

NAZIV PREDMETA: JAVNA UPRAVA I UPRAVLJANJE

Tema: Javno upravljanje i vršenje javne vlasti

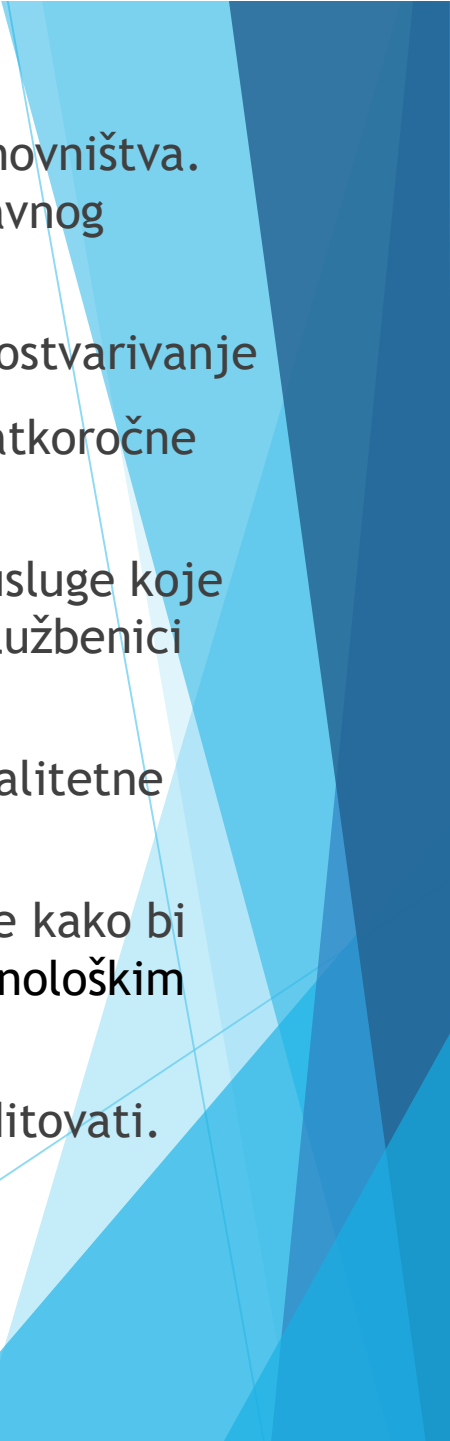


NASTAVNA PITANJA

1. Izazovi i pritisci sa kojima se suočavaju moderne vlade širom sveta.
3. Osnovne razlike između javnog upravljanja i vršenja javne vlasti.
4. Različito značenje reči “javno” i njegova upotreba.
5. Razlozi za izučavanje javnog upravljanja i vršenja javne vlasti.

OD JAVNOG UPRAVLJANJA DO VRŠENJA JAVNE VLASTI

- ▶ Uloga vlasti u upravljanju društvom ponovo je aktuelna tema svuda u svetu.
- ▶ Različitost društva, informacione tehnologije i Internet, nova očekivanja građana dovode u pitanje tradicionalne načine upravljanja vladama.
- ▶ Ključna pitanja su efikasno upravljanje, kvalitet usluga u javnom sektoru i najbolji način korišćenja društvenih resursa.
- ▶ **Primenjuju se dva koncepta: 1) javno upravljanje (public management) i 2) vršenje javne vlasti (public governance).**
- ▶ **Osnovni cilj je obezbediti dobro društvo, dobro vršenje vlasti i kvalitet života građana.**

- 
- ▶ Program reforme je označio promenu karaktera javnog činovništva. “Ljudi na prvom mestu” i radikalne transformacije stila javnog upravljanja. Ovi programi su bili bazirani na sledećem:
 - ▶ **razvoj javne politike**: unapred ćemo razvijati politike za ostvarivanje rezultata koji su bitni, a ne jednostavno reagovati na kratkoročne pritiske;
 - ▶ **javna služba zasnovana na potrebama**: pružaćemo javne usluge koje realno zadovoljavaju potrebe građana, a ne one za koje službenici smatraju da su potrebne;
 - ▶ **kvalitetna javna služba**: obezbedićemo efikasne, visokokvalitetne javne usluge i nećemo tolerisati osrednjost;
 - ▶ **vlada u informacionom dobu**: koristićemo nove tehnologije kako bi zadovoljili potrebe građana i biznisa, ne zaostajući za tehnološkim razvojem;
 - ▶ **javna služba**: cenićemo javnu službu, a nećemo je diskreditovati.

ZAŠTO SE JAVNO UPRAVLJANJE I VRŠENJE VLASTI IZUČAVAJU?

- ▶ Predstavićemo najsavremenija znanja o tome šta se sve radi u javnom sektoru, zašto se tako radi i kako bi moglo bolje da se radi.
- ▶ Kako bi trebalo upravljati društvom u kojem živimo, pitanje je koje već hiljadama godina zaokuplja pažnju ljudi.
- ▶ **Kako treba upravljati samim vlastima, pitanje je koje se postavlja od nedavno.**
- ▶ Vršenje vlasti ne može da ima poštovanje samo po sebi jer ono mora da se zasluži.
- ▶ Pobjeda na izborima ne znači da možete da radite šta hoćete i kako hoćete.
- ▶ Postaje veoma važno na koji način vršite vlast i koje rezultate postižete.
- ▶ **Akteri u javnoj političkoj areni moraju da zasluže i stalno potvrđuju ukazano poverenje građana.**
- ▶ **Javnost je danas veoma kritična prema vladama-oštro reaguje na zloupotrebu vlasti.**
- ▶ Političari imaju različiti pristup i ponašanje kada trebaju da dođu na vlast i kada se nalaze na vlasti.

JAVNO UPRAVLJANJE I VRŠENJE JAVNE VLASTI

► Prethodna pitanja:

- 1.Šta je vlast?
- 2.Šta je vlada?
- 3.Zašto nam je vlada potrebna?
- 4.Šta vlada radi i šta može da radi?
- 5.Šta je državna/javna uprava?
- 6.Šta je javni sektor i šta su javne usluge?

