*УДК: 005:35.07(497.11)*
*Biblid 1451-3188, 24 (2025)*
*Год XXIV, бр. 92, стр. 205–222*
*Изворни научни рад*
*Рад примљен 6. 10. 2025. године*
*Рад одобрен 22. 10. 2025. године*
*DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2025.24.92.11*
*CC BY-SA 4.0*

# КОНЦЕПТ „НОВИ ЈАВНИ МЕНАЏМЕНТ“ КАО ПАРАДИГМА РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

*Слободан НЕШКОВИЋ**

***Апстракт:*** У раду се разматрају основни постулати концепта „Новог јавног менаџмента“, као савременог стратешког пројекта реорганизације јавне управе. Након избијања светске нафтне кризе, развијене земље западне Европе сусреле су се са проблемима реформе јавне управе и смањивањем улоге државе. Талас реформи захватио је и бивше социјалистичке земље, међу којима је била и Република Србија. Користећи се компаративним методом анализе, аутор у раду испитује успешност два модела реформе јавне управе – у Великој Британији и Данској. Као зачетник концепта о „Новом јавном менаџменту“, Велика Британија је међу првима успела да спроведе процес приватизације јавног сектора. С друге стране, Данска је спровела мирнију и споријe реформу јавне управе, настојећи да очува концепт „државе благостања“. Позитивна искуства ових земаља нису била од веће користи за спровођење реформи јавног сектора у Републици Србији, пре свега због неконзистентности усвојеног модела приватизације, чије негативне последице трају до данас.

***Кључне речи***: Концепт „Нови јавни менаџмент“, реформа управе, Република Србија, Велика Британија, Данска.

* Универзитет Привредна академија у Новом Саду – ФЕППС; Међународна Академија Наука, Уметности и Безбедности – МАНУБ; Универзитет „Свети Кирил и Методиј“ Велико Трново, Бугарска; Украјинска Технолошка Академију у Кијеву, Украјина. E-mail: slobneskovic@gmail.com.ORCID iD: https://orcid.org/0000-0003-4853-7694.

## 1) УВОД

Након Другог светског рата, када је успостављен систем социјалистичког самоуправљања, Србија се суочила са неминовношћу спровођења реформског процеса државне управе као апарата власти и принуде. Да би тај демократски концепт државе и јавне управе заживео у пракси, развијеним државама су требали векови. С друге стране, Србија је заиста и започела демократски процес, али тада, као ни сада, државна власт није имала јасне идеје о нужности напуштања застарелог концепта правне државе. Јавна управа представља прворазредно подручје политичке, правне, економске односно опште друштвене стварности сваке земље. Од преобликовања јавне управе у модеран и ефикасан државни систем зависи целовитост, квалитет и динамика спровођења демократског поретка. У процесима реформи јавног управљања важан сегмент чине јавна предузећа. Реформе јавних предузећа често заостају, нарочито у државама које су прошле економску транзицију. Да би се постигла извесна делотворност на том плану, потребно је користити добра и лоша искуства развијених европских земаља. Овај приступ може да укаже и на две веома важне ствари када је реч о јавним предузећима. Прво, не мора се правити стриктан избор да ли ће се нека предузећа приватизовати или ће остати у власништву државе, јер постоји широки спектар решења. Важна област за тај процес јесте пројекат реформе јавних институција.[1] Друго, такође битно, јесте очување и заштита јавног интереса, јер квалитетно пружање услуга грађанима представља крајњи циљ. Предметни рад бави се и генезом процеса трансформације јавне администрације Републике Србије. Са падом Берлинског зида, дошло је до промена у геополитичкој и геоекономској структури света, а тај процес имао је за последицу политичку и економску транзицију земаља источне, југоисточне и централне Европе. Питање – како заменити државни плански сектор и како обезбедити ефикасније коришћење средстава за производњу – било је једно од значајнијих која су се поставила у источноевропским земљама, у које је спадала и бивша Југославија. У овим земљама, напуштање већ застарелог концепта државне планске привреде, није решило постојеће проблеме, нарочито феномена презапослености. Стога, да би обезбедиле координацију процеса приватизације ове државе успостављају

[1] Слободан Нешковић, „Кохезиона политика Европске уније – економски развој и изградња инфраструктуре држава Западног Балкана", *Европско законодавство,* 2023, бр. 81–82, стр. 81.

