmerio njihov stepen svrsishodnosti (u pogledu konteksta) i analizirao stepen koherencije strategija različitih partnera. Ovaj postupak je pogotovo važan u pogledu odlučujućih instanci čiji je cilj donošenje i sugerisanje političkih odluka.

Istovremena evaluacije (*kontinuirane, on going*) se vrši u toku spovođenja javne politike, kontinuirano ali svakako pre datuma određenog za kraj sprovođenja politike. Ona se naročito bavi kvalitetom sprovođenja i prvim rezultatima, da bi omogućila podešavanja tokom postupka realizacije dizajnirane politike. Ona ima za cilj da osigura neprekidno praćenje akcije, da izbegne devijacije u odnosu na početne ciljeve, da konstatuje propuste i da potvrdi eventualna podešavanja pravca politike.

A posteriori evaluacija (*ex post*, *retrospektive*, *rekapitulacije*) se vrši nakon akcije u odnosu na već donete političke odluke a čija primena može ali ne mora biti u toku. Konačna evaluacija ima cilj da svede bilans analizirane politike u trenutku njenog okončanja. Ona se posebno interesuje za rezultate. Evaluacija *ex*

post se trudi da odmeri srednjoročne i dugoročne posledice. Za nju je potrebno da se sačeka da promene ponašanja i praksi budu uočljive.

7. Proces i tehnike evaluacije javne politike

Evaluacija je proces koji se odvija u tri etape i sve one se evidentiraju i prate u kalendaru evaluacije.

Prva etapa je *utvrđivanje referentnog okvira.* Ona podrazumeva nekoliko radnji i mera, i to: izrada, definisanje i razvoj metodologije i ekipe, definisanje jasnih okvira javne politike za koju se vrši evaluacija,[144] upoznavanje situacije, izbor vidova komunikacije u domenu evaluacije, izrada akcione logike programa ili skupa mera koje treba studirati, identifikovanje svrhe evaluacije i vrste evaluacije koja treba da bude sprovedena, selekcija pitanja na koja će evaluacija morati da odgovori, određivanje početnih predpostavki evaluacije i izbor referencijalnih normi i kriterijuma evaluacije.

Evaluator se često nalazi na raskrsnici i vrlo je važno da traži jasno određivanje ko je (ili ko su) poručilac/oci i ono što on/oni očekuje/u. Metoda i kalendar moraju biti overeni još na početku. Potrebno je da se brzo identifikuje ograničen broj "evaluativnih pitanja", za bolje usmeravanje rada. To predstavlja "problematiku" evaluacije.

Utvrđivanje referentnog okvira sprovodi se tehnikom 5WH, koja sadrži sledeće segmente: (*What*) koji je *predmet* evaluacije javne politike, koje je polje delovanja? (*When*) koje je vreme evaluacije (*ex ante, on going, ex post*), koji su rokovi (što je od suštinskog značaja kako bi metodološki imperativi (vreme posvećeno prikupljanju informacija, sinteza, obrada podataka…) bili kompatibilni sa kalendarom političkih odluka, (*Where*) koji prostor pokriva evaluacija (geografska teritorija, deo organizacije…), (*Why*) u kom cilju se vrši evaluacija? (*Who*) ko diriguje evaluacijom? ko finansira ovu politiku? ko je ostvaruje (sprovodi) i ko je odgovoran za njenu primenu? kome je namenjena (pitanja strukture) ? ko kontroliše njeno napredovanje? da li su sve partneri u

[144] U sklopu javne politike može se ceniti, npr.: 1. Rukovođenje internim procesima obrade predmeta i upravljanje dokumentacijom, 2. Načini i kvalitet komunikacije među službama koje rade sa građanima, upravljanje stručnim veštinama (plan stručne obuke, definisanje odgovornosti, evaluacija i razvoj stručnih veština), 3. Odnosi sa građanima i njegov kvalitet u odnosu na medija komunikacije (komunikacija telefonskim putem, poštanskim putem, putem šaltera i komunikacija putem interneta).

fazi? koja se sve blokiranja mogu primetiti i zašto? i najzad, (*How*) izbor metoda i mernih instrumenata.[145]

Druga etapa je etapa *sakupljanja i analiza informacija* (empirijskog materijala), koja podrazumeva: izradu pokazatelja i kvalitativnih pitanja,[146] koja će omogućiti da se odgovori na ispitivanja vezana za evaluaciju, određivanje instrumenata i protokola za sakupljanje podataka, sakupljanje kvantitativnih i kvalitativnih podataka i obradu informacija, kao i njihovo unošenje u sistem pokazatelja. Pre nego se krene sa stvarnim prikupljanjem informacija potrebno je odrediti pokazatelje koji su takvi da ih je moguće popuniti ih.[147]

Uvid u raspoložive podatke (statistike, planovi finansiranja, itd.) neophodno je izvršiti i tamo gde se pojave praznine predvideti dodatna sredstva za dolaženje do informacije, npr. razgovori, sastanci, ankete (putem upitnika, telefona…), itd. Pri tome treba voditi računa da se uvek uspostavi ravnoteža između željenog nivoa informisanja i cene plaćene da se do njega dođe (uložena finansijska sredstva, uloženo vreme)

Analiza (kvantitativna) će biti izvršena na osnovu sledećih elementa: poznavanje propisa (utvrđivanje polja nadležnosti javnih institucija), prikupljanje konkretnih činjenica (kvalitativni i kvantitativni pokazatelji) i upoznavanje i prikupljanje stavova i mišljenja (od internih akter – službenika i spoljnih aktera – građana).[148]

Treća etapa je *izragradnja vrednosnog suda i objavljivanje zaključaka*. Ona obuhvata izgradnju suda o vrednosti javne politike, na osnovu prikupljenih i

---

[145] Npr. u slučaju politike profesionalnog obučavanja proučavaće se odgovarajuće akteri- Država, kolektiviteti, patronat, Sindikati, organizacije za obučavanje, instance u kolima oni sarađuju, strategije i jednih i drugih, da bi se utvrdilo da li je politika koherentno vođena.

[146] Evaluativna pitanja mogu biti različita, kao npr: Da li su građani dobro i dovoljno obavešteni o uslugama koje nudi opština? Da li su materijalna i tehnička sredstva koja opština stavlja na raspolaganje prilagođeni potrebama građana? Da li su interna organizacija i upravljanje stručnim veštinama definisani u odnosu na potrebe građana? Koji je stepen satisfakcije građana u pogledu određenih usluga i načina komunikacije? Da li građani ograničene pokretljivosti ili osobe sa određenim poteškoćama uživaju tretman posebno prilagođen njihovoj situaciji? da li je decentralizacija opštine pravi odgovor, pravi način da se bolje izađe u susret potrebama građana?

[147] Npr. pokazatelji zajednički svakom merenju su: broj korisnika godišnje, raspodela naspram polova i statusa i iznos godišnje potrošnje. Specifični pokazatelji za svako posebno merenje su, npr.: praćenje korisnika na svakih 4 meseca, broj sati rada po stažisti, procenat onih koji su odustali u toku rada, broj raskinutih ugovora, procentualni odnos žena i muškaraca, procenat uspešnosti na ispitu/konkursu, procenat uspešno zaposlenih lica, itd.

[148] **Grdešić, Ivan**, *Osnove analize javnih politika*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2006.

obrađenih podataka, ukrštanje internih podataka (dobijenih od institucija) i eksternih podataka (dobijenih od građana), uzimajući u obzir kriterijume definisane u prvoj etapi, formulaciju preporuka i objavljivanje zaključaka i preporuka. Izgradnja vrednosnog suda odnosi se na kvalitet pružene usluge i da li usluge odgovaraju potrebama građana.

U širem smislu evaluacija treba da odgovori i na sledeća pitanja, kao što su: da li su ciljevi politike, mere i instrumenti opravdani (smisleni) u datom društveno-ekonomskom i političkom okruženju, da li funkcionišu akteri i institucije tako da podržavaju ciljeve politike, koje je novine uvela određena politika, koji su faktori prepreka realizaciji ciljeva i kako politiku učiniti delotvornijim?

Tako bi se mogao dobiti uvid u stavove i vrednosne orijentacije koje određuju ponašanje ključnih aktera određene javne politike.

Objavljivanje *zaključaka* obuhvata izradu *izveštaja* koji su namenjeni institucijama, prezentaciju zaključaka i rezultata u okviru seminara, itd. Da bi saopštio takve informacije, policy analitičar razvija različite vrste dokumenata: policy memorandume, radove o policy pitanjima, izvršne sažetke, dopune/priloge koji sadrže kvalitativne i kvantitativne informacije i saopštenja za javnost.[149] Sadržaj ovih dokumenata se saopštava putem verbalnih prezentacija različitih vrsta: razgovori, konferencije, sastanci, brifinzi i javne rasprave. Svrha razvijanja policy relevantnih dokumenata jeste povećanje izgleda za korištenje znanja. [150]

8. Akteri evaluacije

Evaluacija mobiliše brojne aktere na različitim nivoima. Oni imaju raznovrsne uloge u vođenju projekta evaluacije. Podela uloga u evaluacionom procesu je veoma važna. Te uloge su najpre: poručioci i "primaoci", odnosno oni kojima je projekat namenjen, koji naručuje i pokreće evaluaciju, poveravaju

---

[149] Informacije se moraju sintetizovati u dokumente koji mogu biti veličine jedne do dve stranice (Policy memorandum) pa do dokumenata od preko dvadeset pet stranica (radovi o policy pitanjima i izvještaji). Informacije se takođe moraju sintetizovati kad se prave kratki pregledi dokumenata o policy pitanjima u obliku izvršnih sažetaka i saopštenja za javnost.

[150] **Peters, Guy B.**, *American Public Policy:Promise and Perfomance*. CQ Press, Washington, DC, 2004, str. 167-188.

misiju evaluacije i kontrolišu šefa projekta.[151] Sledeći akter su instance koje donose odluke, zatim nadzorni odbor, ekipa zadužena za projekt evaluacije, eksperti koji savetuju i kojima se obraća šef projekta, zatim šef projekta – izvršilac (sa strane klijenta, sa strane evaluatora), koji izvode i realizuje evaluaciju i pomočnici zaduženi za pripremu evaluacije, itd.

Uloga izvršioca je da on vrši evaluaciju. U pogledu ličnosti koja to može biti postoje tri mogućnosti. To može biti: (a) *specijalista za evaluaciju* (ovde postoji garancija sto se tiče metode ali slabo poznavanje oblasti – predmeta evaluacije javne politike), (b) *ekspert iz oblasti koja se evaluira*. Ovde postoji mogućnost tehničkih grešaka ali postoje garancije pokrivanja suštine javne politike i (c) *stvaranje ekipe* koja uključuje i specijaliste za evaluaciju i eksperte iz dotične oblasti ali sa solidnim koordinatorem, koji je priznat i prihvaćen.

Ne postoji idealno rešenje, svaki slučaj je specifičan i zahteva da bude posebno analiziran. Bez obzira za koji smo se model izvršioca opredelili prilikom izbor konkretne osobe za izvršioca koriste se uobičajni kriterijumi selekcije: metodologija rada, poznavanje terena, predmeta (politike) koju treba evaluirati, razčlanjivanje procesa na faze, poznavanje strukture, partnerstva, konzorcijuma, zatim identična iskustva u srodnoj oblasti (iskustvo u evaluaciji), raznolikost iskustava, predračun kao i CV izvršilaca.

Važno pitanje je i ko plaća evaluaciju? Novac namenjen evaluaciji može biti upisan planiran) u ukupnom budžetu ("budžetski koverat") dotične politike. Ovde se traga za efikasnošću. Novac pristiže iz specifičnih fondova rezervisanih za evaluacije, što je uobičajeno za regionalne ili druge teritorijalnie savete (npr. organi lokalne samouprave u Francuskoj). Međutim, novac može da pristiže iz dela budžeta za funkcionisanje jedne strukture, što je često slučaj kod internih evaluacija.

Pre pokretanja svake evaluacije, nužno je da se razjasne nadležnosti svakog od aktera. Kod učestovanja u evaluaciji bitno je utvrditi za koga se učestvuje i u čemu? Podela uloga u evaluaciji u teorijskom smislu podrazumeva nekoliko faza. Predhodno treba utvrditi da postoji zajednička vizija evaluacije

[151] Postavlja se pitanje ko odlučuje i ko bira javnu politiku koju treba evaluirati i kakva je uloga naručioca. Uglavnom su to politički akteri koji su u centru javne politike o kojoj je reč. Oni su sami ili sa sufinansijerima (Evropa), slobodno biraju politiku koju treba evaluirati i odlučuju o riziku s kojim prihvataju da se suoče, odlučuju o polju na kojem prihvataju da im se protivreči i ovi akteri učestvuju u odboru za praćenje ili u nadzornom odboru.

kod raznih partnera i dobijanje pismene potvrde ove zajedničke vizije od nadzornog odbora (dobiti izričitu garanciju sporazumom). Zatim treba razraditi mehanizam evaluacije, što je uloga izvršioca (šefa projekta). On treba da izabere komponente javne akcije koju treba evaluirati, da identifikuje aktere s kojima se treba sresti, da planira mesta i vreme susreta, odredi etape i očekivana postignuća za svaki od njih, definiše metodu i dobiti za njih saglasnost, definiše uloge svakog učesnika i najzad podnese ga na overu nadzornom odboru koji daje saglasnost.

Pitanje koje nužno mora biti regulisano pre evaluacije, za konačno dobijanje saglasnosti i overu svake etape jeste ko overava evaluaciju. Postoji *tehnička overa*, koju vrši grupa еksperata iz evaluiranog domena i/ili naučni odbor, koji proverava njegovu strukturu, glasove koji pretežu i tada naučni odbor predstavlja pravog šefa evaluacije. *Politička overa* predstavlja naručioca (onaj koji poručuje) naspram izvođača (onaj koji realizuje). Ona se često vrši u obliku skupa prestavnika, na čijem je čelu glas koji preteže (politički).

Ne postoji idealni mehanizam. Zato je neophodno pronaći odgovarajuću strategiju budući da je svaka evaluacija vezana za određeni kontekst javne politike. Mehanizam evaluacije se primenjuje u određenom kontekstu, pa se razlikuje prema tome: da li je politika sektorska ili horizontalna, da li su odlučioci jedinstveni, koncentrisani ili je u pitanju partnerstvo, da li se akcija ograničava na određenu temu ili pokriva evoluciju jedne teritorije / jedne organizacije, da li je evaluacija interna ili eksterna, da li je ona *ex ante*, *on going*, *ex post*, itd.

Evaluacija je dosad podrazumevala "objektivno neutralnu" evaluaciju u kojoj evaluator prikuplja, obrađuje i interpretira podatke, daje nezavisno mišljenje i ostaje izvan procesa kreiranja politike. Danas je prisutna fleksibilna i eksperimentalna evaluacija u kojoj evaluator preuzima ulogu konsultanta s aktivnom ulogom u formiranju novih politika putem mehanizma u kojem on kombinuje svoju nezavisnu evaluaciju sa savetima i preporukama za dalje korake. Glavni je, dakle, napredak od objektivno-neutralne evaluacije ka evaluaciji kao procesu učenja, odnosno procesu koji može uticati na formiranje budućih programa i politika. Takva evaluacija koja kombinuje metričke metode, s metodama *benchmark*-a, tehnologijskih procena i predviđanja, danas postaje dio

sistema poslovnog i strategijskog upravljanja poznatog i kao poslovni ili strateški "*intelligence*".