ŠTA JE VLAST?

- ▶ Vlast se najjednostavnije može definisati kao “legitimna moć” koju jedna osoba ili grupa ljudi ima nad drugom osobom ili grupom ljudi.
- ▶ Dok je moć sposobnost da se utiče na ponašanje drugih, vlast je pravo da se to čini. Moć može biti primenjena uz upotrebe sile ili nasilja.
- ▶ Vlast se zasniva na dobrovoljnoj prihvaćenoj obavezi od strane građana pre nego što je reč o prinudi i manipulaciji.
- ▶ Vlast sadrži legitimitet ili pravo koje proističe iz zajedničke saglasnosti u jednom društvu i državi izražene u političkom sistemu jedne zemlje.
- ▶ **Primer:** Ustav Republike Srbije.

ŠTA JE VLADA?

- ▶ Vlada je agent-zastupnik društvene zajednice čiji je i sam deo.
- ▶ **Primer:** Vlada Srbije je zaštitnik srpskog društva i instrument političke zajednice koju zovemo Republika Srbija.
- ▶ Vlada se sastoji od javnih institucija koje imaju ovlašćenja da donose i sprovode odluke koje su obavezne za sve članove društva.
- ▶ **Javne ustanove**-institucije razlikuju se od drugih institucija u društvu. Razlikuju se od privatnih institucija kao što su: kompanije, udruženja, sindikati, verske i druge zajednice.
- ▶ Nadležnosti vlade odnose se na sve članove zajednice i vlada ima monopol za primenu fizičke sile i primenu moći u društvu.
- ▶ Odluke privatnih institucija tiču se samo njihovih članova i sprovode se dobrovoljno.

ZAŠTO NAM JE VLADA POTREBNA?

- ▶ Postoji mnogo stvari koje vlada radi svaki dan i mi se kao građani oslanjamo na te aktivnosti vlade.
- ▶ Postoji i mnogo stvari koje vlada ne radi ili ne želi da radi.
- ▶ U odnosu na vladu javno mnjenje je podeljeno.
- ▶ Neki imaju veoma kritičan stav prema vladi i smatraju da njena uloga u našim životima treba da bude manja.
- ▶ Drugi smatraju da vlada treba da rešava mnoge naše životne probleme i da pruža još veći broj usluga.

ŠTA VLADA RADI I ŠTA MOŽE DA RADI?

- ▶ Vlada može uvesti poreze da bi finansirala javne potrebe.
- ▶ Vlada može u svim oblastima društvenog života regulisati pravila (zakoni) kojih moramo da se pridržavamo.
- ▶ Vlada može uvesti subvencije za građane i privredu kada je to u društvenom interesu da zaštiti građane, da podrži investicije i zapošljavanje, da izgradi infrastrukturu, da obezbedi obrazovanje, zdravstvo i kulturu.

ŠTA VLADA RADI I ŠTA MOŽE DA RADI?

- ▶ Vlada može da pruža određene usluge građanima i privredi preko preduzeća u njenom vlasništvu (javna preduzeća, ustanove i agencije) a kada ih obezbeđuje privatni sektor ona ih finansira i kontroliše.
- ▶ Vlada vodi ekonomsku politiku, obezbeđuje monetarnu stabilnost i nisku inflaciju, podstiče investicije i izvoz, podstiče ili ograničava tržište.
- ▶ Vlada vodi socijalnu politiku čiji je cilj da promoviše “dobro društvo”, da obezbedi jednake životne šanse za sve ljude (obrazovanje), da podrži siromašne.
- ▶ Vlada vodi spoljnu politiku, uspostavlja saradnju sa drugim državama i međunarodnim organizacijama i brine o bezbednosti zemlje.
- ▶ Vlada organizuje javnu upravu koja je odgovorna za sprovođenje zakona, odnosno javnih politika.

ŠTA JE JAVNI SEKTOR?

- ▶ Javni sektor se ponekad naziva i državni sektor jer predstavlja deo države koji se bavi proizvodnjom, isporukom i raspodelom roba i usluga za njene građane bez obzira da li pripada nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj samoupravi.
- ▶ **Primer:** Pružanje usluga socijalnog osiguranja, urbanističko planiranje, organizovanje nacionalne odbrane i javnog reda i mira u zemlji.
- ▶ **Organizacije javnog sektora su u javnom vlasništvu i mogu imati nekoliko oblika:** **1)** državnu administraciju, **2)** javna preduzeća i ustanove, **3)** angažovanje privatnog sektora da pruža usluge pod nadzorom vlasti.

ŠTA SU JAVNE USLUGE?

- ▶ Javne usluge su pojam koji se najčešće koristi da označi usluge koje obezbeđuje država svojim građanima-direktno preko javnog sektora ili putem finansiranja privatnog pružanja javnih usluga.
- ▶ Cilj je da se obezbede usluge za sve građane bez obzira na njihov materijalni položaj.
- ▶ U slučajevima u kojima javne usluge nisu obezbeđene ni finansirane od strane države one su regulisane pravnim propisima (obrazovanje, zdravstvo, komunalije i slično).

ŠTA SU JAVNE SLUŽBE?

- ▶ Javne službe su ustanove, preduzeća i drugi oblici organizovanja s kojima se obezbeđuje **ostvarivanje prava građana**, vrši **zadovoljavanje njihovih potreba i ostvarivanje zajedničkog interesa** u određenim oblastima društvenog života.
- ▶ Javne službe su organizovana delatnost u državnom ili privatnom vlasništvu koje služe za zadovoljavanje važnih životnih potreba šire društvene zajednice.
- ▶ **Osnovna funkcija javnih službi je da obezbede pouzdani rad, razumne cene i usluge pod ravnopravnim uslovima za sve građane.**
- ▶ **Javne ustanove** su zastupljene u različitim oblastima: obrazovanje, nauka, kultura, zdravstvo i socijalna zaštita a **javna preduzeća** za infrastrukturne sisteme PTT, saobraćaj, energetika, komunalni sistemi i drugi poslovi koji su uslov redovnog i kvalitetnog života ljudi u jednoj zajednici.