одговарајући институционални оквир, оснивају министарства, агенције и друге органе који преузимају одговорност за процес приватизације. Реорганизација јавне управе у Србији, са посебним, акцентом на приватизацију, представља основну фазу концепта „Новог јавног управљања", чији се историјски корени могу пратити неколико векова уназад. Током тог дугог периода мењала су се схватања и тумачења приватизације. У почетку се на њу гледало као на 'нужно зло', често довођено у везу са пљачком, док се крајем деведесетих година то виђење значајно променило и приватизација је почела да се посматра као решење за већину проблема српске привреде. Та еуфорија је данас спласнула, јер решења нису дала очекиване резултате, те се изнова мора доказивати да је приватно власништво много ефикасније и продуктивније од државног и друштвеног. Међутим, као основна прекретница у реформи јавне управе узима се 2000. година, када је формирана и прва демократска влада и када су почеле озбиљније промене у јавној управи. Пред новоформираном владом нашли су се бројни изазови, од којих је најважнији био у ком правцу наставити приватизацију, односно који модел изабрати, јер је било јасно да се са радничким акционарством није могло наставити. Тада је донет и први Закон о приватизацији у јуну 2001. године, који је створио институционалне оквире за примену новог модела приватизације. Овај Закон успоставио је донекле модификовани модел продаје. Иако су у каснијем периоду постојале назнаке напретка у изградњи институција и економског система, Србија је доста заостајала у трансформацији, развоју и примени нових стручних знања и нових метода управљања. Стога је било нужно применити нове моделе по узору на просперитетне системе, односно целовите и садржајне рефоре, што би имало прворазредни значај за читаву земљу. У почетној фази транзиције, у извесној мери била је обухваћена и управа, јер је тадашња Влада Србије схватила неопходност њене реформе у циљу модернизације, професионализације, деполитизације и постизања веће ефикасности административног апарата. Иако је постојала снажна воља и јасна потреба за реформом, процес је често наилазио на бројне потешкоће. Једна од највећих препрека била су уставна решења из 1990. године, која су послове државне управе сводила на пуко спровођење прописа. Осмишљавање даљег тока и динамике реформе јавне управе резултирало је да Влада Србије у октобру 2004. године усвоји Стратегију реформе државне управе, која је била заснована на схватању управе као сервиса грађана, а не као моћног апарата власти. „Општи циљ реформе јавне управе је даље унапређење рада јавне

управе, у складу са принципима тзв. *Европског административног простора*, односно обезбеђивања високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и стварања такве јавне управе у Републици Србији која ће допринети економској стабилности и повећању животног стандарда грађана".[2] Да би се постигли планирани циљеви, Влада Републике Србије обавезала се да ће се у спровођењу реформе руководити следећим принципима: децентрализацијом, професионализацијом и деполитизацијом, рационализацијом, координацијом и модернизацијом. Влада је под великим притиском и утицајем Међународног монетарног фонда морала приступити мерама рационализације у државној управи, како би се смањила јавна потрошња. Такође, у периоду од 2004. до 2012.године, Влада је донела и два Акциона плана за спровођење Стратегије. Када се сагледају последице и резултати Стратегије реформе јавне управе, поред свих добрих страна (придржавање унапред постављених принципа) које представљају нулту тачку, или прекретницу у реформи јавне управе, назиру се и њени бројни недостаци, превасходно у њеној имплементацији. Осим неких невладиних пројеката уз подршку ЕУ, Влада Србије није сачинила нити један извештај о њеном спровођењу. Као и бројни закони, тако је и ова Стратегија остала само „мртво слово на папиру", које никога не обавезује. Она је представљала само један спољнополитички потез, да се свету докаже и покаже како је Србија закорачила у реформу управе, која је један од предуслова за друштвени просперитет.[3] После истека другог акционог плана 2012. године, када је Србија стекла статус земље кандидата за чланство у ЕУ, окружење у којем се спроводила реформа јавне управе добило је сасвим нове димензије. Да би могла да одговори на предстојеће изазове и потребе грађана, управа мора бити модернизована и реформисана. Зато је одлучено да се припреми нова Стратегија за реформу јавне управе, која ће приступити реформи на нов и модеран начин у складу са потребама грађана, али и захтевима који су постављени пред Србију од стране ЕУ. На процес реформе државне управе у Србији међународни актери, попут ЕУ и ММФ-а, имају велики утицај. ЕУ пружа експертску и финансијску помоћ реформама јавне управе. Европска комисија оцењује Извештаје о напретку процеса и критикује

[2] „Стратегија јавне управе Републике Србије", *Службени гласник Републике Србије*, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС и 72/12.

[3] Нешковић Слободан, *Безбедност и реформе у Србији*, Институт за политичке студије, Београд, 2006, стр. 10.

негативне последице, те даје препоруке за даљи ток реформи. ММФ има другачији приступ и другачије захтеве када је у питању реформа јавне управе. Захтеви и препоруке превасходно се огледају у смањењу јавне потрошње, замрзавању запошљавања у јавном сектору, замрзавању плата и рационализацији државне управе. Компетентни субјекти шире заједнице сматрају да је утицај међународних организација и ЕУ позитиван и да се захваљујући њима повећавају изгледи за лукративно спровођење реформи.