9. Organizacija evaluacije

Prilikom organizacija evaluacije treba da budu ispoštovani deontološki uslovi i to: *nezavisnost*, koji znači da rad evaluatora mora da se odvija u uslovima slobode istraživanja i izražavanja, *transparentnost* koji znači da evaluacija može da učini mogućim izražavanje različitih mišljenja polazeći od istih činjenica, samo ako ona jasno iznese svoje metode, kriterijume i rezultate, *strogost i kompetentnost*, treba da omogući evaluatorima da koriste zajednički jezik, i da jasno razlikuju analizu činjenica i kriterijuma na kojima su zasnovana mišljenja, *naučnost*, koja podrazumeva verodostojnost sociioloških, statističkih, ekonomskih, istorijskih iztraživanja, zaitim *pluralizam* evaluacije - na različitim nivoima (naručivanje, realizacija kroz ispitanu publiku, evaluatori), *izveštavanje* (poručilaca) mora da bude sistematsko i šire (potrebno ga je prilagoditi prema zaljučcima), uz korišćenje *publikacija*, kao šireg oblik izveštavanja, tako što su poručioci jedini koji odlučuju o publikaciji i najzad, *evolutivna dimenzija* koja znači da evaluacija treba shvatiti tako da ona predstavlja samo trenutak u životu javne politike koji se evaluira

Postoje različiti mogući nivoi učestvovanja (po širini i po dubini). Tako razlikujemo dubinu i širinu učestvovanja. Učestvovanje aktera može biti manje ili više široko. U tom smislu, učesnici mogu biti: poručioci i glavni operateri javne politike, operateri zaduženi za sprovođenje javne politike i drugi akteri kojih se tiče definisanje i sprovodjenje javne politike, neposredni korisnici, posredni, potencijalni korisnici, građani ili njihovi predstavnici.

Učestvovanje aktera može biti i manje ili više duboko. Na dubinu procesa evaluacije utiče broj radnji i operaciaj koje treba preduzeti, kao što su: određivanje uloga, metodološka overa, tumačenje rezultata, izrada metodologije, instrumenata prikupljanja podataka, formulisanje preporuka i sastavljanje izveštaja.

GLAVA 7

MENADŽMENT NORMATIVNE INTERVENCIJE

1. Analiza efekata propisa – pojam, koristi i ciljevi (RIA)

Problem „regulatorne inflacije“ doprinosi koliziji važećih propisa, njihovoj nepreglednosti i teškoćama u pronalaženju merodavne norme, nejasnosti i neujednačenosti pojmova, što sveukupno stvara stanje pravne nesigurnosti. Reč je o fenomenu „regulatornog tereta“, koji je posledica hipertrofije propisa.[152]

Važan korak u reformi javne uprave jeste sistem procene uticaja propisa. Ovaj cilj je moguće ostvariti uvođenjem procesa za proveru kvaliteta i procenu uticaja propisa, kao i uvođenjem metodologije za sastavljanje novih zakona i propisa (“ex ante” provera), preuzimanje dobre prakse EU i uvođenje sveobuhvatnog procesa konsultacija učesnika. Uključivanjem mehanizma transparentnosti, provere i analize olakšao bi se proces tranzicije, smanjili troškovi i upotpunile regulatorne praznine.

Pre skoro četrdeset godina postojali su brojni zahtevi i koncepti (IIS, EIS, RA, RIA, EA) sa ciljem da se uzme u obzir cost- benefit anailza u cilju uspostavljanja ekonomije blagostanja. Međutim, čini se da je RIA doživela najširu globalnu primenu.

RIA (*Regulatory Impact Analysis*) je proces analize uticaja propisa na socijalni, ekonomski i pravni ambijent, sa ciljem da nadležni organi kreiraju bolju pravnu regulativu. Naime, predlagač zakona ima obavezu da izvrši analizu procene uticaja određenog propisa, precizira koji se konkretan problem rešava novim propisom, objasni koliko i da li će nova regulativa koristiti prilikom primene rešenja koja nudi, odnosno da li će koristi biti veće od troškova i ubedi zainteresovane da će nova regulacija (propis) uticati na tržišnu konkurenciju,

[152] **D. Milovanović, N. Nenadić, V. Todorić**, *Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji*, Beograd, 2012, str.142.

efikasne procedure i druge ciljeve (opšte i posebne). Cilj ove procedure je da identifikuje alternativne moguće opcije i njihov verovatni pozitivni i/ili negativni uticaj na ekonomske, ekološke i druge socijalne efekte. Na kraju RIA doprinosi kvalitetu regulacionih odluka.[153]

Analiza efekata propisa (AEP/RIA) jeste postupak prikupljanja i organizovanja informacija sa ciljem da identifikuje i kvantifikuje očekivane uticaje propisa i njihovih glavnih alternativa, da pruži podatke o koristi za društvo i ukaže na efekte po različite interesne grupe i građane. RIA se prvobitno odnosila na ekonomske efekte propisa. Kasnije je preovladalo shvatanje da se moraju sagledati ukupni efekti propisa na društvo kao celinu i životnu sredinu.

Prema tome, AEP predstavlja ocenu mogućih posledica predloženog novog propisa ili izmena i dopuna postojećih propisa. Ona obuhvata detaljnu analizu s ciljem sticanja uverenja da će novi propis imati nameravani efekat uz istovremenu identifikuju „sporednih" posledica i troškova povezanih sa novim propisom.[154]

AEP (RIA) istovremeno promoviše određenu javnu politiku, kroz detaljno razmatranje mogućih uticaja odluka. Ona podstiče tvorce politike da prilikom razmatranja zakonodavnih aktivnosti donose odluke, koje u odnosu na šire ekonomske i distributivne ciljeve daju optimalna rešenja problema. AEP ne predstavlja zamenu za proces donošenja odluka. To je pristup koji unapređuje kvalitet političkog i administrativnog odlučivanja, jer pruža otvorenost, uključivanje javnosti i odgovornost.[155]

Nakon donošenja političke odluke o postizanju određenog cilja ili svrhe (javna politika), procena učinaka se koristi za razvoj alternativne moguće politike, kako bi se izabrala ona mera kojom će se zadati cilj postići na najdelotvorniji i najisplativiji način.

---

[153] OECD-ov izveštaj (1997), „Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD countries", Paris, navodi da su glavni ciljevi koji se postižu primenom AEP: povećanje razumevanja realnih efekata aktivnosti državne uprave uključujući i troškove i koristi tih aktivnosti; integrisanje alternativnih opcija za ostvarenje cilja; unapređenje transparentnosti i sporovođenje javne rasprave i povećanje odgovrnosti državne uprave.

[154] **D. Milovanović, N. Nenadić, V. Todorić**, *Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji*, Beograd, 2012, str.159.

[155] **John F. Morrall** III, *Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability, and Transparency*, 2001, p. 1, www.apeccp.org.tw/doc/APEC-OECD/2001-2/010.htm

Glavne koristi od RIA procesa su da kreatori odgovarajuće politike mogu:

1. da razumeju posledice (troškove, koristi i distribucione uticaje odluka),
2. da blagovremeno otkriju i razumeju uticaje propisa (procena i opis troškova i koristi),
3. da ostvare transparentnost procesa regulacije jer zainteresovane strane mogu predstaviti svoje poglede kroz konsultacije sa regulatorom i tokom javne rasprave i
4. da u celini poboljšaju rad državne administracije, unaprede koordinaciju regulatornih aktivnosti i odgovornost regulatora.
5. RIA procedure (regulatorna analiza) povećavaju razumevanje uticaja vladine politike, ujedinjuju različite interese i pristupe problemu, poboljšavaju transparentnost vladine politike i povećavaju odgovornost za regulatorne intervencije.

Cilj uvođenja RIA i pokretanja "giljotine propisa"[156] je obezbeđenje kvaliteta propisa, putem uklanjanja nepotrebnih i neefikasnih propisa, kao i formalnosti (dozvola i procedura) koje su nepovoljne i opterećuju troškove poslovanja.

RIA se razlikuje od predhodne evaluacije javne politike jer je njen predmet određeni nacrt zakona ili propisa. Sem te formalne razlike, u smislu predmeta evaluacije, u metodološkom smislu nema razlike. Metodi evaluacije politika i metodi analize propisa (RIA) su uglavnom isti. To se naročito vidi prilikom evaluacije regulatorne politike.

Procena uticaja propisa je dokument koji prati priedloge propisa, a u cilju pružanja podrške procesu odlučivanja, koju prati analiza sa raspoloživim regulatornim opcijama i mogućima uticajima koji mogu proizaći iz njih.[157]

---

[156] Tzv."Giljotina propisa" je projekat sa ciljem da se sadašnji poslovni propisi preispitaju i poprave, tako da se zastarele odredbe uklone ili izmene. Ovaj proces je rezultirao smanjenjem troškova, uklanjanjem administrativnih prepreka za poslovanje u cilju stvaranja jasnih i predvidljivih propisa. "Giljotina propisa" je prethodnik za celovito i održivo sprovođenje analize procene uticaja propisa na (poslovno) okruženje (RIA). "Giljotina propisa" je instrument za ukidanje propisa koji više nisu potrebni i izmenu postojećih propisa. Suština je da se otežavajući propisi prvo identifikuju, a da na snazi ostanu samo oni koji su neophodni.

[157] Evropska komisija je uvela procenu uticaja propisa - RIA 2003. godine, a 2006. godine je objavila unapređenje ekonomske analize predložene regulative, koja se odnosi na konkurentnost, dajući veliki značaj konsultacijama sa zainteresovanim privrednim subjektima.

2. *Načela RIA*

Procena učinaka propisa je proces donošenja odluka o propisima utemeljenim na dokazima i prikupljanju relevantnih podataka, koji će poslužiti kao smernice za odabir najbolje moguće normativne opcije. Procena učinaka propisa podrazumeva niz logičkih koraka za pripremu predloga propisa ili politike uopšte.

Da bi se obezbedio kvalitet propisa, nadležni organi uprave (ministarstva, sekretarijati i komisije) prilikom njihove izrade, predlaganja i usvajanja, trebalo bi da poštuju sledeća načela:

1) **Načelo neophodnosti** podrazumeva da: (1) se propis usvaja samo kada je to neophodno, kao rezultat RIA, (2) da propis ne može da sadrži nepotrebne procedure i administrativne troškove, kao i (3) da se na osnovu kontinuiranog praćenja i primene propisa utvrdi potreba da se on stavi van snage ili izmeni i dopuni.

2) **Načelo efikasnosti** podrazumeva da: (1) propis na nivou društva ima za posledicu veću korist nego troškove, (2) da se ciljevi ostvaruju propisom uz najniže troškove, uzimajući u obzir alternative propisima i različite pristupe i oblike propisa, i (3) da je "društveno opravdana" distribucija svih (pozitivnih i negativnih) posledica na različite društvene grupe ili da su predviđene mere na osnovu kojih se ublažava neravnopravnost distribucije tih posledica. Osnovni cilj regulatornih reformi je promocija ekonomske efikasnosti i rasta. Otuda regulatorne promene treba da koriste tržišno orijentisan pristip i da se temelje na analizi troškova i efiksanosti.[158]

3) **Načelo delotvornosti** (efektivnosti) podrazumeva da: (1) se propisom rešavaju uočeni problem, (2) je propis primenljiv, (3) propis jasno definiše ovlašćenja nadležnih (državnih i nedržavnih) subjekata kao nosilaca javnih ovlašćenja, (4) su subjekti na koje se propis odnosi u mogućnosti da ga poštuju i po njemu postupaju. Ako želimo da odezbedimo objektivnu (realnu) i kvalitetnu regulaciju potrebno je u RIA procesu ostvariti tri faze: utvrđeni neophodni stav za predloženu akciju (regulatornu intervenciju državnih organa, agencija i dr.),

---

[158] **John F. Morrall** III, *Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability, and Transparency*, 2001, p. 2, www.apeccp.org.tw/doc/APEC-OECD/2001-2/010.htm.

ispitivanje alternativnih pristupa i analiza benefita i troškova svih identifikovanih alternative.[159]

4) **Načelo proporcionalnosti/srazmernosti** znači: (1) da su opterećenja koja propis nameće subjektima na koje se odnosi, svrsishodna i opravdana, i (2) da se prilikom izrade propisa koristi svrsishodan nivo analize efekata propisa. Zapravo treba uspostaviti ravnotežu između koristi i troškova u ekonomskom ali i u širem socijalnom smislu. Princip proporcionalnosti znači da utrošak sredstava za analizu bude opravdan efektima regulative. Ovaj princip treba posebno imati u vidu. Napori uloženi u sprovođenje RIA treba da budu srazmerni nivou očekivanih uticaja. Procena uticaja propisa (RIA) je zadatak koji zahteva vreme i resurse administrativnog organa zaduženog za izradu zakona. Zato bi dubina analize efekata propisa (RIA) trebalo da odgovara uticaju predloženog nacrta zakona. Što je uticaj regulative veći, veća je i potreba da se detaljno opravdaju analizirane opcije, specifična odabrana rešenja, kao i da se učini napor i predvide i kvantifikuju troškovi i koristi. Detaljna regulacija je potrebna u propisima koji uređuju osetljiva pitanja kao što su okolina i zdravlje.[160]

5) **Načelo transparentnosti** regulatornog procesa i RIA omogućavaju i načela efikasnosti i odgovornosti. Nadležni organi i agencije u RIA procesu uzimaju u obzir komentare svih učesnika. Pre nego što se uobliči finalni regulacioni akt, predlagač mora uzeti u obzir javne komentare, predloge i mišljenja i tako pokaže da finalni predlog regulatornog akta nije rezultat arbitrernosti i kaprioznosti. Transparentnost se posebno ostvaruje kroz konsultacije zaintetresovanih strana kao važnoj aktivnosti RIA procesa, koja je prisutna u svim fazama RIA.

Javnost može da komentariše i sam RIA proces, što se javno beleži, a može i da ponudi alternativna rešenja u odnosu da predlog RIA. U tom slučaju predlagač regulatornog akta to mora uzeti u obzir. Pored uobičajnih specijalizovanih interesnih grupa, u mnogim državama postoje veoma aktivni trustovi mozgova („think tanks") i univerzitetski centri koji komentarišu RIA i u cilju bolje regulacije sa aspekta ekonomske efikasnosti i ciljeva dobre uprave. U nekim sudskim postupcima, sudovi često obraćaju dosta pažnje na RIA i javnu dokumentaciju koja je prati, sa ciljem da se utvrdi da li je regulatorna odluka

[159] Isto.