DRŽAVNA I JAVNA UPRAVA- DVA PRISTUPA

- ▶ **Državna uprava se odnosi na skup tela-deo izvršne vlasti koje sprovode odluke zakonodavne vlasti**, npr. "državna uprava je deo izvršne vlasti koja, u skladu sa Ustavom i zakonom obavlja poslove držane uprave u okviru prava i dužnosti Republike Srbije. **Poslove državne uprave obavljaju ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstva i posebne organizacije.**
- ▶ Ovo značenje je blisko značenju reči administracija (administration).
- ▶ **Pojam javna uprava** (public administration) je širi od pojma državne uprave pa pored tela državne uprave uključuje i druga: regionalna i lokalna samouprava, javna preduzeća i ustanove, delatnost koncesionara i subvencionisanih privatnika u obavljanju javnih službi.

DRŽAVNA I JAVNA UPRAVA- DVA PRISTUPA

- ▶ Za naš predmet izučavanja važno je shvatiti upravu u njenom širem kontekstu-reč je o upravi shvaćenoj kao upravljanje (Governance) i pod ovim se misli na **upravu kao nauku, veštine ili poznavanje pravila kojih se treba držati prilikom implementacije određenih javnih politika.**
- ▶ Ovaj pristup više ističe organizacionu i funkcionalnu dimenziju javne uprave.
- ▶ **Javna uprava:** 1) pokriva sva tri dela vlasti-izvršnu, zakonodavnu i sudsku i njihove međusobne odnose; 2) igra važnu ulogu u formulisanju javnih politika i tako postaje deo političkih procesa; 3) značajno se razlikuje od privatne uprave ali 4) tesno je povezana s mnogim privatnim grupama i pojedincima.

JAVNA UPRAVA-DVA PRISTUPA

- ▶ Ova dva pristupa upravi imaju vremensku i prostornu dimenziju.
- ▶ Radi se o američkom (menadžerskom) pristupu i evropskom (pravnom) pristupu upravi.
- ▶ Širi pristup upravi koji nije striktno pravni već **i menadžerski prisutan je tradicionalno u SAD-u** gde je još u XIX veku u pojmu javna uprava bio obuhvaćen i pojam javni menadžment.
- ▶ U Evropi je uprava shvatana u užem, striktno pravnom značenju isključivo kao sprovođenje propisa.
- ▶ 70-ih i 80-ih godina prošlog veka **kada dolazi do krize u upravljanju u evropskim državama dolazi do uticaja američkog pristupa i menadžerijalizacije uprave kao odgovor na krizu upravljanjem.**
- ▶ **Pokretanje reformi kao pokušaj izlaska javnog sektora iz krize označen je izrazom “Novi javni menadžment”.**
- ▶ Ova dva pristupa su se smenjivala, uticali su jedan na drugog i uticaj je bio obostran.
- ▶ Menadžerski pristup je vremenom bio dominantan ili potiskivan ali javna uprava postala je i ostaje u srcu problema moderne vlasti.

JAVNO UPRAVLJANJE

- ▶ **Upravljanje (governance)**-vrlo je popularan koncept tokom poslednjih trideset godina, međutim tu nije reč o novom pojmu.
- ▶ Do kraja 80-ih godina prošlog veka, pojam se uglavnom koristio kao **sinonim za vladanje (government)**-objašnjavao je funkcionisanje vlade i njenog upravnog aparata, načine i metode kojima se vlada, procese donošenja odluka i njihovog sprovođenja ili ne sprovođenja.
- ▶ **U savremenoj upotrebi pojam governance nije sinonim za government- već označava promenu u značenju government opisujući nove procese vladavine;** izmenjene uslove postojećih poredaka; nove metode kroz koje se vlada društvom (Rhodes, 1996).
- ▶ **Upravljanje, governance je obuhvatniji pojam od vladanja government** jer osim organizacija i institucija javne vlasti uključuje i druge, nevladine aktere.
- ▶ **Taj novi pristup proizvodi institucionalne promene koje idu u tri pravca:** 1) odozdo prema gore (regionalni, transnacionalni, supranacionalni i globalni nivo); 2) odozgo prema dole (subnacionalni nivo-lokalna i regionalna samouprava) i 3) horizontalno (javni, privatni i civilni sektor).

JAVNO UPRAVLJANJE

- ▶ U svakom području, odnosno sektorskim javnim politikama (obrazovanje, zdravstvo, ekonomija, infrastruktura) deluje mnogo aktera, prisutna je međuzavisnost između aktera političke, socijalne i upravne sfere, postoje zajednički ciljevi i razvijaju se novi oblici delovanja i kontrole.
- ▶ Promene koje se često vežu uz prelaz sa vladnja prema upravljanju: od politike prema tržištu i mrežama, od političara prema ekspertima, od hijerarhije prema mrežama i partnerstvima, od birokratije prema regulaciji i regulatornoj državi, od “velike” države prema “maloj” državi, od nacionalnog prema regionalnom i od nacionalnog prema globalnom.
- ▶ Tokom XX veka, u velikom broju država preovlađujući model upravljanja bio je model hijerarhijski organizovane uprave koja sprovodi javne politike i pruža javne usluge građanima i privredi, pri čemu su osnovna načela takve uprave jasna odgovornost, stabilnost i kontinuitet.
- ▶ U takvom modelu proces donošenja odluka vezan je uz snažnu ulogu države.
- ▶ Ovaj model našao se pod kritikom 80-ih godina utirući put novom modelu upravljanja koji pretpostavlja interaktivan odnos države i različitih društvenih aktera kao i veću kompleksnost procesa definisanja i implementacije javnih politika.
- ▶ Javno upravljanje podrazumeva uključenost većeg broja aktera javnog, privatnog i civilnog sektora u javno političke procese čija je osnovna karakteristika međusobna povezanost, saradnja i međuzavisnost različitih aktera.