## 2) КОНЦЕПТ „НОВИ ЈАВНИ МЕНАЏМЕНТ“

Реформа јавне управе и развој јавног управљања у земљама Западне Европе и англосаксонским земљама (САД, Аустралија и Нови Зеланд), крајем 20. и почетком 21. века, обележиле су разне концепције о значају државе у јавном управљању, као и у пружању јавних услуга. Свака од тих концепција прелама се кроз призму специфичности карактеристичним за управни систем сваке појединачне земље творећи тако сопствени систем јавног управљања. Ове земље имају различите економске услове, политичку традицију и културу што су битни предуслови који утичу на облик и садржај реформи јавног управљања. Чак су и у развијеним земљама управне разлике велике. После Другог светског рата развија се концепт „свеприсутне државе“ коју обележава развој социјалне државе. Услед нафтног шока, ентузијазам за концепцијом „свеприсутне државе“ постепено опада и следи њена замена са концепцијом „минималистичке државе“ чији се задаци сужавају на одржавање реда и стабилности и отварање простора за деловање тржишта. У то време отпочеле су опсежне реформе државе и управног апарата, са уверењем да је тржишни механизам прикладнији за друштвену регулацију и да држава треба мање да троши, као и да се менаџерима допусти управљање јавним сектором помоћу техника и вештина које су познате у приватном сектору. Концепт који се у том периоду почео развијати и који постаје полазна тачка реформи јавног управљања је „нови јавни менаџмент“, институционализован од органа ЕУ.[4] Ова организациона парадигма настала је 80-их година прошлог века под утицајем неолибералних странака у САД и Великој Британији, да би се касније проширила и у земље западне Европе – Немачку, Италију, Француску, као и у скандинавске земље.

[4] Слободан Нешковић, „Институционално позиционирање ЕУ“, *Европско законодавство,* 2022, бр. 77–78, стр. 44.

Стратешки пројекат корените трансформације друштвеног амбијента, под називом „Ново јавно управљање", подразумевао је реформу јавног сектора која је обухватала увођење експлицитних мера перформанси, преношење стилова управљања из приватног у јавни сектор, децентрализацију, уговарање и приватизацију. „Нови јавни менаџмент" је комплексна управљачка парадигма која има за циљ да учини систем јавне управе ефикаснијим и квалитетнијим, како би се испунили сви захтеви од стране корисника. Основна идеја на којој почива концепт „новог јавног менаџмента" је да се методе и технике из приватног сектора пренесу у јавни сектор, а све у циљу да би он постао учинковитији и економичнији. Јединствени модел „новог јавног управљања" не постоји, то је више доктрина која се састоји од низа мера и идеја, које се прилагођавају свакој од земаља у којој се спроводи реформа јавног сектора по моделу „новог јавног управљања". Међутим, постоје неке од основних идеја које су заступљене у већини модела:

– Разбијање традиционалне хијерархијске структуре јавног сектора формирањем великог броја организација;
– Давање веће слободе у одлучивању јавним менаџерима;
– Оријентисаност на резултат, а не на процедуру деловања;
– Јачање утакмице унутар јавног сектора;
– Већу дисциплину и штедљивост у употреби средстава, што се остварује и смањењем права јавних службеника;
– Оријентисаност на кориснике и остваривање веће вредности за новац.[5]

Једна од значајних мера које предвиђа доктрина јавног менаџмента је приватизација. Приватизација, односно денационализација представља пренос државне, тј. јавне имовине и одговорности у руке приватника. Учинковитом приватизацијом обезбеђује се ефективније, ефикасније и економичније обављање јавних послова за које није нужно да их обавља јавна служба. Основне карактеристике „новог јавног управљања" јесу увођење, промовисање и јачање конкуренције (циљ је да се уведе такмичарски дух како би се отклонили монополисти, развијање промовисања и оснаживање конкуренције, планирање и резултати предузећа), дисциплиновани напор (који подразумева да се донесу темељне одлуке и спровођење темељних активности које воде

[5] Душан Миленковић, *Јавна управа – одабране теме,* Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2018, стр. 35.

организацију и њене активности), као и усвајање „каскадног" управљања ланаца за повећање транспарентности (што обухвата анализу и успостављање унутрашње организације и ванјско окружење, односно утврђивање снаге и слабости организације). Дакле, у склопу целокупног друштвеног развоја, започет је и процес развоја управа. Информатичка револуција и последице глобализације подстакле су да се национални системи јавне управе модернизују и учине делотворнијим и јефтинијим. Та настојања садржана су у доктрини „нова јавна управа" која се почела проводити прво у развијеним земљама, а затим се та пракса пренела и у транзиционе земље. Једна од кључних фаза ове доктрине јесте приватизација државне имовине, која се у развијеним земљама спроводила на различите начине, јер се оне међусобно разликују по својим политичким, културним, уставним, институционалним и политичким особинама. То је довело до различитих модалитета примене доктрине „нове јавне управе", као и до спровођења процеса приватизације.