[160] RIA ne mora biti obavezna kod zakona o budžetu, propisa koji se donose u vanrednim okolnostima (npr. uvođenje mera posle poplava ili zemljotresa), bezbednosni propisi i sl.

proistekla iz najprihvatljivijeg predloga. To pokazuje transparentnost RIA jer se mora učini razumljivim kako je predlagač regulatorne odluke (agencija) došao do predloga regulatornog akta, na osnovu cost/benefit analize. Transparentnost RIA znači da sve racionalne alternative moraju biti proverene.

Takođe, potrebno je obezbediti i praćenje propisa koji podležu proceni uticaja, kako bi se nadgledala njihova primena i omogućila komparacija „ex ante" i „ex post" analize. Nacrti propisa bi se morali objavljivati zajedno sa analizom o proceni uticaja propisa, itd.

6) **Načelo odgovornosti** znači da RIA proces dovodi u poziciju da nadležni državni organi i agencije, kao predlagači regulatorne intervencije, koja može da znači donošenje nove ili izmenu i dopunu postojeće regulacije), odgoveraju za predloge koji nemaju maksimalne benefite. U regulatornom procesu mogu se tražiti neke druge detaljnije i bolje analize ili da analize učine neka druga tela (agencije). Takođe, RIA proces podrazumeva dobijanje komentara javnosti kao i mišljenja sa sastanaka intersenih grupa o regulatornim predlozima. Oni čine javnu dokumentaciju koja može biti korišćena u utvrđivanju odgovornosti predlagača i donosioca određene regulacije. Efektivnost određene regulacije (npr. promene i donošenje neadekvatnih ili nesprovodivih zakonan ili njihova zloupotreba) je jedan od temelja kritike aktuelne vlasti (npr. Administracije u SAD). Takođe, Skupština razmatra Izveštaje RIA (npr. Kongres u SAD) i najzad sudovi imaju važnu ulogu u promociji odgovornosti ukoliko su zaobiđene ili zloupotrebljene RIA analize.[161]

7) **Princip predostrožnosti** se primenjuje kada su identifikovani mogući rizici. Upotreba principa predostrožnosti se preporučuje za slučajeve nepovratnih uticaja, gde mogućnost nepovratnih gubitaka zahteva oprez.

Postoji nekoliko minimalnih zahteva za RIA proces:

1. politička podrška za sprovođenje RIA,
2. centralno telo (Vlada) koje nadgleda, daje komentare i izveštava o kvalitetu nacrta propisa, pre donošenja odluka,[162]

---

[161] **John F. Morrall** III, *Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability, and Transparency*, 2001, p. 4, www.apeccp.org.tw/doc/APEC-OECD/2001-2/010.htm.

[162] RIA proces treba da nadgleda nezavisna jedinica u centralnoj vladi, koja nije direktno uključena u poslove regulacije, može dati nepristrasno i profesionalno mišljenje o kvalitetu sprovedene RIA.

3. osigurati ovaj proces u ranoj fazi, kako bi se mogle identifikovati oblasti analiza,[163]
4. odrediti adekvatnu metodologiju „ex ante“ i „ex post“ procene (kriterijumi i pravila za razmatranje nacrta propisa),
5. transparentan pristup unapređenju regulatorne politike koji uključuje konsultacije sa zainteresovanim stranama,
6. program osposobljavanja državnih službenika koji pripremaju RIA i uspostavljanje sistema za nadgledanje, evaluaciju i izveštavanje,
7. institucionalizovati proces RIA tako da bude osnova bolje regulative.[164]

RIA pripremaju ministarstva i regulatorna tela koja predlažu nove propise, odnosno radne grupe koje oni imenuju. Oni najbolje razumiju oblast koja se uređuje i poseduju podatke koji su relevantni za oblast regulacije i kontakte sa svim zainteresovanim stranama.

3. Faze RIA procesa

Analiza uticaja propisa (*Regulatory Impact Assessment* – RIA) predstavlja proces od nekoliko koraka koji imaju za cilj da analitički i sistematski odgovore na pitanja, da li je regulatorna intervencija potrebna i ako jeste, koja od mogućih regulatornih opcija predstavlja najbolje rešenje za rešavanje otvorenih pitanja i problema u oblasti predmeta regulacije. Najbolji način da se uradi RIA je kroz rešavanje konkretnih i otvorenih problema.

Analiza uticaja se odvija u nekoliko faza, i to:

1. postavljanju pitanja prilikom razmatranja potrebe za regulatornom intervencijom i tokom izrade propisa;
2. prikupljanju neophodnih podataka;
3. organizovanju analize;
4. razmeni informacija predlagača propisa i zainteresovanih strana.

---

[163] Analiza procjene uvođenja propisa (RIA) važna je i pri utvrđivanju vremenskih prioriteta usklađivanja propisa, planiranja budžeta i odnosa državne uprave prema onima na koje će sprovođenje propisa uticati. Primenom ove analize zakonodavna tela će odabrati smer i instrumente odlučivanja, metodu sprovođenja i nadgledanja sprovođenja, institucionalni okvir, uvođenja instrumenata i dr.

[164] Postepeno uvođenje obaveze procene uticaja propisa za po jedan ili nekoliko ključnih zakona po resoru. Analiza efekata propisa trebalo bi da se odvija simultano sa procesom pripreme zakona uz poštovanje unapred definisanih kriterijuma.

Ne postoji jedan opšteprihvaćeni model RIA, ali svaka analiza treba da sadrži: jasnu identifikaciju ciljeva, uzroka i posledica, konsultacije sa zainteresovanim stranama, razmatranje regulatornih opcija i detaljno ispitivanje uticaja.[165]

RIA je proces u kome se koriste različite metode analiza, koje su iz perspektive društva kao celine a ne samo regulatornog tela. Ove analize su analize troškova i koristi "ex ante" promene propisa a na osnovu kojih se donose dalje političke odluke.

RIA treba da se započne u najranijoj fazi jer pomaže informisanje donosioca odluka o tome, da li uopšte donositi propis ili ne. Često je odluka o donošenju propisa već doneta (npr. u programu ili strategiji Vlade). U ovom slučaju RIA se fokusira na opcije unutar propisa, a ne na generalnu opciju, da li donositi propis ili ne!

Nivo potrebnih detalja i analitički pristup procenjuje se od slučaja do slučaja, zavisno od značaja zakonodavnog predloga. Što je predlog značajniji, zahtevaće dublju analizu. Odluka da li je osnovna RIA dovoljna ili RIA treba da bude detaljna može biti zasnovana na dva principa: proporcionalnosti i predostrožnosti.

Postoji veliki broj analitičkih koraka RIA procesa koje treba slediti. Svi se oni mogu grupisati u određene faze. Tako, treba najpre:

1. Identifikacija (definisanje) problema kao prvi korak koji se realizuje, tako što se određuje: obim problema, uzroci, ciljna populacija, odnosno koji su subjekti pogođeni i u kojoj meri, da li je problem nedostatak propisa i zašto problem nije rešen postojećom regulativom.

Ovaj korak znači definisanje problema, njegovih uzroka i posledica. Pošto je problem definisan i započeta regulatorna promena, treba skicirati preliminarni radni plan. Preliminarni radni plan će se menjati, ali je važno odrediti vremenski okvir i pokazati što je preciznije moguće sve aktivnosti, koje će biti preduzete tokom RIA analize.

„Drvo problema" je izuzetno koristan način da se problem razgrana na uzroke i posledice. Koraci pravljenja „drva problema" su:

---

[165] **A. Marušić, B. Radulović**, *Priručnik za analizu efekata propisa (RIA)*, USAID, Podgorica, 2011, s. 5

a. navesti sve moguće probleme koji se odnose na analiziranu oblast, uzimajući u obzir samo realne, a ne moguće ili buduće probleme;
b. odrediti glavni problem;
c. odrediti koji problemi su "uzroci", a koji "posledice";
d. organizovati "uzroke" i "posledice" u hijerarhijski poredak – odlučiti da li su povezani i njihove međusobne odnose.

Često izmena propisa pokušava da otkloni uzroke problema, tako što određeni članovi propisa pokušavaju da otklone specifične uzroke koji stvaraju problem.

2. Definisanje ciljeva regulacije znači**:** formulisati ciljeve, rezultate i regulatorne mere da li odgovaraju problemima, ograničiti broj ciljeva i jasno postaviti prioritete u skladu sa strategijama i programima Vlade.

Postoje različiti ciljevi, koje možemo podeliti. *Specifični* ciljevi treba da budu precizni i dovoljno konkretni da ne bi otvarali različite interpretacije. Svako ih mora razumeti na isti način. Merljivi ciljevi treba da definišu željeno buduće stanje, tako da je moguće izmeriti i verifikovati da li je cilj postignut ili ne. Takvi ciljevi su ili kvantifikovani ili dati kao opisno kvantitativna kombinacija. *Prihvatljivi* ciljevi moraju biti prihvaćeni od onih koji su odgovorni za njihovo postizanje. *Realistični* ciljevi mogu da se postignu raspoloživim resursima, ali istovremeno moraju da budu ambiciozni.

Svi ciljevi treba da budu sa predefinisanim rokovima u kojima moraju da se postignu.

3. Identifikacija opcije za rešenje regulatornog problema. Iako je utvrđeno postojanje problema, ovo ne znači da je donošenje propisa potrebno. Često je moguće koristiti alternative propisima, npr. informativne i edukativne kampanje ili različite tržišne mere, koje utiču na inicijative. Ova faza RIA procesa podrazumeva:

a. identifikovanje javne politike za ispunjenje ciljeva,
b. razmatranje opcije koje ispunjavaju ciljeve (relevantne, izvodljive, preferirane)
c. sužavanje opcija filtriranjem ograničenja

Pre identifikovanja opcija treba imati u vidu ukupan spektar opcija koje je moguće razmotriti. Uobičajena reakcija regulatornih tela na uočeni problem je primena tzv. *tradicionalnog* (preskriptivnog) pristupa tj. donošenje propisa, kojim

se nešto nameće kao obaveza ili zabranjuje, pri čemu primenu takvog propisa nadziru državni organi i izriču sankcije. *Alternativni* regulatorni instrumenti mogu često ostvariti cilj uz niže troškove u odnosu na tradicionalni pristup a često je moguće koristiti i alternative regulaciji.

Prema tome, spektar (regulatornih i neregulatornih) opcija koje se mogu razmatrati tokom RIA procesa su:

a. Tradicionalni pristup: propisi koje prati sprovođenje i nadzor nad primenom, kao i primena odgovarajućih sankcija državnih organa (obavezna uputstva i standardi)
b. Koregulacija: prenos ovlašćenja reprezentativnim udruženjima (kodeksi i standardi podržani od regulatornog tela).
c. Samoregulacija (dobrovoljni kodeksi i standardi).
d. Ekonomski instrumenti: fiskalni i finansijski instrumenti (porezi, subvencije, naknade za korišćenje resursa).
e. Informacioni pristup: informacione i obrazovne kampanje
f. Odsustvo regulacije: tržišno rešenje gde nema potrebe za bilo kakvom intervencijom

Ne treba zaboraviti da je osnovno pitanje RIA - da li je uopšte potrebno određenu oblast regulisati, odnosno regulatorno menjati, čak i u situaciji kada neka oblast prethodno nije regulisana. Naime, treba imati u vidu da regulatorni instrumenti možda nisu potrebni, odnosno da samo tržište može naći efikasno rešenje, odnosno da regulatorna intervencija može dovesti i do pogoršanja postojeće situacije. S druge strane, u situaciji kada je oblast već regulisana, moguće je da je problem nastao kao posledica prethodne intervencije, odnosno da se on može eliminisati ukidanjem ili izmenama postojećih propisa.

4. Poređenje (analiza) opcija. Svaka od opcija unutar spektra (regulatornih i neregulatornih) opcija ima svoje prednosti i nedostatke.[166]

4.1. Sve opcije treba analizirati, što znači:

a. pokazati pozitivne/negativne strane (uticaje) svake opcije,
b. rangirati opcije po kriterijumima evaluacije i
c. odrediti preferentnu opciju

[166] **A. Marušić, B. Radulović**, *Priručnik za analizu efekata propisa (RIA)*, USAID, Podgorica, 2011, s. 17.

Preporučuje se da se razmotri što je moguće veći broj opcija, kako bi se došlo do relevantnih opcija (rešenja). Načelno, lista relevantnih opcija, izgleda ovako: (1) opcija "ne raditi ništa". Opcija "status quo" je poželjna kada su očekivane koristi promene propisa niže nego troškovi. Ovo znači da nema potrebe za regulativom ili promenom regulative u određenoj oblasti, već da je problem u implementaciji, (2) opcija pojednostavljivanja administrativnih procedura, (3) opcija samoregulacije i tržišnih mera, (4) opcija minimalne investicije, naročito ako su resursi ograničeni, neophodno je razmotriti opciju koja bi omogućila delimičnu realizaciju ciljeva sa minimalnim investicijama.

Ono što se obično koristi je kombinacija različitih opcija jer opcije ne moraju biti postavljene kao alternative jedna drugoj, već kao komplementarna i dopunjujuća rešenja. Kombinacija različitih opcija je najčešće najefikasnije rešenje. U praksi je implementacija pojedinačne opcije vrlo retka.

Poslije identifikacije relevantnih opcija neophodno je ograničiti početni odabir na one opcije koje su realne i "izvodljive". Pitanje je kako doći od "relevantnih" do "izvodljivih" opcija. Ključni faktori za identifikovanje izvodljivih opcija su: motivacija ciljne populacije, regulatornih tela i organa primene, dužina i trošak primene, dostupni podaci i dosadašnja iskustva kombinacije više relevantnih opcija.

4. 2. ***Analiza uticaja***. Analiza opcija obuhvata preduzimanje više koraka i mera, i to: izradu liste pozitivnih i negativnih, direktnih i indirektnih uticaja, utvrdjivanje ekonomskih, društvenih i uticaja okoline za svaku od opcija, procenu administrativna opterećenja, odredjivanje uticaja na društvene grupe, ekonomske sektore ili regione i razmotranje rizika i prepreka regulatorne intervencije.

Direktni uticaj se javlja kao direktna posledica nove ili promenjene regulative. Ovo su u stvari uticaji na ciljnu populaciju (preduzeća, potrošače, organe, građane) i uključuju troškove koji će se pojaviti usled prekida proizvodnje, operativne troškove, administrativne troškove, odnosno troškove koje će država i regulatorna tela imati tokom implementacije regulatorne promene (sprovođenje, nadzor, inspekcijski troškovi, obuka državnih službenika).

Indirektni uticaji su oni koji utiču na druge subjekte koji nisu ciljna populacija, ali i oni koji indirektno utiču na ciljnu populaciju. Svakako da treba

uzeti u obzir I uticaje koji ne utiču na ciljnu populaciju (npr. uticaj na životnu okolinu). Analiziranje distributivnih uticaja znači određivanje ko "dobija" i ko "gubi" u analiziranoj opciji, koji će biti uticaj na postojeće nejednakosti (npr. polna ili etnička pitanja), uticaj na mala, srednja i velika preduzeća, novoosnovana preduzeća u odnosu na već postojeća preduzeća, itd.