POJAM: JAVNO UPRAVLJANJE

- ▶ Ne postoji jedinstvena definicija javnog upravljanja-ali se najčešće koriste sledeće:
 1. Svetska banka javno upravljanje opisuje kao način na koji se vlast koristi u upravljanju ekonomskim i društvenim resursima za razvoj neke zemlje.
 2. Pojam “javno upravljanje” može se koristiti najmanje u tri smisla: 1) označava aktivnost javnih službenika i političara; 2) odnosi se na strukture i procese izvršne vlasti (npr. upravljanje totalnim kvalitetom ili usmeravanje ka rezultatima) i 3) označava sistematičnu studiju aktivnosti, struktura i procesa.
- ▶ Na javno upravljanje se gleda kao na novu vrstu aktivnosti koja se upoređuje sa “starijom” formom, tj. javnom administracijom.
- ▶ **Zaključak:** U čemu je promena? – umesto pristupa naredi i sprovedi, primenjuje se pristup saraduj, pregovaraj, usvoji i zajedno implementiraj.

U čemu je suština javnog upravljanja?

- ▶ Javno upravljanje se u suštini odnosi na dva osnovna pitanja: 1) ko vlada? i 2) koliko dobro vlada?
- ▶ Opšti je zahtev da se u trošenju javnih sredstava primenjuju principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.
- ▶ **Primena principa tri “E” primenjuje se na javni sektor.**
- ▶ **Ekonomičnost**-potrebni resursi se pribavljaju uz najmanje troškove.
- ▶ **Efikasnost**-javne usluge se obezbeđuju sa najmanjim izdacima.
- ▶ **Efektivnost**-govori o uspešnosti ostvarivanja osnovne svrhe javnog sektora u zadovoljavanju javnih potreba.

JAVNO UPRAVLJANJE I EVROPSKA UNIJA

- ▶ I Evropska unija ima svoju definiciju javnog upravljanja (Bela knjiga o javnom upravljanju, 2001) gde se javno upravljanje odnosi na pravila, procese i ponašanja koja utiču na način vršenja vlasti na evropskom nivou.
- ▶ **Zemlje članice EU kao i kandidati za članstvo trebali bi da slede sledeća načela javnog upravljanja:** 1) otvorenost u komunikaciji s javnošću i transparentnost; 2) intenzivnije uključivanje građana u vođenje javnih politika; 3) povećanje odgovornosti nosilaca političkih funkcija; 4) delotvornost u sprovođenju javnih politika i 5) usklađenost svih mera politike i nivoa vlasti kako bi se postigao konsenzus.

JAVNO UPRAVLJANJE I EVROPSKA UNIJA

- ▶ **Evropska unija ne propisuje jedan sistem upravljanja, već je cilj njenih načela da se razviju zajednički standardi o javnom upravljanju.**
- ▶ **Važnost svih navedenih načela je u tome što podržavaju osnovne vrednosti EU a to su: 1)demokratija; 2) ljudska prava; 3) osnovne slobode; 4) vladavina prava i 5) ekonomski razvoj.**
- ▶ **Zaključak:** Zbog toga što mnoge zemlje žele da postanu članice EU, ona je **pokretač poboljšanja kvaliteta javnog upravljanja u mnogim zemljama** jer je to uslov za prijem u članstvo, a to se odnosi i na Srbiju.

JAVNO UPRAVLJANJE I DRUŠTVENE PROMENE

- ▶ Velike društvene promene koje su se desile u poslednjih pedeset godina stvorile su sasvim drugačiju realnost na početku XXI veka u odnosu na ono što je kraj XIX veka ostavio u nasledstvu.
- ▶ **Tradicionalne organizacione strukture države i njenog javnog sektora i procesi upravljanja nisu više održivi, tako da dolazi do značajnih sukoba između potrebe za promenama i tendencijom da se održi kontinuitet sa prošlošću.**
- ▶ Pritisci za promene dolaze iz okruženja. Organizacije koje se prilagođavaju tim zahtevima opstaju a druge se birokratizuju i gube svoju svrhu.
- ▶ **Kada je u pitanju javni sektor i upravljanje njime nije više pitanje da li će se menjati ili ostati isti, već da li će se menjati ili propasti.**
- ▶ Svaka organizacija mora da proba da uhvati korak s vremenom i da ide u reforme upravljanja-to se odnosi i na javnu upravu.

JAVNO UPRAVLJANJE I DRUŠTVENE PROMENE

► Brojna istraživanja potvrđuju sledeće:

1. **Nagli tehnološki razvoj** doveo je do velikog broja izuma koji se komercijalizuju, masovno proizvode i globalno distribuiraju.
2. **Povećane su potrebe građana** za boljim, uređenijim, urednijim i prosperitetnijim društvom-vlade i javne uprave koje ne uspevaju da takvo društvo ostvare podstiču tenzije i nezadovoljstvo građana.
3. **Premošćavanje ekonomskih, kulturnih i geografskih granica** povezuju narode i države i unapređuju njihovu interakciju-ne postoji samo jedan put razvoja (niti neki idealan put) pa se povećava odgovornost svake vlade, organizacija i političara u osmišljavanju budućnosti zemlje.
4. **Kapital se kreće globalnim tokovima** i traži načine da pobedi konkurenciju, obezbedi povoljne uslove za poslovanje i još više ubrza oplodnju kapitala-kapital ne želi da bude sputavan pravilima i zakonima i radi na ukidanju svih granica i prepreka u ostvarivanju svojih ciljeva.

JAVNO UPRAVLJANJE I DRUŠTVENE PROMENE

5. **Velike društvene promene dovode do pada nataliteta** u razvijenim zemljama a porasta u nerazvijenim, povećavaju se nacionalne i globalne razlike između bogatih i siromašnih, prisutna je pojava mnogih bolesti a gube se i tradicionalne vrednosti.