## 3) ИСКУСТВА ВЕЛИКЕ БРИТАНИЈЕ И ДАНСКЕ У ПРОЦЕСУ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

### Велика Британија

Британски модел нове јавне управе постао је узор транзицијским земљама и земљама у развоју. Разлог за то лежи у чињеници да је британски модел прожет неолибералном мишљу и да у пракси спроводи читав спектар неолибералних принципа у оквиру реформи које су директно усмерене на јавни сектор. Приватизација, као вид структурне политике, повезује се с доласком Маргарет Тачер *(Margaret Thatcher)* на власт осамдесетих година 20. века, када почињу настојања да се смањи утицај државе на привреду и њен директан утицај на привредни живот. Тачер и њене присталице сматрале су да овакав утицај државе затамњује приватну иницијативу и несметани развој капиталистичког друштва. Први талас приватизације у Великој Британији започео је, међутим, нешто пре 1953. године, након чега се приватизација проширила на тадашњу Западну Немачку 1959. године, као и на Италију и Француску. Приватизација је у овим земљама постала економски тренд. Међутим, у време владе Маргарете Тачер (1979–1990), приватизација је интензивирана и спроведена је у неколико махова. То је био политички потез, а не управна реформа којом се желело постићи ширење слободе тржишта и смањење државе интервенције у привреди. Будући да је

приватизација сложен и дуготрајан процес који зависи од низа фактора, она је морала бити флексибилна и увек спремна на прилагођавање, јер су се услови на тржишту мењали изузетно брзо, што је често чинило планиране мере, прописе и методе неприкладним за спровођење приватизације. Као и сваки процес и приватизација је имала неке контраефекте. Њена негативна страна огледа се у томе да постоји подједнак страх од приватизације, као и од очекивања. Страх од приватизације се испољава у неколико различитих видова: страх од губљења националне имовине, страх од расподеле имовине, многи имају страх од повећања цена услед приватизације, приватизација отвара простор за уплитање страних инвеститора у домаћу економију и привреду, угрожава дугорочне инвестиције. Најдраматичнији процес приватизације одиграо се управо у Великој Британији одакле се проширио и на земље у транзицији. Брза приватизација довела је до тога да су до 2000. године у Великој Британији била приватизована сва јавна предузећа из области телекомуникација, саобраћаја и енергетике. Иако се овај тренд преселио и у друге земље Западне Европе, приватизација је била доста умеренија са различитим утицајем и контролом државе у неким областима јавног сектора. Основни правци нове економске политике у Великој Британији, која је и највише одмакла у спровођењу реформских процеса, били су:

– Продаја капитала јавних предузећа приватном сектору;
– Успостављање бројних тржишних рестрикција постојећем монополистичком сектору привреде и успостављање тржишне конкуренције;
– Уговарање јавних услуга и добара са приватним сектором и замена финансирања из фискалних прихода наплатом трошкова од непосредних корисника.[6]

Британски модел приватизације био је обухваћен реструктурирањем јавног сектора, што је довело до укидања неких министарстава која су играла улогу спонзора националних индустрија. Прва фаза приватизације заснивала се на делимичној промени власништва, да би се након тога прешло на потпуну приватизацију. Реформа према британском моделу настојала је да створи минималну државу и да утицај државе у привреди буде смањен, како би се створили услови за тржишну слободу. У развијеном

[6] Željko Mateljak, *Implementation of the concept of New Public Management in the function of increasing the efficiency of public administration in the Republic of Croatia*, Dubrovnik, 2016, p. 121.

свету подизање ефикасности је кључни разлог приватизације предузећа у јавном сектору. Али, ни тамо где је започето са реформама промена својине не мора дати очекиване резултате, што се види управо на примеру неуспешне приватизације железница у Великој Британији за време владавине Маргарет Тачер. За успешан бизнис предузећа није толико значајан облик својине, колико начин и модел управљања. Приватизација и тржишна компетиција нису се показали као решење за макроекономску стабилност британске државе. Евалуацију саме реформе њени актери никада нису спровели до краја. Поставља се логично питање – зашто баш овај модел, који дефинитивно Британију није довео на водећу економску позицију међу најразвијенијим земљама света, треба да послужи као узор онима који су далеко од најразвијенијих земаља?[7] У Великој Британији приватизација се сматрала плодотворном, из разлога што се спроводила упоредо са завршетком деценија британског заостајања за суседним државама. Међутим, сам приватизациони исход није био резултат наглог преокрета у британској економији, већ је био последица успоравања раста у осталим земљама ширег економског амбијента.