4. 3. RIA podrazumeva ***analizu troškova*** koji su posledica promene regulative. Pri tome, analiza troškova ne treba da se fokusira samo na troškove nametnute ciljnoj populaciji, već i na troškove za društvo u celini.

Troškovi implementacije jedne opcije javljaju se kada ciljna populacija mora da angažuje dodatne resurse da bi se usaglasila sa zahtevima regulatorne promene (npr. troškovi novih administrativnih zahteva i svi troškovi koji su nametnuti regulatornom promenom).

Troškove sprovođenja jedne opcije snosi državna administracija, na nacionalnom i lokalnom nivou (npr. administrativni troškovi, osposobljavanje državnih službenika, nadgledanje, izveštavanja, inspekcije)

Prelazni troškovi zavise od perioda implementacije. Troškovi usaglašavanja na kraći rok su često veći nego troškovi implementacije na duži rok, zato što se na dugi rok ciljna populacij moze prilagoditi novim okolnostima (npr. prekid redovnih aktivnosti, moguće zatvaranje proizvodnih kapaciteta, povećanje nezaposlenosti).

4. 4. RIA obuhvatati i ***analizu koristi*** za određenu opciju. Pored čisto ekonomskih koristi, postoje koristi u određenim specifičnim oblastima, npr. bezbednost, zdravstvo i zaštita životne sredine, koje se ogledaju u smanjenju broja povreda i smrti, smanjenju bolesti i smrtnosti prouzrokovanih zagađenjem okoline i sl. U ovim oblastima regulatorne promene imaju za cilj smanjenje rizika, neželjenih posledica, nesrećnih slučajeva, itd. Takođe, koristima se mogu smatrati I smanjenje troškova implementacije propisa ili pozitivni uticaj na povećane investicija, korišćenje inovacija u proizvodnji, povećanje produktivnosti, konkurentnosti, itd. Dakle, pored diretnih ekonomskih koristi, postoje I indiretni ekonomski benefiti ali i nematerijalne koristi koje treba imati u vidu u ovoj analizi.

4. 5. ***Analiza troškova i koristi*** - *cost-benefit analiza* (CBA), predstavlja metod kvantitativne ekonomske analize koji se koristi prilikom evaluacije i rangiranja alternativnih projekata, mera politike ili u našem slučaju alternativnih

regulatornih promena. CBA treba da odgovori na nekoliko pitanja: da li regulatorna promena obezbeđuje neto društvenu korist, da li predloženo rešenje treba da bude usvojeno, koja od različitih alternativa treba da bude usvojena, da li treba nastaviti sa uvođenjem predloga i sl.

Osnovne karakteristike društvene CBA su da troškove i koristi posmatra iz perspektive društva, uzimajući u obzir širok spektar uticaja i novčano izražava koristi i troškove.

4. 6. ***Analiza efikasnosti troškova*** (CEA) je metoda upoređivanja troškova različitih regulatornih opcija. Primenjuje se prvenstveno kada se razmatraju regulatorne opcije u oblasti kao što su zdravlje, bezbednost, transport ili obrazovanje, gde se koristi ne mogu izražavati u novcu (npr. izbegnute nesreće, povećanje proizvodnje, smanjenje emisije štetnih materija, broj zbrinutih domaćinstava i sl.) i omogućava rangiranje opcija prema troškovima po posmatranoj jedinici efektivnosti (ili obrnuto). CEA se primenjuje kada je teško novčano izraziti koristi koje regulatorne opcije donose, kada je utvrđen budžet (ili se pretpostavlja sa koliko će se sredstava raspolagati), pa je ključno pitanje koja od razmatranih opcija donosi najviše koristi za određen iznos troškova, koja je najbolja (najefektivnija) kada se razmatra preraspodela budžeta, odnosno iznos raspoloživih resursa.

4. 7. ***Multi-kriterijum analiza*** obuhvata širok opseg tehnika koje imaju cilj da kombinuju nekoliko pozitivnih i negativnih uticaja u jedan okvir da bi se omogućilo lakše upoređivanje scenarija. Ona primenjuje način razmišljanja troškova-koristi na slučajeve gde postoji potreba da se predstave uticaji koji su mešavina kvalitativnih, kvantitativnih i novčanih podataka i gde postoje različiti stepeni izvesnosti.

4. 8. ***Model standardnog troška*** (SCM) je metoda za merenje ukupnih administrativnih troškova i opterećenja prvenstveno u poslovanju privrednih subjekata. SCM deli obaveze nametnute regulisanim subjektima na korake, koji oni moraju preduzeti da bi ispunili administrativnu obavezu, i na osnovu podataka o vremenu, koje je potrebno da bi se udovoljilo tim zahtevima i podacima o troškovima tih procedura, meri ukupne administrativne troškove I dolazi do podataka kolika su nepotrebna administrativna opterećenja. SCM je bio veoma uspešan metod za sprečavanje novih i uklanjanje postojećih administrativnih opterećenja. SCM metod se može prmeniti na postojeće i

buduće propise. Na taj način ukupni administrativni troškovi, koje je uzrokovao propis, mogu se jasno izraziti i identifikovati moguća pojednostavljenja procedura i eliminacija nepotrebnih administrativnih zahteva.[167]

5. Implementacija i monitoring preferirane opcije. Kada se propis usvoji, regulatorna tela koja su odgovorna za propis moraju da verifikuju, da li propis proizvodi one uticaje (efekte) koje predvidela RIA i da li su postignuti postavljeni ciljevi. Ako to nije slučaj, mora se analizirati da li je to rezultat odabrane regulatorne opcije ili slabe implementacije ili možda nedovoljne administrativne osposobljenosti.

Zbog toga je važno tokom RIA utvrditi na koji način će se sprovoditi monitoring i evaluacija i definisati osnovne indikatore po kojima će se meriti, da li se ostvaruju ciljevi utvrđeni tokom RIA:

a. kako implementirati preferiranu opciju
b. ko je odgovoran za propisivanje te opcije
c. kako će se sprovoditi (izveštavanje, revizija, inspekcija, auto-monitoring)
d. kako i kada će se uraditi revizija preferirane opcije.

4. Aktivnosti koje se sprovode tokom RIA faza

1. Prikupljanje podataka je jedna od najvažnijih aktivnosti u procesu RIA. Kvalitet RIA zavisi od kvaliteta dostupnih podataka. Stoga treba posebnu pažnju posvetiti ovoj aktivnosti i tome kako odrediti koji podaci su neophodni za sprovođenje RIA i koje tehnike sakupljanja podataka primeniti. Treba uzeti u obzir da RIA obično zahteva specifične podatke, s obzirom da se regulatorna promena obično odnosi na specifičnu oblast.

---

[167] Subjekti koji su predmet regulacije moraju provesti određeno vreme da bi se prilagodili administrativnom zahtevu (proceduri). Za obračun troškova koji su nametnuti u obliku vremena provedenog da bi se prilagodilo administrativnom zahtevu, primenjuje se uobičajena nadoknada (po satu ili danu) koju subjekat koji je predmet regulacije plaća osobama koje su angažovane za obavljanje administrativnih poslova (troškovi tarife). Pored troškova nadoknade, troškovi uključuju ostale troškove koji se javljaju usled prilagođavanja administrativnim zahtevima (kancelarijske potrepštine, putni troškovi, itd.). Određeni administrativni zahtevi sadrže troškove kupovine posebne opreme ili troškove zbog potrebe da se unajmi advokat, računovođa ili drugi eksperti (spoljni troškovi).

Prije početka prikupljanja podataka treba: identifikovati potrebne i dostupne podatke, definisati tehnike prikupljanja nedostajućih podataka, odrediti potreban nivo kvaliteta podataka i uzeti u obzir pouzdanost i objektivnost prikupljenih podataka.

Analizom stanja trebalo bi utvrditi probleme i njihove uzroke u određenoj oblasti i predvideti regulatorne instrumente koji bi obezbedili njihovo optimalno rešavanje. To podrazumeva da bi na početku zakonodavnog procesa trebalo definisati ciljeve u određenoj oblasti, mere koje se predviđaju i očekivane efekte (naročito koristi).

Uzimajući u obzir da je prikupljanje podataka dug proces, neophodno je početi ga što pre i što je moguće više koristiti dostupne izvore podataka. Često podaci mogu biti nađeni u ministarstvu/regulatornom telu (skupštini, vladi, agenciji i dr.), koje predlaže regulatornu promenu, ali se podaci isto tako mogu dobiti od ciljne populacije (predstavnička udruženja, preduzeća, pojedinaca...) tokom konsultacija.[168]

Prikupljanje podataka može se podeliti na faze (identifikacija potrebnih podataka, izlistavanje dostupnih podataka, identifikacija nedostajućih podataka), koje ne treba preduzimati mehanički. Proces prikupljanja podataka je aktivnost, koja je intenzivnija u početnoj fazi RIA, ali se prečišćavanje i validacija podataka vrši tokom celog RIA procesa.[169]

2. Konsultacije zainteresovanih strana su važna aktivnost RIA procesa, koja je prisutna u svim fazama i segmentima RIA. Konsultacije obezbeđuju važne inpute za korake RIA (problem, ciljevi, alternative, uticaji, implementacija, itd.), omogućavaju prikupljanje nedostajućih podataka kao i kvalitetniju analizu i pomažu da ciljna populacija prihvati regulatorne reforme.

Glavne koristi konsultacija sastoje se u tome da:

- obezbeđuju da regulatorni proces bude transparentan i nediskriminatoran,
- pružaju jednostavan način da se dobiju specifične ili nedostajuće informacije,

---

[168] Proces konsultacija može pomoći u prikupljanju nedostajućih podataka i da obezbedi podatke regulatoru. Na taj način se može preneti deo tereta troškova prikupljanja podataka na ciljnu populaciju.

[169] **D. Milovanović, D.Vasiljević**, *Inapređenje zakonodavnog procesa*, Pravni život, br. 10/2013, str. 227.

- pomažu da se sazna kako subjekti koji su predmet regulacije, eksperti i druge zainteresovane strane procenjuju probleme i koje je njihovo mišljenje o regulatornim promenama,
- doprinose jasnijem definisanju problema, boljem uvidu u moguće alternative i posledice predloga propisa,
- smanjuju rizik od nepredviđenih negativnih posledica i
- omogućavaju sticanje šire podrške za regulatornu promenu.

Loš kvalitet konsultacija rezultira lošim propisom. Uobičajene zamke koje treba izbeći pri sprovođenju konsultacija sastoje se u tome što se pokušava postizanje konsenzusa tokom javne rasprave. Konsultacije ne treba koristiti kao mehanizam pregovaranja sa zainteresovanim stranama. Drugo, konsultacije ne treba da uključuju samo interesne grupe sa posebnim inetresima ili one koje imaju dovoljno resursa da podrže argumente, koji se tiču specifičnih javnih politika ili propisa. Najzad, sprovođenje samo „ex post" konsultacija je beskorisno trošenje resursa.[170]

Prema tome, konsultacije su širi proces, koji treba da inkorporiše što širi krug subjekata I informacije, i "za" i "protiv" (određene) regulacije.

Faze procesa konsultacija su glavni elementi plana konsultacija, koji podrazumeva sledeće korake:

- Definisati predmet, obim i cilj konsultacija (šta je predmet konsultacija, šta hoćemo da postignemo konsultovanjem, da li su nam potrebne neformalne konsultacije da bismo definisali problem kako treba, imamo li dovoljno resursa da sprovedemo proces konsultacija i sl.),
- Identifikovati zainteresovane strane i tehnike konsultacija (ko će učestvovati),
- Definisati tehnike konsultacija (koje ćemo tehnike koristiti, da li odabranim tehnikama stižemo do onih koje želimo da obuhvatimo procesom konsultacija),[171]

---

[170] Međutim, nesporna je obaveza izveštavanja o sprovođenju zakona. U tom smislu u izveštaju o RIA trebalo bi jasno definisati pokazatelje na osnovu kojih će regulatorno telo pratiti ključne efekte primene propisa, način prikupljanja podataka i obaveštavanja javnosti o primeni propisa. Na taj način bi se obezbedila pouzdana osnova za praćenje stanja i oblikovanje politike Vlade, odnosno moguću novu regulatornu intervenciju.

[171] **Tehnike konsultacija** mogu biti: aktivne (savetodavne, javne prezentacije, paneli, fokus grupe, ankete) ili pasivne (cirkularni komentari, javne objave i komentari). Ne postoji „najbolja" tehnika konsultacija. Kako se konsultovati zavisi od nekoliko faktora, kao što su svrha

- Definisati vreme i pitanja koja su potrebna za konsultacije (kada ćemo se neformalno konsultovati, koliko dugo će trajati proces konsultacija, na koja pitanja/dileme treba da dobijemo odgovore i jesu li formulisana na jasan i precizan način).

Nakon konsultativnih aktivnosti sledi ***analiza i evaluacija konsultacija***, odnosno analiza prikupljenih informacija i predstavljanje podataka.

3. Priprema RIA izveštaja. RIA izveštaj je rezultat prethodno sprovedenih analiza. U slučajevima manjih izmena zakona ili podzakonskih akata, relativno je lako objasniti problem i kvantifikovati koristi i troškove. U slučaju krupnijih regulatornih intervencija, odnosno propisa koji regulišu kompleksne oblasti Izveštaji treba da se fokusiraju na najbitnije promene.

U izveštaju koji je OECD objavio 1997. godine, definisana je "najbolja praksa" analize procene uticaja propisa (RIA):

1. analiza mora se ugraditi u sistem evaluacije određene javne politike,
2. analize (RIA) treba sprovoditi što je više moguće, bez obzira na političke pritiske,
3. treba razviti analitičke metode, analizu troškova i koristi, metode prikupljanja podataka i sl.
4. RIA treba da se sprovodi tokom izrade nacrta i ugraditi je u proces donošenja odluka,
5. rezultate analize saopstiti državnim organima i javnosti,
6. treba odrediti odgovornost za sprovođenje analize procene (RIA),[172]
7. zakonodavna tela treba da budu svesna važnosti RIA,[173]
8. RIA se treba primjenjivati kako na nove, tako i na postojeće propise, sa ciljem bolje regulative.

---

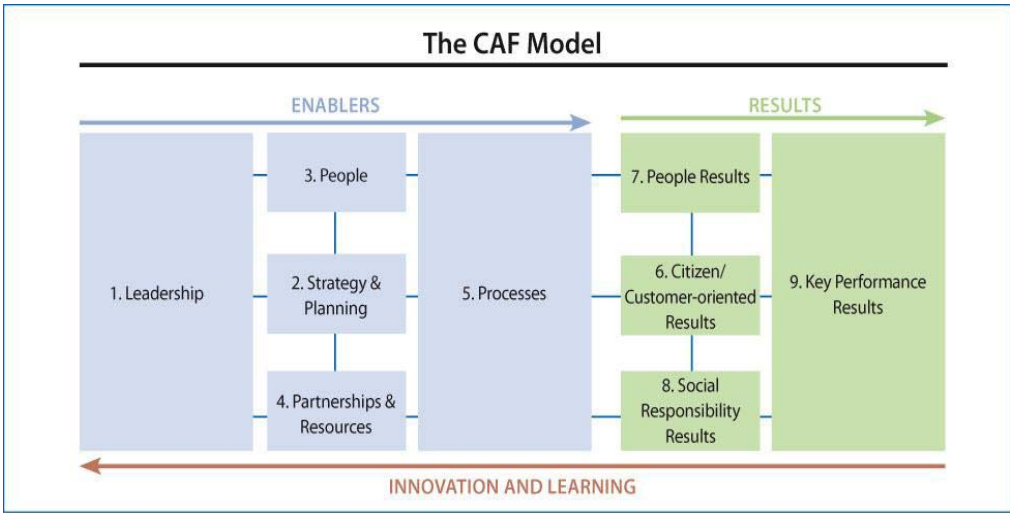
i značaj regulatorne promene, tempiranja procesa, broja zainteresovanih strana, raspoloživih resursa, itd.