- ▶ **Ako se ovakve promene i trendovi nastave socijalne tenzije će postati sve veće a održivost prirodnih resursa sve manja.**
- ▶ **U tom novom okruženju mora strateški da se razmišlja a to znači dugoročno-deset i dvadeset godina unapred.**
- ▶ S obzirom na stepen propadanja postojećih i nastajanje novih organizacija u sledećih nekoliko decenija se može pretpostaviti da će većina postojećih organizacija biti ili nova ili značajno drugačija nego danas. To se odnosi i na javnu upravu i na javno upravljanje.
- ▶ **Zaključak: Na sve te promene vlade reaguju reformom javnog sektora i posebno reformom upravljanja javnim sektorom.**

JAVNO UPRAVLJANJE I DRUŠTVENE PROMENE

- ▶ Iako je velika neizvesnost šta budućnost donosi, možemo samo pretpostaviti da budućnost može biti drugačija ali se već danas uočavaju novi trendovi:

- 1.Svetska ekonomija će nastaviti da bude visoko turbulentna.
- 2.Prirodni resursi se moraju koristiti na održiv način.
- 3.Upotreba IKT će porasti i one će se sve više primenjivati i u javnom sektoru.
- 4.Potreba za informacijama iz okruženja biće sve veća a njihova obrada sve složenija.
- 5.Znanje će postati osnovni razvojni resurs i nastaće velika borba za kvalitetne kadrove.
- 6.Organizacije će teško obezbeđivati stabilnost, menjaće se očekivanja i potrebe građana a zaposleni će se manje vezivati za svoje organizacije.
- 7.Organizacije će se sve više baviti promenama, znanjem kao i upravljanjem tim resursima, što klasičnu organizaciju i upravljanje proizvodnjom usluga i javnih dobara čini neadekvatnom.

- ▶ **Zaključak:neophodni su novi pristupi i mehanizmi upravljanja u javnom sektoru.**

KOJE SU OSNOVNE FUNKCIJE MENADŽMENTA U JAVNOM SEKTORU?

1. **Planiranje**-formulisanje strategije, proizvoda/usluga kako bi organizacija iskoristila svoje osnovne kompetentnosti i zadovoljila zahteve okruženja.
2. **Organizovanje**-postavljanje i usklađivanje organizacione strukture koja treba da bude u skladu sa strategijom.
3. **Upravljanje ljudskim resursima**-zapošljavanje, obuka i motivacija zaposlenih.
4. **Kontrola**-praćenje sprovođenja pravila i procedura, povećanje produktivnosti i promena organizacionih ciljeva.
5. **Operativno upravljanje**-maksimalno korišćenje kapaciteta organizacije radi ostvarivanja organizacionih ciljeva.
6. **Izveštavanje**-podnošenje izveštaja višim nivoima vlasti o ostvarenim rezultatima i prisutnim problemima.
7. **Budžet**-stvaranje neophodnih finansijskih i materijalnih pretpostavki za postizanje organizacionih ciljeva.

Javno i privatno!

- ▶ Da bi bolje razumeli koncepte: javno upravljanje i vršenje javne vlasti potrebno je da prethodno objasnimo pojmove- javno i privatno.
- ▶ **U čemu je razlika između javnog i privatnog?**
- ▶ Pojam javno i privatno su latinskog porekla i odgovaraju starim grčkim pojmovima.

Pojam privatno!

- ▶ **Koren pojma privatno čini termin *privatus* sa centralnim značenjima koja obuhvataju sledeće:**
- ▶ ograničeno za upotrebu konkretnog čoveka ili ljudi;
- ▶ ono što kao privatna svojina pripada pojedincu, ono što je vlastito;
- ▶ lična svojina, sopstvena kuća ili zemlja;
- ▶ lični interes;
- ▶ nešto što nije javno, nešto što je individualno za čoveka ili stvar, nešto što je posebno, specijalno. (Oxford L.Dictionary).

Pojam privatno!

- ▶ **Sve ove definicije ukazuju** na ono što nije uopšte pristupačno, nije za opštu upotrebu,
- ▶ Ne zadire u interese drugih nego spada u isključivi domet jednog konkretnog čoveka.
- ▶ To je carstvo nezavisnosti, autonomije i nepristupačnosti za kolektiv.

Pojam javno!

- ▶ Publicus je latinski koren termina **public (javno)** što označava one stvari koje ljudi “**zajednički poseduju**” odnosno ono što država i njeni funkcioneri obezbeđuju i održavaju i uključuju sve akcije koje pogađaju svakog u državi.
- ▶ **Pojam javno** obuhvata i sve one stvari kojima “raspolažu svi članovi zajednice, oni ih upotrebljavaju i dele; sve što je zajedničko svima ili univerzalno”. (Oxford L.Dictionary)

Pojam javno!

- ▶ **Etimologija** termina javno (public) ukazuje na širinu i dubinu značenja koje prevazilazi vladu.
- ▶ Odnosi se na zajedničke, univerzalno pristupačne dimenzije kolektivnog života i stvari koje imaju opšti uticaj na interese svih ljudi. To je carstvo međuzavisnosti.
- ▶ Normativne konotacije ovog pojma, kakve možemo naći u terminu “respublica” vezane su za **zajedničko dobro** i **blagostanje**.
- ▶ **Zaključak:** Pojam javno odnosi se na zajedničke ciljeve jednog društva-to je kolektivan pojam nasuprot pojmu privatno koji se odnosi na pojedince.

ŠTA ZNAČI POJAM “JAVNO”?

- ▶ Domen javno (područje javnog) je arena u kojoj se vrši javni izbor da bi se ostvario kolektivni cilj.
- ▶ Javno je politički koncept koji je sposoban da ostvari dijalog i odlučuje o potrebama zajednice.
- ▶ Postoji više pristupa u tumačenju javnog-jedan je onaj koji razdvaja javni sektor i privatni sektor i svodi se na razlike u: 1) **svojini** - kolektivna svojina u ime svih građana nasuprot svojini pojedinca i 2) **motiv-društveni cilj nasuprot profita**.