### Данска

Реформу јавне управе у Данској можемо пратити од 1983. године, након темељних поставки и развоја стратегије „Новог јавног менаџмента". У том периоду Данска се налазила у дубокој економској кризи и нова влада настојала је да кризу реши конципирајући реформу јавне управе у складу са поставкама новог јавног менаџмента. Реформа јавне управе у Данској, заснована на концепту „Новог јавног менаџмента" може се поделити у три периода, који се подударају и са сменом власти у Краљевини Данској. Први период, или талас реформе, започео је 80-их година и циљ тадашње конзервативно-либералне владе био је да се реформе воде искључиво због превладавања кризе која је тада захватила Данску. Године 1992. године на власт долази социјалдемократска влада, која на већ опорављену данску економију примењује велики број одредби новог јавног менаџмента. Трећи период реформи започет је 2001. године повратком на власт владе деснице, односно либерално-демократске странке, и тај период трајао је до 2008. године када је престао реформски ентузијазам по моделу „Новог

[7] Inge Šeparović Perko, „Novi javni menadžment – britanski model", *Politička misao*, 2016, Vol. 39, br. 4, str. 135.

јавног менаџмента". Наравно, неке од мера из претходног периода биле су настављене, али је донесен нови план реформе данске управе који се окренуо идејама и поставкама добре јавне управе. Као што смо већ напоменули, први период реформе јавне управе започет је доласком на власт конзервативно-либералне странке. Због нафтне кризе из 70-их година и високе стопе увоза, стопа економског раста у Данској почела је опадати, те је 1983. године износила -9,6%. Задатак нове владе био је да реши поменуту економску кризу, па је влада донела план назван Модернизација јавне управе. Овај план се проводио у периоду од 1983. до 1992. године у следећих пет области: реформа прорачуна, отварање јавног сектора тржишту и тржишним механизмима, развијање менаџерских способности код руководећег кадра и дерегулација, односно побољшавање односа према корисницима и увођење нових технологија у рад управе.[8] У овом првом таласу реформи велике наде су се полагале у приватизацију и дерегулацију, али су значајни позитивни исходи изостали. Резултати су постигнути у реформи прорачуна, што је довело до рационализације јавне потрошње и економског опоравка Данске. Доласком на власт социјалдемократа 1993. године, доноси се и нови програм реформи под називом „Нови поглед на јавни сектор". Ова влада је постигла знатно боље резултате од претходне и успела је да проведе дубље реформе. За време владавине социјалдемократа већина државних предузећа претворена је у трговачка предузећа у власништву државе, која су недуго после тога приватизована. Оно што је карактеристично за овај период јесте почетак примене уговора о учинку које министарства склапају са појединим агенцијама уговарајући резултате које агенције морају постићи у предвиђеном року. Трећи период реформи и модернизације јавне управе спроводила је либерално-конзервативна влада која је донела програм Грађани за управљаче. Овим планом настојала су се постићи три основна циља: да грађани имају могућност да сами бирају онога ко ће им пружати јавне услуге, да се створи отворен, једноставан и функционалан јавни сектор, те пружање услуга бољег квалитета по истој цени. Да би се наведени циљеви постигли влада је наставила да подстиче и развија јавно-приватно партнерство. Реформе у Данској проведене су уз велику дозу континуитета и стабилности. Све мере претходне владе настављала је наредна, тако да није било прекида са прошлошћу, већ се настављало са

[8] Radovan Manojlović, „Danski model Novog javnog menadžmenta", *Hrvatska javna uprava*, 2015, Vol. 10, br. 4, str. 965.

модернизацијом да би се успоставио квалитетан јавни сектор. Након ова три таласа није завршен процес реформи и модернизације јавног сектора, већ је Министарство финансија 2008. године објавило нови програм под називом „Реформа квалитета". За разлику од претходна три програма реформи, нови програм се није темељио на основним принципима доктрине „Новог јавног менаџмента", већ се окренуо ка доктрини „доброг управљања", која подразумева повећање квалитета пружања услуга. Основне мере „Новог јавног менаџмента" које је применила данска влада у својој реформи обухватају: уговоре о учинку, приватизацију, *contracting-out,* дерегулацију.

У Данској се свако министарство састоји од министарског одељења и агенција. Да би се обезбедила већа продуктивност агенција, Министарства са њима склапају уговоре о учинку, који подразумевају да агенције морају да постигну одређене резултате у року предвиђеним уговором (2–4 године), а заузврат Министарство даје агенцијама већу слободу у расподели средстава за унутрашњи рад агенције. Када је тек уведена мера уговора о учинку, само мали број агенција имао је потписан поменути уговор. Након бројних анализа и поређења рада агенција које имају потписане уговоре о учинку и оних које немају, резултати су показали да је продуктивност предузећа са потписаним уговором далеко већа, јер уговори о учинку дају стимуланс за бољи и успешнији рад агенција. Будући да су уговори о учинку показали успех, број агенција са склопљеним уговорима се нагло повећавао. Захтеви и циљеви које су агенције морале да испуне у предвиђеном року јасно показују да је Данска прве уговоре о учинку склапала под снажним утицајем новог јавног менаџмента. Ипак, након почетних успеха, ти уговори су постепено прилагођавани данском друштву и култури. Будући да је приватизација основна фаза новог јавног менаџмента, западноевропске земље су је у великој мери прихватиле. С друге стране, у Данској се ситуација донекле разликује, јер је она држава благостања, а њен основни задатак јесте обезбеђивање основне сигурности њеним грађанима. Почетком осамдесетих година, доласком на власт конзервативно-либералне владе предложено је спровођење приватизације, односно минимализација учешћа државе у привреди као мера за излазак Данске из кризе. Ова идеја наишла је на оспоравање од стране социјалдемократа, који су истицали да ће она довести до неједнакости међу грађанима, као и да урушава сам концепт државе благостања чији је задатак да брине о сигурности грађана. Социјалдемократи су, међутим, успели да сузбију процес приватизације