[172] RIA se treba primenjivati na vreme, tako da se obezbedi odgovornost onih koji pokreću inicijativu i odlučuju o potrebi donošenja novih i izmenu postojećih propisa uzimajući u obzir okolnosti i procene uticaja propisa na odgovarajuće okruženje.

[173] Analiza procjene uvođenja propisa (RIA) važna je i pri utvrđivanju vremenskih prioriteta usklađivanja propisa, planiranja budžeta i odnosa državne uprave prema onima na koje će sprovođenje propisa uticati. Primenom ove analize zakonodavna tela će odabrati smer i instrumente odlučivanja, metodu sprovođenja i nadgledanja sprovođenja, institucionalni okvir, uvođenja instrumenata i dr.

Opšti plan za samovrednovanje (procenu) - *Common Assessment Framework* (CAF), program za samoocenjivanje pomaže javnom sektoru da unapredi svoju aktivnost na osnovu analize samoprocene, koja služi da se na osnovu nje napravi plan za onapređenje rezultata.[174] CAF model procene kvaliteta koji ima za cilj da unapredi administrativne aktivnosti analizom unakrsnih referenci. Ona je deo „politike kvaliteta" – upravljanje putem rezultata, čija je premisa da su odlični rezultati u organizaciji rezultatat dobro vođenje strategije i akcionog plana.[175]

CAF model uzima u obzir aktere i rezultate u funkcionisanju organizacije. Prema ovom modelu odlični rezulatati u funkcionisanju organizacije (npr. prema korisnicima usluga, zaposlenima i uopšte u društvu) mogu se postići liderstvom u vođenju javne politike i strategije, zaposlenih, u odnosima prema partnerima i resursima, kao i zbog efikasnih procedura.



[174] Wikipedia

[175] **Polonca Kovač**, **Tina Sever,** *Public service exellence through participation in administrative procedures – trends and challenges in Slovenia and Eu*, p. 1. polonca.kovac@fu.uni-lj.si.

GLAVA 8

INFORMACIONA TEHNOLOGIJA I JAVNA UPRAVA (ELEKTRONSKA UPRAVA)

1. Informaciono društvo i javna uprava

Savremenu stvarnost karakteriše izvanredna složenost pojava i odnosa, njihov rastući dinamizam i međusobna integrisanost i to, kako na globalnom planu, tako i na raznim podsistemskim nivoima. Složenost savremenih procesa manifestuje se ogromnim povećanjem broja informacija i njenih izvora, što je bez presedana u celokupnom dosadašnjem civilizacijskom razvoju, pokazujući tendencije multiplicirajućeg rasta i uticaja.[176] Informacija postaje osnovni fenomen savremenog postindustrijskog društva i države, koje ulazi u novu etapu svog razvoja kao globalno informatičko društvo, odnosno umreženu informacionu "kompjuter državu".[177] Takva nova, izmenjena stvarnost uobličava nove metode saznanja, razumevanja i upravljanja.

Razvoj i primena informacionih tehnologija dominantne su karakteristike savremenog sveta. Telekomunikacije su bitno promenile karakter savremenog društva i transformisale ga u informaciono društvo. To je uticalo i na promenu rada, organizacije, pa i karaktera savremene države, čija je osnovna funkcija upravljanje socijalnim odnosima i procesima. Informacione tehnologije imaju ključnu ulogu u savremenom upravljanju procesima, radu servisnih službi, strateškom i taktičkom odlučivanju, savremenim ratnim dejstvima, istraživačkom radu i skoro svim drugim socijalnim delatnostima. Ovu svoju

---

[176] **Stevan Lilić**, *Izazov Pravne informatike*, Informatika-privreda-pravo, dodatak Privredno-pravnom priručniku, Beograd, 1989.

[177] **David Burnham**, *The Rise of the Computer State*, New York, 1979.

ulogu dobile su zato što su one osnovni generator konkurentnosti i efikasnosti rada. To su najpre ekonomski doprinosi informacionih tehnologija, ali su sve značajniji socijalni efekti. Socijalni efekti se ogledaju u porastu kvaliteta ličnog života na bazi primene digitalnih uređaja, stvaranju infrastruktura za razvoj e-demokratije, doprinosu informacionih tehnologija u prilagođavanju javnih servisa potrebama građana, razvoju digitalne pismenosti kako bi se koristile prednosti informacionih i komunikacionih tehnologija, i sl.

Informaciona tehnologija utiče na društvo i društvene procese u svim njegovim segmentima da se danas može govoriti o nastanku i razvoju informacionog društva. Ono se manifestuje kroz razvoj i primenu e-trgovine, e-uprave, e-plaćanja, e-zdravstva, e-obrazovanja, digitalne ili e-demokratije, itd. Ključ za informatizaciju društva je univerzalan pristup. Svi moraju da imaju jednake mogućnosti i prilike da učestvuju u digitalnom dobu. Nikome ne smeju biti uskraćene potencijalne prednosti i korist od novih informatičko komunikacionih tehnologija (ICT). Industrijsko društvo se transformiše u informaciono društvo.[178] Informaciono društvo uobličava i "polako" modelira novi način rada javne uprave, što je nužnost jer administracija mora da radi i upravlja procesima drugačije i promenjenoj kibernetskoj realnosti. Komunikacija sa organima i građanima je utemeljena na novoj IC tehnologiji. U procesima svakodnevne neposredne i sve više virtuelne e-komunikacije sa građanima, uprava poprima obeležja javne službe za pružanje javnih usluga ("service-oriented public administration").[179] Uprava, koja raspolaže moćnim potencijalima informatičke tehnologije, za državu predstavlja riznicu različitih podataka o građanima, državnim i nedržavnim institucijama. Otuda se opravdano govori o "izrastanju" informatičke - komjuter države.

Procesi globalizacije i razvoja informacione tehnologije se prožimaju u svoj svojoj kompleksnosti. Informaciona i komunikaciona tehnologija (ICT) utiče da mnoge aktivnosti postanu informaciono intenzivne.[180] ICT je promenila ili menja način funkcionisanja i poslovanja pojedinaca, velikih privrednih sistema,

---

[178] Pri tome ima autora koji smatraju da informatičko društvo ne predstavlja raskrsnicu sa industrijskim već da je u pitanju novi oblik (faza, etapa) razvoja samog industrijskog društva. **Ian Miles**, *Information technology: A continuing revolution*, World Employment Report 2001

[179] **S. Lilić**, *Pravna informatika*, (1991), str. 172.

[180] **Ivan Jovetić**, *eGovernment kao razvojni put*, Preduzetnička ekonomija, Podgorica, Vol X, 12/2005, str. 210.

banaka, aviokompanija i drugih organizacija ali ono što je za nas najvažnije same države i njene moćne administracije. Nije reč samo o pukom korišćenju računara, već o brzini poslovanja, dostupnijim informacijama, novim uslugama ili starim, koje su redizajnirane u načinu konzumiranja da izgledaju kao sasvim nove, kao i o potpuno novoj filozofiji upravljanja. Izvesno je da ICT doprinosi pozitivnim aspektima globalizacije.

Kao i svaki društveni sistem, tzv. "sajber" društveni sistem iziskuje uređenost na globalnom nivou. "Neograničena" količina informacija je svet učinila globalnim, što je stvorilo potrebu za globalno-harmonizovanim tehničkim i pravnim okvirima. Doduše, uvek će postojati vremenski raskorak, obzirom da e-biznis modeli moraju da se razvijaju da bi održali korak sa brzinom razvoja tehnologije, postoji opasnost da će zakoni u ovoj oblasti verovatno zastarevati u trenutka kada stupe na snagu, i sl.

Internet je doprineo povećanju slobode informisanja ali i drugim demokratskim procesima. Informaciona i komunikaciona tehnologija (ICT) kao svoj cilj, između ostalog, ima pojedinca. baš kao i liberalizam. Razvoj ICT pokazaće efekte ideja liberalizma, na način svojstven XXI veku. Razvoj ICT je uticao na kreiranje ambijenta u kome nove razvojne mogućnosti, novi poslovni poduhvati i nove usluge nastaju svakodnevno. O tom ambijentu možemo govoriti kao o "digitalnom dobu". Sasvim je razumljivo da je biznis veoma rano počeo da koristi sve prednosti ICT ili bolje rečeno, biznis je taj koji je doprinio razvoju digitalnog društva. Činjenica je ipak da zasluge za početak razvoja ICT pripadaju vladinim, državnim i vojnim strukturama, i to u vojne svrhe za potrebe hladnog rata.

Uprava je jedan kompleksan i višeslojni sistem institucija, koji se ispoljava kao vršenje specifičnih upravnih aktivnosti od strane ljudi koji deluju preko državnih organa i mnogobrojnih orgnizacije van državne strukture. Složenost upravnog sistema ne ogleda se samo u kvantitetu i hijerarijskom ustrojstvu organa i organizacija, već i u različitoj prirodi tih institucija i tela koje čine upravu u najširem značenju te reči. U savremenom društvu upravna struktura je ogromna a njene granice, u organizacionom i funkcionalnom smislu, gotovo su nesagledive. Sa funkcionalnog aspekta, specifičnost upravnih aktivnosti se može sagledati analizom njihove tehničke sadržine, koja se sastoji u obavljanju poslova vođenja, usmeravanja, koordinacije i kontrolisanja rada sa ciljem da se realizuju

različiti društveni ciljevi, kojima se zadovoljavaju individualne i zajedničke potrebe pojedinaca i društva kao celine[181]. Uprava se shvata kao mrežna struktura zasnovana na ICT.

2. ***Informaciona funkcija države***

1. Posle drugog svetskog rata javlja se koncept "države blagostanja", koji pod državne funkcije obuhvata pored funkcija vlasti i niz socialnih funkcija. Danas se govori o "informacionoj državi". Informaciona funkcija savremene države dovodi do shvatanja državnog sistema upravljanja, kao "sistema obrade informacija".[182] Naime, savremeni i efikasni državni sistemi funkciju upravljanja (socijalne regulacije) složenim društvenim odnosima moraju utemeljiti na poznavanju brojnih i promenljivih informacija. Državno upravljanje, a to znači donošenje adekvatnih odluka i staranje o njihovim izvršenju, mora biti zasnovano na sve većem broju informacija o ciljevima (aksiološke), o stvarnom stanju (faktičke), o metodama realizacije ciljeva (metodološke), o pravnim okvirima i mogućnostima (normativne), kao i informacija o stvarnim efektima donetih odluka (povratne ili korektivne informacije).

Najzad, bez obzira na nivo i oblik upravnog odlučivanja (opšta ili konkretna odluka), svaka odluka uprave je relevantna informacija za njene adresate, pa je kao takvu treba uneti u odgovarajuću bazu podataka. Celokupni proces informacione pripreme upravnih odluka, njihovo praćenje i tretiranje kao informacija, potkrepljuje ideju da se uprava i upravljanje sve više shvataju kao trajni proces neprekidnog protoka informacija, kao socijalna "terapija" sa mogućim korekcijama, a u sklopu funkcionisanja globalnog društvenog sistema.

Informatizacija uprave nalazi svoju primenu u dve oblasti. Najpre, ICT služi za prikupljanje, čuvanje, pretraživanje, obradu i diseminaciju različitih podataka (pravnih, činjeničnih, metodoloških). U tom smislu, ICT pripremanjem relevantne informacione podloge, funkcioniše kao pomoćno sredstvo, pomažući upravi u bržem, potpunijem i tačnijem odlučivanju. Međutim, informatička tehnologija omogućava da se učini "korak dalje", odnosno da se na osnovu

---

[181] **Pavle Dimitrijević**, **Ratko Marković**, *Upravno pravo*, knjiga 1, Savremena Administracija, Beograd, 1986, str. 183.

[182] **N. Luhmann**, *Teorija sistema – svrhovitosti i racionalnost*, Zagreb, 1981, str. 82, 216.

prikupljenih podataka izvrši njihova programirana obrada, koja rezultira odgovarajućom automatskom odlukom.

S druge strane, informatizacija omogućava potpuniju orijentaciju uprave na svoje bitne funkcije, odnosno ona ide u korist stručnih, sadržajnih i složenih upravnih poslova. Zato se s pravom tvrdi da je uprava uvodjenjem savremene tehnologije našla svoju prirodnu metodu rada bez koje ona ne može dostići svoju punu društvenu efikasnost.

Savremena uprava sve više postaje jedan visokotehnicizirani sistem. Da bi povećala efikasnost i produktivnost svoje heterogene aktivnosti, uprava se nužno mora oslanjati na informacionu i telekomunikacionu tehnologiju. Cilj ovih procesa je da se racionalnost i efikasnost upravnih sistema približi efikasnosti ekonomskih sistema, pa se s tim u vezi uočava tendencija "konvergencije" ovih sistema.[183]

Uvodjenje savremene tehnologije u oblast uprave, čiji je cilj stvaranje efikasnijih, racionalnijih i jeftinijih metoda rada koji će odgovoriti zahtevima modernog vremena, dovodi do promene dosadašnjeg modela uprave. Klasični koncept uprave sadržan je u ideji da su vlast i uprava povezani po samoj svojoj definiciji. Uprava je "kičmeni stub" države, aparat vlasti koji formalno postupa na osnovu zakona i propisa. Takvo shvatanje svodi upravu na "pravom regulisanu prinudu".[184]

2. Savremena složena i dinamička društvena stvarnost i s tim u vezi prodor ICT na svim poljima ljudske aktivnosti nameće potrebu za socijalnom i tehnološkom inovacijom savremene uprave. Svaki projekt strukturalne transformacije uprave mora poći od modela uslužno orjentisane javne uprave kao svoje konceptualne osnove. Adaptiranje uprave u informatičkom društvu pre svega znači uvodjenje informacione i telekomunikacione tehnologije. Medjutim, uvodjenje ICT ne menja samo tehničko - tehnološke uslove rada uprave. Informatizacija uprave ne znači samo "tehnološku transformaciju" upravnog sistema već ona posredno dovodi do preobražaja metoda rada (virtelna, on line komunikacija, bez ograničenja radnog vremena, itd.), organizacije rada (bez hijerarhije, sa direktnim bežičnim pristupom raznim

---

[183] **S. Lilić**, *Savremena uprava, pravna država i informatička tehnologija*, Opština, Beograd, 9/12, 1989, str. 36.