ŠTA ZNAČI POJAM “JAVNO”?

- ▶ **Postoje i druga tumačenja pojma javno.** Javne usluge koje pružaju komunalna preduzeća, gde pružaoci usluga moraju da zadovolje određenu formu-obaveza pružanja javne usluge (voda, grejanje, prevoz).
- ▶ **Pitanja od javnog interesa ne mogu da budu prepuštena privatniku-pojedincu da odlučuje.**
- ▶ Bez obzira ko direktno pruža javne usluge građanima i privredi to uvek spada u domen javno i o tome uvek odlučuje vlada.

ŠTA SU JAVNE USLUGE?

- ▶ **Javne usluge su one usluge koje pruža ili finansira država.**
- ▶ Osnovni razlog što država pruža javne usluge je taj što tržište nema interes za pružanje određenih javnih usluga u dovoljnom obimu da zadovolji potrebe jedne društvene zajednice.
- ▶ **Javne usluge** -može ih koristiti veliki broj ljudi, niko ne može biti isključen od uzivanja u javnim dobrima, ne mogu se deliti pa ni naplaćivati pa se finansiraju iz budžeta.
- ▶ **Primer: na nacionalnom planu je odbrana a na lokalnom nivou ulična rasveta.**

ŠTA SU JAVNE USLUGE?

- ▶ Priroda i karakteristike javnih usluga imaju važne posledice na upravljanje javnim službama koje ih obezbeđuju.
 1. **Ciljeve** koje treba da ostvari javni sektor u obezbeđivanju javnih usluga nije lako definisati jer se radi o teškim i složenim problemima pa ti ciljevi mogu biti višestruki a ponekad i u sukobu jedni sa drugima.
 - ▶ **Primer:** ublažavanje siromaštva i rešavanje nezaposlenosti su teški društveni problemi koje nije lako rešiti i zahteva angažovanje drugih službi javnog sektora.
 2. **Odgovornost** je bitna karakteristika upravljanja organizacijama javnog sektora. Javne usluge se pružaju za veliki broj građana koji finansiraju pružanje tih usluga putem poreza a ponekad ih i sami plaćaju.
 3. **Interes javnosti.** Postoji veliki interes javnosti za uspešno funkcionisanje javnih službi koje pružaju javne usluge-korisnici usluga, pružaoci usluga, poreski obveznici, druge javne i privatne organizacija i građani u celini.

Javna I PRIVATNA dobra

- ▶ Razlikujemo javna dobra (public goods) i privatna dobra (private goods).
- ▶ Razlika između ovih dobara je u tome što privatna dobra **nemaju eksterne efekte** za druge potrošače dok javna dobra imaju eksterne, potrošne efekte za više lica (ne samo za jedno).
- ▶ **Javna dobra su raspoloživa u istim količinama** za sve korisnike na principu neisključivanja i nerivaliteta.
- ▶ Javna dobra obezbeđuje država građanima i privredi putem javnih politika i javnog sektora.

JAVNA DOBRA

- ▶ **Većina dobara u ekonomiji raspodeljuje se na tržištu** gde kupci plaćaju ono što dobiju a prodavcima se plaća za dobra koja daju.
- ▶ Za takva dobra cene predstavljaju signale koji upravljaju odlukama kupaca i prodavaca.
- ▶ **Kada su dobra dostupna besplatno**, tržišne sile koje utiču na alokaciju resursa u ekonomiji ovde nisu prisutne.
- ▶ Kad neko dobro nema cenu, privatna tržišta ne mogu da obezbede proizvodnju i potrošnju tog dobra već ih vlada može obezbediti putem javnih politika.

Zašto država obezbeđuje javna dobra?

- ▶ Javna dobra obezbeđuje država iz razloga što tržište nije u mogućnosti da obezbedi njihovu racionalnu ponudu zbog karakteristika javnih dobara ili to čini u malom obimu.
- ▶ Karakteristike javnih dobara su: **1)neisključivost, 2)neiscrpnost i 3)nedeljivost.**
- ▶ **Neisključivost** znači da korišćenje javnog dobra u određenom trenutku od strane određene osobe ne isključuje mogućnost korišćenja tog dobra od drugih ljudi.
- ▶ **Neiscrpnost** znači da ako jedno javno dobro koristi više ljudi u isto vreme to ne znači da ćemo to dobro iscrpeti (stajanjem puno ljudi ispod svetiljke na ulici neće iscrpeti svetiljku niti će nekoga od ljudi isključiti iz tog dobra).
- ▶ **Nedeljivost** znači da se javno dobro ne može podeliti (ne možemo podeliti svetionik koji služi za orijentaciju svih brodova).

Javno upravljanje i vršenje javne vlasti-ključna pitanja

1)Šta je javno upravljanje?, 2)Šta je vršenje javne vlasti?.

1.Javno upravljanje je pristup primene menadžerskih tehnika koje potiču iz privatnog sektora sa ciljem uvećanja vrednosti javnih uluga građanima i privredi u odnosu na uloženi novac.

- ▶ Postavlja se više pitanja: Šta javno upravljanje odvaja od javne uprave? Šta je “javno” u javnim uslugama? Da li su “javne” usluge uvek u javnom sektoru? Da li je javno upravljanje vezano samo za javne usluge?

ŠTA JE VRŠENJE JAVNE VLASTI?

- ▶ Vršenje javne vlasti je koncept koji objašnjava “kako vlada i njene agencije saraduju sa svojim partnerima, drugim akterima i mrežama u cilju ostvarivanja uticaja na rezultate javnih politika”.
- ▶ Koncept vršenja javne vlasti pokreće sledeća pitanja: Ko ima pravo da donosi i utiče na odluke u domenu javnog? Koje principe treba slediti u donošenju odluka u javnom domenu? Kako obezbediti da kolektivne aktivnosti u domenu javnog obezbede unapređenje blagostanja aktera kojima je to prioritet?