све до 1990-их година, када су поново дошли на власт. Тада Данска улази у фазу приватизације под називом „корпоратизација". Овај вид приватизације подразумева трансформацију јавних предузећа у трговачка друштва у власништву државе. Тиме се настојала постићи већа ефикасност и слобода трговачких друштава. После „корпоратизације" следи фаза приватизације у којој се удели трговачких друштава продају приватницима. У новембру 1990. године четири данске телефонске компаније припојене су ТДЦ-у, након чега су изгубиле монопол у области телекомуникацијских услуга. Сматра се да је Данска ушла у ову фазу 1997. године када је национално телекомуникацијско друштво продато америчкој компанији. Ова приватизација донела је Данској највећи профит у вредности од 4,2 милиона евра, након чега су уследиле и бројне мање приватизације. Наведеном продајом повећан је број нових оператера, а ТДЦ је остао и даље међу највећим. Такође, конкуренција на тржишту мобилних телефона се повећала, што је довело до пада цена. Будући да је компанија била под притиском ниског остварења профита, морала је да отпусти 15% запослених. ЦПИ индекс цена телефонирања опао је за 20% у односу на општи индекс између 1998. и 2003. године. Ипак, ова приватизација се разликује од многих приватизација телефонских компанија које су се десиле широм света у последње две деценије. Политички, приватизација је обављена за време владавине социјалдемократа и са мало опозиције у парламенту. Запослени у предузећу нису ништа учинили да би спречили приватизацију, тако да је процес доведен до краја у мирној атмосфери.[9] Потребно је констатовати да је приватизација у Данској, осим почетака током осамдесетих година, постизала успехе, те да није наилазила на политичке кочнице нити на отпор грађана. Још једна мера новог јавног менаџмента коју је спровела данска влада је *contracting-out,* предвиђен као средство за смањење јавне потрошње. Већину јавних услуга у Данској не пружа средишња држава, него јединице локалне самоуправе, те када говоримо о *contracting-out* услугама мислимо пре свега на услуге које пружају јединице локалне самоуправе, иако то чини и сама држава. У првом мандату конзервативно-либералне владе, *contracting-out* услуге нису се примењивале у пуном капацитету, да би се након поновног доласка десног центра на власт ова врста услуга почела помињати и примењивати много више. Пораст интересовања за *contracting-out* услуге уследило је након што

[9] Larry Christoffersen &. al., "Privatization in Denmark", 1980–2002. Cesifo Working No. 1127, Category 9, Industrial Organization, 2003, p. 21.

је влада предвидела меру слободног одабира пружатеља јавних услуга, односно могућност да грађани сами бирају да ли ће услугу затражити од јавног тела или приватника. Све предузете мере „Новог јавног менаџмента" донеле су боље резултате него *contracting-out.* Иако су се све владе залагале за спровођење ове мере која је требало да рационализује јавне трошкове, јединице локалне самоуправе нису јој придавале велики значај. То потврђује и чињеница да је удео средстава који локалне јединице троше на услуге купљене од приватника остао непромењен у односу на период пре почетка реформи јавног сектора.