[184] **A. I. Denisov**, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava,* Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 165.

portalima, administrativnim aplikacijama i sl.), a time i fizionomije javne uprave i njenih konceptualnih promena. ICT zahteva novi tzv. "informacijsko-orjentisani" pristup javnoj upravi kao oblik interakcije i uzajamnog prilagodjavanja kako same tehnologije, tako i javne uprave.[185]

Da bi zadovoljila društvene potrebe i zadatke, savremena uprava mora da bude inicijativna (pokretač društvenih tokova), visokokvalifikovana, solidna, odgovorna i efikasna "mreža administrativnih službi",[186] koja će pružati informacionu podršku i vršiti savetodavnu informacionu funkciju, kako u kontaktu sa gradjanima, tako i u odnosu na državne i nedržavne podsisteme. Jedna od njenih osnovnih funkcija postaje aktivnost "procesiranja" podataka i informacija. Od organa za prinudu, čija je osnovna funkcija autoritativno upravljanje putem vlasti, administrativnih mera i realne represije, savremena uprava na globalnom planu funkcioniše kao informaciona ravnoteža snaga ("informational balance of powers"),[187] sa ciljem da obezbedi savetodavnu i informacionu makrokoordinaciju u složenim društvenim tokovima ali i u svakom konkretnom socijalnom informacionom sistemu.

Informatička funkcija savremene države dovodi do shvatanja javne uprave, kao "sistema obrade informacija". Savremena uprava postaje uprava vrhunskih eksperata sa velikim ovlašćenjima za upravljanje i koordinaciju, ali i za preobražaj složenih društvenih procesa i odnosa. Pretpostavka savremene države i ekonomije postaje tzv. "prospektivna uprava", "nova javna uprava", "big service - undertaking" i slično.[188]

Uprava danas ne služi za vršenje političke vlasti i socijalnu represiju već ima novi pristup upravljanju socijalnim procesima u vidu tzv. socijalne regulacije. "Socijalna regulacija ne pristupa upravljanju društvenim procesima kao 'vladanje ljudima', već kao komunikacionom procesu legitimnog interesnog uticaja na ponašanje ljudi prema unapred postavljenim kriterijumima, a sa ciljem

---

[185] **G. Trpin**, *Smeri razvoja sodobnih upravnih sistemov,* Vestnik Inštituta za Javno upravo, Ljubljana, 1-2/1989, str. 5.

[186] **E. Pusić**, *Upravni sistemi I*, Zagreb, 1985, str. 501.

[187] **C. Eberle**, *New Technologies in Public Administration - Legal and Organizational Frame in the Federal Republic of Germany, Proceedings of Conference on New Technologies in Public admimstration: Socio-economic aspects from a.n Interdisciplinary Viewpoint,* Zagreb,1987, str. 10.

[188] **L. Sfez**, *L'administration prospective*, Paris, 1970, str. 208, **D. Waldo**, *The Enterprise of Public Administration*, Chandler, 1980, str. 143.

neutralisanja negativnih efekata neizvesnosti (kontingentnosti) koja proizilazi iz mogućeg nelegitimnog ponašanja drugih ljudi u društvenoj integraciji".[189]

Model uprave kao "proces legitimnog uticaja na ponašanje ljudi prema unapred postavljenim standardima" nije sistem koji se može uvesti odjednom, niti jednom za svagda, već je svojevrstan "ideal", kome se stalnim nastojanjem i domišljatošću možemo jedino približiti. [190] To je posao koji je po svom značenju, Jeringova "Borba za pravo", čiji je cilj jačanje odgovornosti uprave i efikasno ostvarivanje subjektivnih javnih prava.

U tehnološki razvijenim zemljama redizajnirane su procedure stvarivanja prava i dužnosti građana, tako da se svi ti servisi mogu dobiti sa računara građanina. To podrazumeva da građani preko računara mogu da zatraže i dobiju: uverenja i potvrde koje izdaju organi uprave, plate porez, komunalne usluge ili kazne i prikupe sve potrebne informacije od uprave. Sve ove aplikacije zahtevaju stalno održavanje i usavršavanje projekata e-uprave, saglasno novim zahtevima i novijim tehničkim mogućnostima. Istovremeno, u najrazvijenijim zemljama projekat e-uprave se nastavlja sa razvojem aplikacija za e-demokratiju koja otvara građanima mogućnosti svakodnevnog komuniciranja sa predstavnicima vlasti, konsultovanja, anketiranja, glasanja i sl. Međutim, uvođenje e-Uprave samo je prethodna faza koja ukazuje na stvaranje novog modela javne uprave, koji nastaje nakon Veberovske birokratske uprave i Novog javnog menadžmenta (NPM) i naziva se model umrežene uprave (*Networking Governance*).

Informacione tehnologije postaju sredstvo u transformaciji uprave, ne samo u pogledu načina na koji uprava obavlja svoje poslove, nego i šta radi i kako se odnosi prema građanima i društvu. Upotrebom informacionih tehnologija u javnom sektoru unaprijeđuje se pružanje usluga, podstiče se učešće građana u procesu donošenja odluka, a uprava postaje transparentnija i delotvornija.

Primena nove informacione tehnologije (ICT) dovodi do promena u radu uprave, što ima za posledicu: (1) kombinaciju više poslova u jedan - nekada razdvojeni poslovi sada su ponovo integrisani, (2) veću samostalnost u donošenju odluka, (3) komunikacija je intenzivnija i indirektna preko Interneta,

---

[189] **S. Lilić**, *Socio-tehnološki kompleks „upravljanje-vladanje" i socojalna regulacija,* Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 2-3/1992, str.79.

[190] **Stevan Lilić**, *Upravno pravo i upravno procesno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.

(4) smanjuje se vreme provera i kontrole, (5) informacije koje se kreiraju u toku procesa rada postaju dostupne svima za koje se odredi da ih mogu koristiti, (6) sve procesne informacije se mogu koristiti za njegovu analizu i unapređenje (baze podataka procesa i rezultata) i (7) tokovi informcija su kontinualni (poslovi oko distribucije informacija su suvišni - sastanci, kuriri, arhive dokumenata).

Implementacijom nekih naprednih informacionih sistema postignuta je značajna unutrašnja reorganizacija koja omogućava pristup "bilo kojem podatku, na bilo kom mestu i u bilo koje vreme" (npr. lični dokumenti i promena adrese).

Suočavanje sa izazovima tehnološkog razvoja zahtijeva menadžere osposobljene za brzo prilagođavanje procesa rada i funkcionisanja subjekata na izmijenjene uslove elektronskog poslovanja.

Dobrim primerom smatra se javna uprava koja uključuje građane u dizajn i poboljšanje usluga (npr. ispitujući šta korisnicismatraju poželjnim i korisnim), ili omogućuju odgovarajuće i pouzdane informacije, pomoć i podršku građanima, prilagođavaju se korisnicima (npr. fleksibilno radno vreme, dokumenti dostupni u pisanoj i elektronskoj formi), zatim promovišu elektronsku komunikaciju sa građanima, itd.

3. Pojam elektronske uprave (electronic government)

Nove informaciono komunikacione tehnologije, mobilni telefoni, digitalna televizija, novi mediji i Internet su fenomeni koji menjaju našu svakodnevnu egzistenciju i istovremeno transformišu funkcionisanje uprave kao elektronskih upravnih službi. Korišćenje kompjutera i Interneta ubrzano transformiše međusobne uticaje i odnose između građana, privatnog biznisa i same Vlade. ICT transformiše predhodni model javne uprave, koji se označava kao "Novi javni menadžment" u tzv. "Mrežnu javnu upravu" (*Networking Governance*).[191]

Naš pozitivan stav da ih prihvatimo i omogućimo da one imaju aktivnu ulogu, determinisaće naš prosperitet, posao, ekonomiju i kvalitet života. ICT su sredstvo na putu transformacije jednog socijalnog sistema - *service society*, u drugi - *information society*.[192] Elektronska vlada je most na putu tog procesa. Većina vlada danas u svetu distribuiraju informacije putem web strana, izgraduju svoje

---

[191] www.egovjournal.com.

[192] **H.J. Scholl**, *E- Government: A Special Case of ICT-enabled Business Process Change*, Procedings of the 36th Hawai International Conference on System Sciences, 2003, p 2.

digitalne baze podataka i pružaju određene usluge on-line putem. E-uprava zamenjuje Internetom sve što je do sada bilo u papirnoj formi, od centralizovane baze podataka, matičnih knjiga do plaćanja poreza, a što će gradanima uštedeti vreme i novac. Informacione tehnologije bazirane na Internetu treba da omoguće građanima pristup ka informacijama i upravnim službama ali i za ostvarenje drugih svrha. Zadatak elektronske – bezpapirnate uprave nije da stvori novi imidž o sebi ili kod svojih korisnika, već da koristi svima.[193]

Elektronska uprava (*electronic Government*) je socijalno informacioni upravno pravni sistem koji koristi web aplikacije zasnovane na Internetu[194] i druge informacione tehnologije povezane sa procedurama koje omogućavaju primenu tih tehnologija, kojima se olakšava pristup i isporuka informacija i upravnih službi građanima *("citizen-centric Government information and services"*), agencijama i raznim vladinim organima. Simbioza uprave i ICT-a nije prosta informatizacija upravnog sistema već predstavlja nešto kvalitativno novo, transformaciju realnog upravnog aparata u viruelni upravni sistem, što ga čini ekonomičnim, efikasnim i efektivnim servisom.[195]

Elektronska uprava je koncepcija koja se sastoji u upotrebi *informacione i komunikacione tehnologije* (ICT) u svim aktivnostima javne i političke uprave. Time se javna uprava (*Public Administration*) transformiše (redefiniše) u službu za potrebe građana (*Civil Service*) ali u informacionom (virtuelnom) smislu. Informaciona i komunikaciona tehnologija (ICT) se ekstenzivno koristi u procesu pružanja informacija sa ciljem da se ponude javne usluge na administrativnom i političkom nivou. ICT je sredstvo u procesiranju informacija elektronskim putem i to pomoću Internet (*Hyperlink*) tehnologije. Ona je neophodan uslov za fukcionisanje e-Vlade, koja je u službi građana, ekonomije i politike.

Elektronska vlada postoji u gotovo svim razvijenim zemljama širom sveta (SAD, Kanada, Japan, Australija, Novi Zeland, Finska, Nemačka, Velika Britanija, Austrija itd.). Ona može da ima u svakoj zemlji (na federalnom, državnom i lokalnom nivou) i posebne nazive ("*Help" Government,*

---

[193] **S. Lilić, M. Marković, P. Dimitrijević**, *Nauka o upravljanju sa elementima pravne informatike*, Beograd, 2001.

[194] Internet dolazi od pojma međumreža (*''inter-networking''*) gde su više kompjuterskih mreža povezane zajedno. Preko Interneta se odvija biznis arena, elektronska pošta (*e-mail*), transfer fajlova i čatovanje (*chat rooms*), dok se trgovina i pouzdani protok informacija odvija posredsvom globalne svetske mreže (*World Wide Web - www*).

[195] "*E-Government Act of 2002*" Public Law 107–347, 107th Congress. Dec. 17, 2002.

Vienn@eGovernment[196]), zavisno od imena grada, odnosno države. Elektronska vlada je stvorena, u neprekidnom je i veoma brzom razvoju[197]. U svojoj viziji razvoja elektronske vlade treba da budu povezane od lokalnih do državnih i federalne a odatle, sa e-Evropom. Elektronska vlada treba da obezbedi efikasan put savremene države i javne uprave u 21. vek (*regulated state - service state - information state*). Zbog toga je eGovernment ključni deo startegije razvoja savremenih političkih sistema.

Stvaranje e-Vlade sastoji se u primeni sredstava savremene informacione i komunikacione tehnologije (ICT) u funkcionisanju javne uprave u celini (državne i lokalne uprave i javnih službi) a time u njenoj modernizaciji, povećanju efikasnosti, pojednostavljenju upravnih procedura i inovativnoj primeni Interneta ("globalnog" i "lokalnog") u javnoj upravi. Stvaranje Elektronske vlade je sastavni deo reforme javne uprave i redefinisanja suštinske uloge savremene države. Koncept e-Vlade je tesno povezan sa širim konceptcijama *New Public Management, Link Concept* itd, koje treba da obezbede novi kvalitet u upravljanju složenim socijalnim okruženjem, posebno ekonomskim procesima koji izbijaju u prvi plan.

ICT dovodi do stvaranja Window Vlade ili kibernetske uprave, zasnovane na Internetu i drugih informacionih tehnologija, koju građani koriste pojedinačno kupujući informacije i usluge preko javnih pozivnih centara - terminala (*Single Window Government & One Stop Shopping*), zatim informacionog šeringa, moćne mreže (*Net*), elektronske pošte i elektronskih zahteva za sva odeljenja, elektronskog skladištenja (storniranja) i ponude administrativnih podataka, održavanja i ažururanja (baza) podataka za admistrativna odeljenja, neprekinutog radnog toka (*work flow*), procesiranja informacija za novac, informacione kompatibilnosti građana i medija, logički povezivanog direktnog (*on line*) postavljanja pitanja i zahteva, javnih terminala sa digitalnom tehnologijom itd.

Informacione i komunikacione tehnologije dobijaju glavnu ulogu u zadovoljavanju potreba građana. Građani žele da uživaju u jednostavnim,

---

[196] **Erwin Götzl**, *City of Vienna, Vienn-eGovernment*, VAB International 2001.

[197] Najopštije postoje dve faze u razvoju e-Vlade. Prva je da ICT omogućava korisnicima samo pregled (*overview*) postupaka, procesa, informacija itd. i druga je direktan rad korisnika u sistemu, posredstvom Interneta.

laganim, modernim i sigurnim (pouzdanim) službama. Oni žele da budu dobro informisani i da učestvuju a ne da se njima administrira.

Time se postiže jedan paradoks da javna uprava dobija ljudski lik (*human face*) baš uz pomoć informacione tehnologije (IT) - veštačke intelegencije. Na taj paradoks nadovezuje se realna činjenica da e-Vlada funkcioniše tako što se lični kontakti svode na minimum, zapravo gase se elektronskom komunikacijom. Tako koncept e-Vlade, sa aspekta filozofije države i prava, jeste kontradiktorni koncept, koji kao takav i može da opstane sa ciljem da se savlada entropija i obezbedi efikasan "*work flow*" u oblasti administracije, ekonomije i politike.

Vrhovni principi e-Vlade su: da informacije i usluge moraju biti dostupne svima bez ličnih privilegija s tim da informaciona aktivnost e-Vlade podrazumeva i zone zaštićenih informacija, da je e-Vlada informatička interakcija korisnika (građana) i administracije i da se ona nalazi pod stalnim nadzorom (pažnjom) pravnih sredstava.