	Javno upravljanje	Vršenje javne vlasti
Fokus	Organizacione i institucionalne promene unutar javnog sektora - intraorganizacioni fokus	Promena i prilagođavanje u odnosima između vlada i drugih aktera - interorganizacioni focus
Ciljevi	Poboljšanje efikasnosti i efektivnosti javnih usluga i javnim organizacijama	Poboljšanje međuorganizacione koordinacije i kvaliteta odlučivanja
Ideje/ment džment tehnike	Korišćenje poslovnih instrumenata (savremene tehnike upravljanja, tržišni mehanizmi) za poboljšanje usluga	Korišćenje mrežnog upravljanja - aktiviranje aktera, organizovanje istraživanja i prikupljanja informacija
Politika	Izabrani političari postavljaju ciljeve, a implementacija se postiže od strane nezavisnih agencija ili preko tržišnih mehanizama	Ciljevi se razvijaju tokom procesa interakcije i donošenja odluka, nosioci izabranih funkcija su deo procesa

DA LI SE “JAVNO UPRAVLJANJE” RAZLIKUJE OD JAVNE UPRAVE?

- ▶ Do sredine XX veka pojam “javna uprava” uglavnom se odnosi na izučavanje rada državnih službenika, njihovo povezivanje sa političarima, donošenje i sprovođenje zakona i usvajanje javnih politika.
- ▶ Javna uprava je po pravilu predstavljala birokratiju, sigurnog doživotnog zaposlenja-bila je obeležena percepcijom neinventivnosti-ljudi tamnih odela, iznurenih lica i dosadnih radnih mesta.
- ▶ 80-ih godina XX veka stvorena je nova fraza koja je stekla primat- “javno upravljanje”. Mnogi su je različito tumačili: upravljanje budžetom, ugovaranje usluga sa privatnim sektorom, ugovori sa zaposlenim na određeno vreme, preduzetnički duh, preuzimanje rizika i odgovornost za učinak javnih službi.

JAVNO UPRAVLJANJE- EVOLUCIJA I PROMENE

1. **Državna uprava**-birokratski stil rada i neefikasno upravljanje.

2. **Novi javni menadžment**-tržišno orijentisani pristup, efikasno upravljanje.

- ▶ **Zaključak: U čemu su razlike?** Državna uprava je poznavala jedan najbolji način za obavljanje posla a rezultati su se podrazumevali.
- ▶ Javno upravljanje smatra da postoji više načina za uspešno obavljanje funkcija vlade-ciljevi se moraju postavljati, oni se mere i ocenjuju (primer: obrazovanje).
- ▶ **3.Dobro upravljanje**-predstavlja sintezu ovih pristupa čiji je cilj postići održivi rast i efikasnost javnog sektora a građanima zadovoljavanje zajedničkih potreba i kvalitetan život.

JAVNO UPRAVLJANJE/DOBRO VRŠENJE VLASTI

- ▶ Javno upravljanje insistira na **ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti** javnog sektora a koncept dobrog vršenja vlasti zalaže se za **pregovaranje** svih strana u cilju poboljšanja ishoda javnih politika i **sporazum** o načelima upravljanja koja primenuju svi zainteresovani akteri.
- ▶ Koncept dobrog upravljanja znači **delimičnu obnovu vrednosti** povezanih s javnim interesom i javnim **sektorom-odgovornost, jednakost, pravednost i zakonitost** a u određenom smislu rešava i pometnju koju je novi javni menadžment uveo u odnos javnog i privatnog interesa.
- ▶ **Zastupnici ovog pristupa naglašavaju da pitanja polaganja računa, kontrole, reagovanja na potrebe građana, transparentnost i participacija su važni kao i pitanja efikasnosti i efektivnosti javnog sektora u jednom društvu.**

Šta je “javno” u javnim uslugama?

- ▶ Pojam javne usluge u svakodnevnom govoru označava ono što javni sektor radi.
- ▶ To nije dovoljno jer javne usluge pruža i privatni sektor.
- ▶ Šta je “javno” u javnim uslugama-javne usluge su one usluge koje dobijaju vrednost zbog intervencije vlade usled neuspeha tržišta.
- ▶ Javna usluga je svako dobro ili usluga koja bi za rezultat imala neoptimalno društveno blagostanje ako bi ga obezbeđivalo slobodno tržište i zato treba da bude regulisana od strane javnog sektora, odnosno vlasti.

Šta je “javno” u javnim uslugama?

- ▶ Videli smo razloge zbog kojih javna vlast obezbeđuje javna dobra i javne usluge- zbog neuspeha tržišta.
- ▶ Alternativni pristup definisanju javnih usluga dolazi iz sfere politike-javne usluge su one usluge za koje političari iz raznih razloga odlučuju da budu predmet javne intervencije.
- ▶ **Primer:** Građani nisu zabrinuti ako kupuju deo za svoj automobil bez obzira gde je taj deo proizveden. Međutim, kada fabrika koja proizvodi delove za automobile želi da se preseli na neku drugu lokaciju, ona tada postaje javno dobro jer ugrožava zaposlene u toj fabrici i zahteva se intervencija vlasti.
- ▶ **Primer: Železara Smederevo.**

KOJA JE RAZLIKA IZMEĐU MENADŽERSKOG PRISTUPA I PRISTUPA VRŠENJA JAVNE VLASTI?

- ▶ Postoji više razlika između koncepta javnog upravljanja i koncepta dobrog vršenja vlasti. Te razlike tiču se pitanja i metoda kojima jedan ili drugi koncept upravljanja daje veći značaj.
- ▶ **Zastupnici javnog upravljanja** svoje angažovanje usmeravaju na poboljšanje usluga koje se tiču kvaliteta života građana (čišćenje ulica i odnošenje smeća), dok **zastupnici vršenja javne vlasti** stavljaju u prvi plan politike vezane za podizanje javne svesti da niko ne baca smeće na ulicu i da se materijali recikliraju za neko drugo dobro.