Питање дерегулације и дебирократизације настојала је да реши влада десног центра смањењем броја прописа и њиховим поједностављењем. Почетком деведесетих година донесен је и владин програм за дебирократизацију и дерегулацију, али њиме нису постигнути жељени резултати јер стварна дерегулација и дебирократизација није постигнута. С обзиром на то да је током власти социјалдемократа спроведена највећа приватизација, било је неизбежно да се дерегулацији окрену леђа и да се повећа регулација. Како су се нека тржишна друштва приватизовала, морала се повећати и побољшати регулација њиховог положаја на тржишту. Тако се влада усмерила ка програму боље регулације, односно усмерила се ка доношењу једноставнијих, квалитетнијих и разумљивијих законских прописа како би се олакшало пословање приватног сектора. Пут дерегулације у Данској текао је од почетног ентузијазма до остављања ове мере као мртвог слова на папиру. Током приватизације Данска се окренула ка бољој регулацији, како би се прописи поједноставили и што више приближили грађанима. Научна расправа о новом јавном управљању фокусира се на питање варијација, односно на то у којој мери су различите земље спроводиле реформе новог јавног управљања. Наводе се четири врсте фактора као објашњења за постојање варијација. Први факор је макроекономски. Макроекономске невоље су 1970-их година погодиле земље ОЕЦД-а, али се степен тих проблема разликовао у свим земљама ОЕЦД-а. Једна од хипотеза о реформама новог јавног управљања гласи да су земље које су се суочавале са највећим макроекономским проблемима спроводиле реформе новог јавног управљања у највећој мери. Други фактор тиче се партијске политике. На концепт „Новог јавног менаџмента" гледа се као на део неолибералне агенде из 1980. године. Друга хипотеза у варијацијама реформи новог јавног управљања јесте да су спроведене у већој мери у земљама са десничарском владом. Трећи фактор се огледа у различитим „административним културама" које потичу из различитих

државних традиција. Гај Питерс *(Guy Peters)* тврди да је англо-америчка традиција склонија реформама тржишног типа него што је то случај у германској традицији. У Скандинавији, па и у Данској, занимљива је чињеница да је највећи број приватизација спроведен за време социјалдемократа, а не за време владавне десног центра. Да би се разумело зашто државе спроводе реформе новог јавног управљања у различитој мери, треба консултовати мишљења социјалдемократске партије. Један од одговора социјалдемократа полази од чињенице да реформе треба да обрате више пажње на партијску политику. Утицај партијске политике је компликованији него што се може видети, јер су реформе новог јавног управљања већином биле због иницијативе од стране десничарске странке. Шведски случај може да подржи овај аргумент, јер је у периоду од 1991. до 1994. године десничарска влада проводила неколико важних реформи. Међутим, када је реч о Данској, овај аргумент губи на значају и постаје мање убедљив, јер доласком на власт владе десног центра 1982. године нису спроведене потребне реформе. Даље, реформе у социјалној држави нису лаке за спровођење, јер постоји отпорност запослених у јавном сектору што може довести до политичких ризика. Битна ставка је да реформе новог јавног управљања не треба посматрати само као реформе јавног сектора, него у ширем контексту реформи државе благостања. Фокус на реформама социјалних услуга ван Скандинавије је мање очигледан, јер су такве услуге мање обимне и често другачије организоване. Комбинација вестминистерског и америчког типа реформи је нордијски тип, који је прилагођен специфичностима скандинавских друштава. Поред радикалне реформе буџетског система, овај модел се фокусирао и на побољшање квалитета рада запослених и увођење оцењивања њиховог рада. Тимски рад, подстицање креативности, иновативности и награђивање према учинковитости креира оптималан пословни амбијент. То подразумева имплементацију нових технологија.[10] Зато је овај модел спровођења реформи јавног сектора, као и саме приватизације, а који је поред Финске и Шведске користила и Данска, добар пример којим путем треба да се спроводе реформе. Узимајући у

[10] Слободан Нешковић, Иван Јелић, „Дигитализација пољопривредних газдинстава и управљање квалитетом“, *Европско законодавство,* 2025, бр. 89, стр. 144; Slobodan Nešković & al. “Incorporation of information-communication technologies in evonomic and environmental espionage”, *Fresenius Environmental Bulletin*, 2020, Vol. 29, No. 5.

обзир статус Данске као државе благостања, реформе су спровођене с циљем очувања те идеје. Реформама се желела постићи већа ефикасност и ефективност јавног сектора. За разлику од британског модела реформи које су биле свеобухватне и брзе, реформе у Данској спровођене су спорије и у континуитету, што значи да са доласком нове владе на власт није направљен рез са прошлошћу, већ се наставило са спровођењем мера где се стало, са додатним примесама и особеностима. Тај континуитет и наставак спровођења претходних мера је на крају довео до свеобухватне приватизације. Оно што је олакшало реформу средишње државе у Данској јесте висок степен децентрализације, односно велика овлашћења јединица локалне самоуправе. Мере „Новог јавног менаџмента" превеле су Данску од земље у дубокој економској кризи до једне од најразвијенијих земаља света, јер су мере прилагођене данској култури и економској политици, па су на тај начин Данци створили властити модел „Новог јавног менаџмента".

## 4) ИЗВОРИ

Christoffersen Larry & al., "Privatization in Denmark", 1980–2002. *Cesifo Working*, No. 1127, Category 9, Industrial Organization, 2003.

Manojlović, Radovan, „Danski model Novog javnog menadžmenta", *Hrvatska javna uprava*, Vol. 10, br. 4, 2015.

Mateljak, Željko, *Implementation of the concept of New Public Management in the function of increasing the efficiency of public administration in the Republic of Croatia*, Dubrovnik, 2016.

Миленковић, Душан, *Јавна управа – одабране теме*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2018.