Elektronska uprava predstavlja korišenje pogodnosti ICT-a, prije svega Interneta u cilju integrisane dostupnosti informacija i usluga građanima i biznisu ali i drugim korisnicima od strane administracije.[198] E-Uprava dopušta pristup visoko kvalitetnim upravnim informacijama i servisima putem multi kanalnog pristupa. E-Governement vodi pojednostavljenju procedura i snižavanju troškova i državne uprave i korisnika njenih usluga kao i povećanju efikasnosti. Elektronska uprava je kompleksan pojam i danas se može se rašćlaniti na neke nove delove odnosno termine: *e-Procurement* (javne nabavke), *e-Organization* (interni menadžment administracije) i *e-Assistance/ e-Administration/ e-Democracy* (pružanje informacija i usluga korisnicima).

4. Ciljevi e-uprave

Razlozi (argumenti) za uvođenje elektronske vlade su veoma brojni. Nove službe za građane i "elektronska demokratija" samo su vrh tog ledenog brega. Glavni strateški ciljevi e-Vlade su zadovoljenje potreba i očekivanja građana, poslovnog sveta i ekonomska efikasnost.

E-Uprava znači upotrebu informaciono komunikacionih tehnologija, a naročito upotrebu Interneta kao instrumenata za postizanje "dobre uprave".

---

[198] **Predrag Dimitrijević**, *Elektronska vlada*, Pravni život, Tom 1, br. 9, Beograd, 2001, E-Government Glossary - http://glossar.iwv.ch

Opšti cilj e-Uprave je "dobra uprava" kao "dobra praksa " za dalji razvoj. Dobra uprava treba da omoguci lakšu, jeftiniju, transparentniju interakciju izmedu vlade i gradana, vlade i kompanija, samih vladinih agencija. Termin "dobra uprava"[199] podrazumeva postizanje *efikasnosti* birokratije, odnosno optimizovanje rada uprave na način da se sačuvaju prava građana. Dobra uprava danas funkcioniše preko umreženih pravnih baza podataka, odnosno *automatizovane administracije* što predstavlja suštinu e-uprave. Cilj bolje uprave unapedenja pružanja usluga gradanima, tako što će građani što više administrativnih procedura ubuduće obavljati putem Interneta, što bi iskljucilo čekanje i uštedelo vreme. Postoji shvatanje da je "javna korist" konačni cilj "oko kojeg se konfigurišu mreže u umreženom obliku vladanja".[200]

Iz ovog opšteg cilja mogu se izvuću tri osnovna cilja: a) sve interakcije između privrede i uprave treba da se odvijaju elektronski, b) uprave međusobno komuniciraju i sarađuju elektronski i v) građani imaju mogućnost da elektronskim putem obave sve svoje poslove sa upravom.

Konkretni ciljevi e-Vlade su:

- efikasnost i efektivnost rada ali i bezbednost sistema javne uprave na svim nivoima,
- javni e-servisi moraju biti dostupni svim građanima bez bilo kakve diskriminacije,
- informaciona i komunikacion tehnologija kao uslov (*sine qua non*) ekonomskog razvoja i konkurentnosti,
- smanjenje neposrednih kontakata uprave sa investitorima, privredom i građanima, "oslobađanje" ekonomskog razvoja, olakšavanje "biznisa" (ekonomskih poslova),
- redefinisanje uloge javne uprave u ekonomskom razvoju ali i u funkciji zaštite prava i interersa građana,
- kvalitativne promene u pružanju javnih usluga: smanjenje cena, podizanje kvaliteta i brzine, "oslobađanje" javnih usluga,
- brže i potpunije zadovoljenje potreba građana,

---

[199] **Marko Davinić**, *Pojam loše uprave*, Pravni život, br.10/2008, str. 717.

[200] **G. Kelly, G. Mulgan, S. Muers**, *Creating Public Value: an Analytical Framework for Public Service Reform*, Cabinet Office Strategy Unit, 2002, p. 10. (prema: **Velimir Sotirović-Branislav Egić**, *Pravna informatika*, Novi Sad, 2008, str. 117.).

- prikupljanje, ažuriranje i dostavljanje informacija za potrebe korisnika pomoću ICT,
- energiziranje administrativnih procedura za dobijanje raznih dozvola, odobrenja, saglasnosti, javnih isprava i dr. (izuzetno kratki rokovi),
- stvarno učestvovanje građana u upravnoj delatnosti i procesima odlučivanja o javnim poslovima za koje su neposredno zainteresovani,
- pristupačnost uprave korisnicima,
- fleksibilna i efikasnija organizacija javne uprave, integracija nepotrebnih organizacionih nivoa, smanjenje organizacionih međustepena, stvaranje "holding strukture" javne uprave[201], organizovanje javne uprave u funkciji e-Vlade i ICT,
- smanjenje broja službenika javne uprave[202],
- kontrola u upravljanju promenama, ljudskim (kadrovima) i drugim resursima,
- kvalitet u procesu donošenja i izvršenja akata uprave i političkih odluka.

5. Aktivnosti (funkcije) e-uprave.

Analiza aktivnosti (funkcija) e-Uprave pokazuje da je ona praktična, transparentna, sa visokim stepenom ubrzanja, interaktivna za građane i privredne subjekte a uključuje ekonomsku i političku funkciju (e-demokratija)[203]. Postoje nekoliko nivoa interakcije e-uprave i korisnika, i to: najniži nivo su informacije, zatim interakcije i transakcije. U okviru nivoa informacija e-uprava

---

[201] Ekonomska funkcija javne uprave postaje toliko dominantna da ona povratno utiče na organizacijonu strukturu javne uprave (npr. uvođenje upravnih *agencija* započinje i dominira u onom delu javne uprave koji je tesno povezan sa ekonomijom). U tom smislu i postoji "*holding orjentacija*" u *strukturi* javne uprave, zahtev da se javna uprava organizuje po modelu multinacionalnih kompanija itd.

[202] U tom cilju treba izgraditi "mrežu socijalne zaštite" (*Social Safety Net*).

[203] E-demokratija sadrži nekoliko mogućnosti: glasanje i izbor, elektronsko potpisivanje referenduma i građanskih inicijativa, političke informacije preko interneta i dr. Pozitivne strane e-glasanja su: lakše učešće, moguće povećanje učešća građana, mogućnost da se sazna više o razlozima za glasanje. Negativne strane (rizici i izazovi) su: negativan uticaj na formiranje mišljenja zbog bržih procesa, povećanje digitalne podele u vezi sa političkom participacijom, blokiranje zakonodavnih procesa zbog velikog broja inicijativa i referenduma, zloupotreba tehnologije. Time se otvara pitanje e-demokratije i političkih prava. **Dejan Vučetić,** *O savremenoj tendenciji informatičko-tehnološke reforme izbornog postupka*, Humanitas - sveska za društvene nauke, br. 1-2/2003, str. 58-86.

pruža svojim korisnicima najpre opšte a zatim posebne informacije, u nivou interakcije imamo e-mail i forum za diskusiju i najviši nivo je transakcija, koja obuhvata transakciju bez pomoći sa strane i individualne transakcije.[204]

U funkcionalnom smislu e-Uprava je usmerena na tri sfere: prema građanima (G2C), prema pravnim licima i kompanijama (G2B) i međusobna interakcija između samih državnih organa (G2G).[205]

Elektronska javna uprava je pre svega u funkciji ubrzanja *ekonomskog razvoja* što je opšti i zajednički interes. Ona opslužuje ekonomiju. Biznis postojanje i funkcionisanje e-Vlade shvata kao dobitak (prednost). E-javna uprava se uvažava, konsultuje i sama predstavlja kao profesionalni partner prema poslovnom svetu (ekonomiji). Ona je u stanju da neophodne aktivnosti sa svoje strane u ekonomskim poslovima preduzme brzo i efektivno. Zahtevani ekonomski procesi odvijaju se neprekidno i sa minimumom resursa (ekonomično) jer e-Vlada ekonomske usluge pruža Internet tehnologijom. Servisi koji se pružaju pravnim licima su:

1. Registracija firmi i promene u firmama
2. Dostavljanje statistickih podataka
3. Porez na dobit preduzeća
4. Socijalni dodaci za zaposlene
5. Obračun PDV-a
6. Dozvole koje se odnose na životnu sredinu
7. Carinjenje i carinske deklaracije
8. E-Javne nabavke
9. Javni pozivi za tendere

Elektronska Uprava je sa aspekta građana "korisnički orjentisana" (*customer-oriented*). Ona treba da obezbedi brže i potpunije *zadovoljenje potreba građana*. Interaktivne službe zasnovane na ICT, koje pružajući informacije pomažu građanima u svim oblastima života[206]. Informacione i komunikacione

---

[204] **Velimir Sotirović-Branislav Egić**, *Pravna informatika*, Novi Sad, 2008, str. 125.

[205] **Dragan Prlja**, *Elektronska uprava kao područje primene pravne informatike*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, www.prlja.info

[206] U svakodnevne *(day to day)* informacione (komunikacione i interakcione) aktivnosti E-Vlade spadaju: lokacija adresi, kružni putevi, mape, lokacije bolnica, slobodno vreme, porodica (prijavljivanje za obdaništa i čuvanje dece), obrazovanje (prijavljivanje za "programe" višeg i visokog obrazovanje, npr. muzičke škole, modne koledže), zdravlje, saobraćaj i transport, ekonomija (*electronic business*, transakcije), turizam, stanovanje (kontrola liste čekanja za rešavanje

tehnologije (ICT) omogućavaju građanima i predstavnicima poslovnog sveta lako i brzo dobijanje raznih dozvola i praćenje i učestvovanje u administrativnim procedurama. Za dobijanje raznih informacija građani koriste lokalni Internet. Elektronska uprava nudi građanima moderne i kompetentne službe koje se koriste na lagan i jednostavan način. Građani će osetiti ne samo da su veoma dobro upravljani, već da su dobro informisani i da učestvuju.[207] E-servisi koji se pružaju građanima:

1. Izvodi iz maticnih knjiga rodenih, vencanih, umrlih
2. Prijava promene prebivališta
3. Licni dokumenti
4. Traženje zaposlenja
5. Prijave godišnjeg poreza na dohodak gradana
6. Nađene i izgubljene stvari
7. Naknade socijalne zaštite
8. Registracije vozila i odjava vozila
9. Gradevinske dozvole
10. Prijave policiji
11. Poreska prijava/zahtev za produženje roka
12. Usluge u zdravstvu

---

stambenog pitanja, agencije za stanovanje, prijavljivanje za staračke domove), ponuda posla-zaposlenje, mediji (poruđbine novina i časopisa), kultura (prijavljivanje za sportove, igre i festivale), itd.

Informacione, (komunikacione i interakcione) aktivnosti koje se odnose na *političku participaciju* su: razni programi i nacrti zakona, buđet i završni računi, godišnja procena vrednosti usluga na lokalnom i centralnom nivou, satnica političkih kontakata (zakazivanje sastanaka sa političarima, prijavljivanje za glasačku kartu, elektronska pošta tzv. *e-mailing* sa političarima itd.), Internet prenos uživo lokalnih sednica skupštine, itd.

[207] Iskustva 20 opština iz Srbije u razvoju pojedinih servisa e-uprave primenom veb servisa. Građani iz opština Čukarica, Novi Beograd, Zvezdara i Subotica imaju mogućnosti da izvode iz matičnih knjiga i uverenje o državljanstvu naruče preko računara i da ove dokumente bez odlaska na šalter u opštini dobiju na kućnu adresu, npr. www.palilula.org.yu, www.zvezdara.com, www.subotica.co.yu. Ovo je samo prvi korak u transformaciji uprave u servis građana. U svakom slučaju, razvoj e-uprave će, pre ili kasnije, dovesti do komfornijeg i efikasnijeg obavljanja poslova od neposrednog interesa za građane i do porasta kvaliteta života građana. Ne postoje Internet usluge javne administracije na državnom nivou, državni e-Government. Srbija je jedna od retkih zemalja koja to nema. Postoje samo Internet usluge javne administracije na lokalnom nivou - u velikom broju opština, koje su same to uvele. Jedan od prioriteta ove vlade treba da bude i uvođenje elektronskih servisa državne administracije.

13. Upisi na visoko obrazovanje
14. Javne biblioteke
15. Pristup zakonodavstvu
16. Kontakt, informacije, pregled

Elektronska javna uprava je *transparentna.* Ona daje kompletan pregled za svoje korisnike. U tom cilju postoji primena veb servisa za potrebe opštinske samouprave. Javna uprava nije više "crna kutija" (*black box*). Radi se, praktično, o nekoj vrsti elektronske pisarnice, gdje se elektronski prati kretanje «predmeta» i omogućuje znatno efikasnije upravljanje.

Ona omogućava da građani i biznismeni maksimalno sagledaju unutrašnji tok administrativnih procedura, da se pojača poverenje između građana i lokalne administracije i najzad građani imaju priliku da delimično preuzmu odgovornost za kontrolu kvaliteta procedura s obzirom na usluge koje im se pružaju. To znači da se njene aktivnosti (funkcije) lakše kontrolišu i usavršavaju.

Elektronska javna uprava je interno *interaktivna* (odnosi između federalne, državne, lokalne uprave i javnog sektora) a eksterno *otvorena za komunikaciju* sa građanima. Ona je i eksterno interaktivna jer ne samo da pruža usluge građanima već i od njih zahteva razne predhodne i povratne informacije i ocene (*feed back from the citizens*). Elektronska uprava podrazumeva razmenu dokumenata u elektronskoj formi izmedu organa državne uprave. Cilj je da se smanje troškovi papira i njegovog skladištenja i da se ubrza funkcionisanje državne uprave.

Mnogi centralni poslovi ostaju u samostalnoj odgovornosti/nadležnosti javne uprave. Neki zadaci javne uprave mogu biti obavljeni od strane pojedinaca ili privatnih asocijacija (organizacija i udruženja). Građanima se *prenose i poveravaju* poslovi i zadaci uprave. Građani učestvuju u odlučivanju i procesima planiranja naročito u sferi komunalnih poslova, pri čemu su oni inicirani lokalnom upravom ili političkim strankama. To dovodi do podele odgovornosti između uprave i njenih građana naročito u oblasti komunalnih poslova i do očuvanja resursa u javnoj upravi (finansijska sredstava).

Jedna od ideja na kojoj se zasniva koncept e-Vlade je maksimalno zadovoljavanje aktuelnih potreba građana i njeno direktno uključivanje u različite situacije i probleme sa kojima ljudi žive. Ova funkcije e-Vlade se može označiti kao *presecanje solucija u individualnim životnim situacijama* (*Solutions Cut to*

Individual Situations in Life), odnosno olakšavanje izbora građanima. Građanima se nude solucije za individualne i selektivne životne situacije kao što su: preseljenje ili započinjanje sopstvenog biznisa, uz istovremeno pružanje informacija o mnogim javnim i privatnim službama posrednicima (*services providers*) za sklapanje poslova vezanih za potrebe građana i mogućnošću da se oni i lično kontaktiraju. Ovu fukciju e-Vlada ostvaruje pomoću ICT, odnosno lokalnog Interneta.

Prema tome, osnovna meta u viziji E-Vlade jesu selektivne životne situacije ("epizode") i briga o korisnicima (npr. rođenje, deca od 0 do 2 god., deca od 2 do 6 god., obrazovanje i trening, brak, nalaženje stana i preseljenje, porodica-specijalne situacije, žene-specijalne situacije, finansijska pomoć, izbori i direktna demokratija, javni i privatni transport, vozačke dozvole, pasoši, lične karte, biznis i industrija, zdravstvena zaštita i lica sa specijalnim potrebama (osiguranje), stariji građani, slobodno vreme i sportovi, specijalni projekti).