DOBRO UPRAVLJANJE- UPRAVNA DOKTRINA

- ▶ Posebno se insistira na vrednostima: 1) demokratske, 2) socijalne i 3) pravne.
 - 1) **Demokratske vrednosti:** odgovornost, transparentnost, politička decentralizacija, otvorenost i legitimnost.
 - 2) **Socijalne vrednosti:** socijalna pravednost, solidarnost, kulturna raznolikost i poštovanje manjina.
 - 3) **Pravne vrednosti:** vladavina prava, zakonitost, pravna odgovornost, zaštita ljudskih prava i sloboda, jednakost, nepristrasnost i sudski nadzor.

NAČELA DOBROG VRŠENJA VLASTI

- ▶ **Dobra vlada zahteva dobro upravljanje**-to prihvata menadžerski pristup upravljanja radi postizanja efikasnosti javnog sektora i obezbeđenja održivog ekonomskog rasta ali dobro upravljanje zahteva da se obezbedi dovoljno i kvalitetno zadovoljavanje potreba građana.
- ▶ **Dobro upravljanje postavlja ciljeve na kratak i srednji rok pred javne politike:** 1) veća pažnja se poklanja rešavanju trenutnih potreba društva (posao, obrazovanje, zdravlje) ali i 2) suočavanje sa brojnim društvenim izazovima (nedostatak sredstava, starenje stanovništva, klimatske promene i ukupno kvalitet života).
- ▶ Dobro upravljanje je koncept koji treba da se prilagodi situaciji u svakoj zemlji uz uvažavanje njegovih zajedničkih karakteristika.

KAKVA JE ULOGA JAVNOG UPRAVLJANJA U VRŠENJU JAVNE VLASTI?

- ▶ Koncepti javnog upravljanja i vršenja vlasti nisu nekompatibilni. Međutim, nisu svi principi javnog upravljanja deo vršenja javne vlasti i nisu svi aspekti vršenja vlasti deo javnog upravljanja.
- ▶ Svetovi javnog upravljanja i vršenja javne vlasti su odvojeni a i međusobno povezani. Jedan ne prethodi drugom, niti je superiorniji. Oni i treba da funkcionišu zajedno preko odgovarajućih mehanizama sa ciljem unapređenja kvaliteta života ljudi u jednom društvu i državi.
- ▶ Ne mogu svi aspekti javnog upravljanja i vršenja javne vlasti da koegzistiraju, oni mogu biti međusobno suprotstavljeni. Slabosti javnog upravljanja su: 1)usmerenost na unutrašnju organizaciju, 2)opsednutost ciljevima i rezultatima a zanemaruju širi kontekst i vrednosti kao što su jednakost, pravednost i solidarnost.
- ▶ Međutim, svaki od ovih elemenata novog javnog upravljanja ako se tretira u dovoljno širokom krugu može se uskladiti sa perspektivom vršenja vlasti a ako to nije slučaj doći će do sukoba sa pristalicama perspektive vršenja vlasti i suprotno.
- ▶ **Zaključak: Sve su to razlozi za izučavanje kako koncepta javnog upravljanja tako i koncepta dobrog vršenja javne vlasti.**

ZAŠTO TREBA IZUČAVATI JAVNO UPRAVLJANJE I VRŠENJE JAVNE VLASTI?

- ▶ Izučavanje ovog predmeta i stečena znanja o ovim konceptima omogućit će nam da budemo dobri menadžeri, bez obzira u kom sektoru radimo i **da budemo aktivni građani** koji će doprinosti unapređenju kvaliteta života građana u zajednici u kojoj živimo kao i sa drugima van naših granica.
- ▶ Ako nemamo ova znanja bićemo manje dobri javni menadžeri, manje ćemo doprinosti kvalitetu života naše zajednice i manje ćemo uticati na javni život u našoj zemlji.

JAVNO UPRAVLJANJE U SRBIJI

- ▶ Neka od kritičnih pitanja koja traže odgovor su:
 1. Kojim putem treba da se kreće razvoj javnog upravljanja u zemljama u razvoju i zemljama u tranziciji?
 2. Treba li država da i dalje pruža većinu javnih usluga ili treba da ih prepusti privatnom i civilnom sektoru?
 3. Treba li Centralna vlada da zadrži svu vlast kako bi smanjila korupciju ili treba da prenese deo svojih ovlašćenja regionalnoj i lokalnoj samoupravi kao institucije koje su u direktnom kontaktu sa građanima)?
 4. Koliko nosioci reforme treba da prihvataju praksu razvijenih zemalja a koliko da razviju vlastite kreativne odgovore na probleme javnog upravljanja sa kojima se suočavaju?

PITANJA ZA PROVERU ZNANJA

1. Objasnite šta je vlada, ko čini vladu i koja je njena uloga u društvu.
2. Navedite najznačajnije poslove koje vlada obavlja i kratko ih obrazložite.
3. Objasnite šta je javni sektor, navedite osnovne forme njegovog organizovanja kao i usluge i javna dobra koje ovaj sektor obezbeđuje građanima i privredi.
4. Objasnite ko čini državnu upravu kao i koje su joj funkcije. Šta je javna uprava i koji su njeni poslovi?
5. Navedite jednu od definicija javnog upravljanja.
6. Navedite osnovna načela Evropske unije o javnom upravljanju.
7. Navedite osnovne funkcije menadžmenta u javnom sektoru i kratko ih obrazložite.
8. Objasnite koja je razlika između javnih i privatnih dobara, kao i zašto vlada obezbeđuje javna dobra.
9. Kratko obrazložite koncept dobrog vršenja javne vlasti kao i osnovne principe i vrednosti na kojima insistira ovaj koncept.
10. Kratko obrazložite koncept javnog upravljanja kao i osnovne principe i vrednosti na kojima insistira ovaj koncept.
11. Objasnite koja je razlika između koncepta javnog upravljanja i koncepta vršenja javne vlasti.