Tome je prilagođeno i radno vreme e-Vlade od 7 do 24 umesto službenog radnog vremena koje je vremenski ograničavalo pružanje administrativnih usluga. Za javnu upravu ne postoje više ograničenja u prostoru, vremenu i organizaciji.

Prema tome, ono što nudi E-uprava su: informacija, komunikacija, interakcija, službeni kontakti[208], politička participacija a sve to iz dana u dan i zasnovano na ICT.

6. *Automatizacija upravnog odlučivanja*

Odlučivanje se sastoji bilo u "predlaganju" akta u jednoznačnoj ili alternativnoj formi, bilo u "samostalnom" odlučivanju. Reč je o "inteligentnim" informacionim sistemima, tzv. ekspertnim sistemima.[209] Računari ne mogu potpuno samostalno (bez čoveka) doneti odluku koja bi proizvodila odgovarajuće efekte. Medjutim, to ne znači da se upravna odluka, prihvaćena od

---

[208] Komunikacija i interakcione aktivnosti koje se odnose na *službene kontakte* obuhvataju: prijavljivanje kvarova i nezgoda, zahtevi za izdržavanje, registracija dozvola za pse, zakazivanje sastanaka sa gradskim službenicima, on line registar za žalbe, tužbe, prigovore, predstavke i druge zahteve i sugestije građana koje se odnose na sva odeljenja, registracija procedura građevinskih i trgovačkih dozvola, elektronsko plaćanje (*e-Payment*) za usluge komunalnih službi, registracija prebivališta i boravišta, itd.

[209] **D. Nikolić**, *Pravo informacija*, Narodna tehnika Vojvodine, Novi Sad, 1990. str. 101-123.

odgovornog lica ili nadležnog kolektivnog organa ne može proizvesti i izdati pomoću računara. U mnogim zemljama u potpunosti je automatizovan proces izrade mnogih odluka u oblasti javne uprave.

Kompjuterizovano odlučivanje je prisutno naročito u oblasti finansijske administracije, fiskalne delatnosti, i to pri kompletnoj obradi poreskih prijava, izračunavanju poreza i izdavanju rešenja, kao i pri efikasnoj fiskalnoj kontroli poreskih obveznika i globalnoj budžetskoj kontroli.[210] Automatizacija odlučivanja prisutna je i u drugim oblastima (penzijsko i druge vrste osiguranja i renti, automatizovana obrada mnogih jednostavnijih disciplinskih, prekršajnih i upravnih stvari). Zatim, automatsko izdavanje brojnih potvrda, uverenja, certifikata i drugih isprava iz službenih evidencija (personalni i katastarski registri, stambene banke i slično). Značajni rezultati u informatizaciji uprave učinjeni su i u oblasti statistike, sudske administracije i kancelarijskog poslovanja, što sve ukazuje na, praktično, neograničene perspektive procesa informatizacije uprave.

Međutim, treba ukazati na izvesna ograničenja. Kada je reč o donošenju opštih akata uprave, uloga informatičke tehnologije se sastoji u kompleksnom, brzom, preciznom i potpunom prikupljanju, fiksiranju i prezentiranju potrebnih informacija nadležnim organima, za donošenje odredjenog propisa. S obzirom na brojnost i difuznost upravnih propisa, uloga računara u ovom poslu je značajna. Oni ne samo da mogu da prikupe odgovarajuće predhodne relevantne pravne informacije, već su u stanju i da uporede projekt odgovarajućeg opšteg akta uprave sa postojećim aktima iz iste upravne materije i pritom ukažu na ponavljanja i protivrečnosti. Ovo je moguće ostvariti takodje i u okviru jednog istog akta uprave. Računari se mogu veoma efikasno koristiti i pri izradi derogativnih klauzula.[211]

S druge strane, računarima se može prikupiti kompleksni činjenični materijal na kome se temelji odlučivanje (informacije o društvenim procesima i odnosima, statistički pokazatelji i predvidjanja, mišljenja izvršnih i drugih stručnih upravnih tela i komisija, kao i eventualne primedbe upravne teorije i prakse). Medjutim, sve operacije koje je moguće izvoditi pomoću računara imaju prethodnu i pripremnu funkciju.

---

[210] **E. Veldhuizen**, *Information technology and new possibilities for budgettary control*, str. 8.

[211] **Ž. Anzulović**, *O modernizaciji uprave i pravosudja primjenom savremene tehnologije i informatike*, str. 301.

Pri donošenju globalnih i apstraktnih odluka računari nisu u stanju da obave proces "odlučivanja", već samo da ga pripreme. To isto važi i kada je u pitanju donošenje mnogih konkretnih odluka. Samo u jednostavnim konkretnim slučajevima koji se često ponavljaju, u kojima su prisutne pretežno kalkulativne operacije, gde je činjenično stanje opšte poznato, nesporno, gde ne postoje posebne olakšavajuće ili otežavajuće okolnosti, gde nema potrebe za tumačenjem normi, ili nema mesta diskrecionom odlučivanju, ili, pak, gde postoji objektivna odgovornost, računari bi bili u mogućnosti da programirano i odlučuju.

Automatizacija rutinskih i repetitivnih poslova obavlja se u masovnim i tipičnim stvarima, kod kojih nema potrebe za kreativnom aktivnošću u njihovom svakodnevnom obavljanju. Informatizacija i automatizacija tako otvara perspektivu oslobadjanja uprave od pretrpanosti rutinskim poslovima (dopisivanje, knjigovodstvo, arhiviranje, razne evidencije, izdavanje potvrda i nekih upravnih akata), a koji se sa stalnim širenjem područja upravne delatnosti nesrazmerno uvećavaju. Reč je o procesu rasterećivanja ljudi od rutinskih poslova automatizacijom rutine.[212] Istraživanja su pokazala da je gotovo 50% svih administrativno kancelarijskih poslova moguće automatizovati, pri čemu se u pojedinim visokoinformatizovanim upravnim sistemima (naprimer, japanska lokalna uprava) stepen automatizacije ovih poslova penje na 90%.

S druge strane, informatizacija omogućava potpuniju orijentaciju uprave na svoje bitne funkcije, odnosno ona ide u korist stručnih, sadržajnih i složenih upravnih poslova. Zato se s pravom tvrdi da je uprava uvodjenjem savremene tehnologije našla svoju prirodnu metodu rada bez koje ona ne može dostići svoju punu društvenu efikasnost.[213]

---

[212] **E. Pusić**, *Upravni sistemi* I, str. 500.

[213] **E. Pusić**, *Nauka o upravi*, str. 47.

LITERATURA

1. Blažić, Đ. (2009): *Javna uprava – Sistem javne uprave Crne Gore*, FDES, Podgorica
2. Blažić, Đ. (2009): *Lokalna samouprava*, FDES, Podgorica
3. Blažić, Đ., Milovanović, D., Dimitrijević P., Jovičić, B. (2003): *Lokalna samouprava – reforma lokalne samouprave u Crnoj Gori*, Centar za toleranciju i dijalog, Podgorica
4. Blažić, Đ. (2011): *Sistem lokalne samouprave*, FDES, Podgorica
5. Blažević Robert, Upravna znanost, Rijeka 2007
6. Bogićević Milikić, B. (2006): *Menadžment ljudskih resursa*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd
7. Čavor, S., Bataković, R., Gardašević, V. (2008): *Lokalna samouprava i evropske integracije*, Agro grupa – klub za evropske integracije, Nikšić
8. Časopis "Modrena uprava" Agencija za državnu službu Republike Srpske, Banja Luka 2008
9. Ćorović, B. (2008): *Menadžment ljudskih resursa*, Fakultet za pomorstvo, Kotor
10. Dimitrijević, P. (2009): *Menadžment javne uprave*, Banja Luka
11. Dimitrijević, P., Blažić, Đ. (2008): *Upravno pravo Crne Gore*, FDES, Podgorica
12. Davitkovski, B., Pavlovska-Daneva, A., Lončar, Z. (2012): *Nauka o upravi*, FDES, Podgorica
13. Dessler, G. (2007): *Osnovi menadžmenta ljudskih resursa*, Data status, Beograd
14. Douglas Lazenby, S. (2009): *City Management Theory and Practice*, Portland State Univerzity
15. Đorđević Boljanović, J., Pavić, Ž. (2011): *Osnove menadžmenta ljudskih resursa*, Univerzitet Singidunum, Beograd
16. Đorđević, S. (2002): *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Fakultet političkih nauka univerziteta u Beogradu, Beograd
17. Đuračanin, R., Blažić, Đ. (2006): *Službenički sistem Crne Gore (priručnik)*, Uprava za kadrove, Podgorica

18. Đurđev, A. (1987): *Komunalni sistem i komunalna politika*, Forum, Novi Sad
19. Economic Policy Committee – European Commission Directorate General for Economic and Financial Affairs (2007): Initiatives to Improve the Efficiency and Effectiveness of Public Spending: *Modernising Public Administration*, Brussels
20. European Union Enlargement and the Open Society Agenda (2000): *Local Government and Public Administration*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest
21. Grupa autora (2007): *Efikasan opštinski menadžer*, Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd
22. Grupa autora (2012): *Priručnik za upravljanje ljudskim resursima*, Kancelarija Savjeta Evrope, Beograd
23. Herak, V. (2011): *Madridski kriterij za pristupanje Evropskoj uniji*, HKJU – CCPA, god. 11., br. 3., str. 793–816
24. Huges, O. (2009): *Public Management and Administration*, Palgrave Macmillan, New York
25. Ilić, A. (2012): *Pojam i vrste službeničkih sistema*, Strani pravni život 1/2012, 277-290
26. Janjićević, N. (2008): *Organizaciono ponašanje*, DATA STATUS, Beograd
27. Kavran Dragoljub, Javna uprava, Beograd 2003.
28. Kuba, L., Koking, Dž. (2003): *Metodologija izrade naučnog teksta*, CID, Podgorica
29. Lakočević, B. (2008): *Službenički odnosi (priručnik za polaganje stručnog ispita)*, Uprava za kadrove, Podgorica
30. Lilić, S., Dimitrijević, P., Marković, I. M. (2006): *Upravno pravo, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Beograd
31. Lojpur, A., Kuljak, M. (2005): *Menadžment*, Ekonomski fakultet Univerziteta Crne Gore, Podgorica
32. Marčetić, G. (2006): *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi i novi Zakon o državnim službenicima*, Časopis Hrvatska javna uprava, god. 6, br. 2., str. 83.–119.
33. Marčetić, G., Musa, A. (2013): *Europeizacija službeničkog prava – Usklađivanje hrvatskog zakonodavstva sa europskim standardima*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 3/2013., str. 725.-756.

34. Marinković, R. (1998): *Lokalna samouprava – stare i nove nedoumice*, Institut za političke studije, Beograd
35. Marković M. (2007): *Savremena javna uprava – studije i ogledi*, Pravni fakultet i Fakultet političkih nauka Univerziteta Crne Gore, Podgorica
36. Marović, D. (2014): *Zapošljavanje u crnogorskim opštinama – Po zasluzi ili partiji?*, Evropski puls, Centar za građansko obrazovanje – CGO, Podgorica, 11-12.
37. Milkov, D. (1993): *Organizacija uprave*, Pravni fakultet Univerzizeta u Novom Sadu, Novi Sad
38. Milner, E., Joyce, P. (2005): *Lessons in Leadership – Meeting the Challenges of Public Services Management*, Routledge, New York
39. Mitrović S., Melović, B. (2013): *Principi savremenog menadžmenta*, FTN Izdavaštvo, Novi Sad
40. Northouse, P. (2008): *Liderstvo – teorija i praksa*, Data status, Beograd
41. Pajvančić, M., Vukčević, M. (2012): *Ustavno pravo*, Podgorica
42. Petković, V., Đokić, A. (2010): *Menadžment ljudskih resursa*, Visoka škola za poslovnu ekonomiju i preduzetništvo, Beograd
43. Pollitt, C., van Thiel, S., Homburg, V. (2007): *New public managament in Europe – Adaptation and alternatives*, Antony Rowe Ltd, Chippenham and Eastbourne
44. Popović, S., Marković, B., Petrović, M. (2002): *Upravno pravo – opšti deo*, Službeni glasnik, Beograd
45. Prvi susret pravnika u upravi SR Jugoslavije (1995): *Uprava u uslovima tranzicije – državna uprava, privreda, fondovi, finansije, pravosuđe*, Budva
46. Radosavljević, D. (2006): *Menadžment javne uprave*, Fakultet za poslovni inženjering i menadžment, Banja Luka
47. Sajfert, Z. (2006): *Menadžment ljudskih resursa – Apologija humanog kapitala*, Univerzitet u Novom Sadu
48. Simić, A. (2009): *Priručnik za menadžment javne uprave*, Banja Luka College, Banja Luka
49. Stefanović, V. (2000): *Menadžment ljudskih resursa*, Poslovna škola Megatrend, Beograd
50. Šuša, B. (2009): *Menadžment ljudskih resursa*, CEKOM, Novi Sad
51. Sušnjar, Š., Zimanji, V. (2005): *Menadžment ljudskih resursa*, Univerzitet u Novom Sadu
52. Šušnjić, Đ. (2005): *Metodologija – kritika nauke*, Čigoja, Beograd

53. Terek, M. (2003): *Strateško planiranje – izgradnja održivih neprofitnih organizacija*, CRNVO, Podgorica
54. Tomašević, V. (2007): *Profesionalni razvoj i poslovne veštine*, Univerzitet Singidunum, Beograd
55. Torrington, D., Hall, L., Taylor, S. (2004): *Menadžment ljudskih resursa*, Data status, Beograd
56. United Nations – Department of Economic and Social Affairs: Division for Public Administration and Development Management (2005): *Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World*, New York
57. Vasiljević, D., Kronja, J. (2004) – *Evropski programi za lokalne zajednice (priručnik)*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd
58. Vasiljević, D. (2012): *Lokalni ekonomski razvoj*, PALGO Centar, Beograd
59. Vlatković, M. (2005): *Javni službenik u vršenju javne službe*, Radno pravo i socijalno pravo, 9(16): 203-224
60. Vlatković, M. (1994): *Lokalna samouprava u Srbiji – prilog kritici uređivanja i ostvarivanja*, Stalna konferencija gradova i opština Jugoslavije, Beograd
61. Vlatković, M. (2008): *Pravo lokalne samouprave*, Banja Luka College, Banja Luka
62. Vlatković, M. (2009): *Službeničko pravo*, Banja Luka College, Banja Luka
63. Vujić, D. (2000): *Menadžment ljudskih resursa i kvalitet: Ljudi – ključ kvaliteta i uspeha*, Centar za primenjenu psihologiju Društva psihologa Srbije, Beograd
64. Zrnić, M. (2007): *Uvod u menadžment ljudskih resursa*, Banja Luka College, Banja Luka