Нешковић, Слободан, „Безбедност и реформе у Србији", Институт за политичке студије, Београд, 2006.

Нешковић, Слободан, „Неки битнији аспекти политичких процеса и реформи у Републици Србији у условима транзиције", *Политичка ревија*, 2007.

Нешковић, Слободан, „Савремени концепт економског развоја држава Југоисточне Европе са акцентом на ИПА фондове и Босну и Херцеговину", у: *Савремени економски трендови у земљама Југоисточне Европе са посебним освртом на Босну и Херцеговину*, Интернационални Универзитет Травник, Босна и Херцеговина, 2019.

Нешковић Слободан, „Институционално позиционирање ЕУ“, *Европско законодавство,* бр. 77–78, 2022.

Нешковић Слободан, „Кохезиона политика Европске уније – економски развој и изградња инфраструктуре држава Западног Балкана”, *Европско законодавство,* бр. 81–82, 2023.

Нешковић Слободан, „Енергетска заједница Европске уније и геобезбедносни изазови у региону Југоисточне Европе“, *Европско законодавство,* бр. 87–88, 2024.

Nešković Slobodan, Savić Verica, “National resources protection strategies important for agriculture in the international community and Republic of Serbia”, *Economics of Agriculture,* Vol. 15, No. 2, Belgrade, Serbia, 2018.

Nešković Slobodan & al. “Incorporation of information-communication technologies in evonomic and environmental espionage”, *Fresenius Environmental Bulletin*, Vol. 29, No. 5, Freising, 2020.

Нешковић Слободан, Јелић Иван, „Дигитализација пољопривредних газдинстава и управљање квалитетом”, *Европско законодавство,* бр. 89, 2025.

Perko Šeparović Inge, Novi javni menadžment – britanski model, *Politička misao,* Vol 39, br. 4, 2016.

„Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији“, Увод, Службени гласник Републике Србије, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС и 72/12.

## 5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Концепт „Новог јавног менаџмента“, након што се појавио у Великој Британији и проширио како на развијени, тако и на мање развијени свет, дао је врло повољне резултате у мери у којој се прилагођавао политици и уређењу држава. Као што смо већ поменули, то није јединствени и крути модел, већ еластична доктрина са основним мерама уз могућност надоградње. Имајући у виду искуства других земаља у свету, која су далеко одмакла у процесу приватизације, јасно је да не постоји један универзали модел на основу кога би се приватизација вршила. Исто тако, искуства показују да је потребно пре самог процеса створити регулаторни систем како би се до одређеног нивоа реструктурирала јавна предузећа. На основу тога, одређена јавна предузећа требало би оставити, бар у неком догледном периоду, у власништву државе. С тим у вези је и реформа јавне

управе у Србији, с акцентом на приватизацију у последње две и по деценије. Наша реформа дала је веома скромне резултате. Због тако оскудних резултата приватизације, значај јавних предузећа порастао је више него што је то случај у развијеним привредама. Успорен процес приватизације утиче лоше и на јавни и на приватни сектор. Досадашња приватизација није дала очекиване резултате, јер су се косиле намере и циљеви њених руководилаца. Гледајући са државне позиције, циљ или интерес од приватизације било је стварање услова за даљи економски раст и развој, прилив инвестиција, отварање нових радних места, освајање нових тржишта, пораст производње и извоза, побољшање стандарда живота,– једном речју благостање. Међутим, у пракси се ово показало само као списак лепих жеља, будући да је у великом броју предузећа дошло до раскида уговора, непоштовања преузетих обавеза утврђених у купопродајном уговору и других потешкоћа, што је коначно довело до неповољног пословног окружења које је исходило многобројним негативним појавама (корупцијом, сивом економијом, прањем новца, отимачином...). Постојао је низ негативних фактора, и унутрашњих и спољашњих, који су утицали на успоравање привреде Србије током целог транзиционог периода. Сама транзиција из социјализма у капитализам није довела до стварања модерне тржишне привреде, већ се постојећи крхки политичко-економски систем почео урушавати и сламати. Колико год парадоксално звучало, данас је стање привреде много неповољније него што је то било 2000. године. То је последица распродаје државне имовине и настанка великих задужења у иностранству, због чега је велики прилив девизних резерви усмерен на потрошњу, што је довело до тзв. „бећарске економије“. Када сумирамо резултате пројекта приватизације јавних предузећа, они су веома скромни и неповољни, јер се процес одвијао спорим темпом због чега још увек није завршен. Прилив прихода за процес оваквих размера није довољан, нити су та средства искоришћена на рационалан начин. Уместо да су средства коришћена за инвестиције и нове стратешке пројекте од виталног националног значаја, она су углавном усмерена на потрошњу. То је, наравно, имало негативан утицај на одрживи економски раст и развој, као и на спољнотрговински биланс са већим делом света.

# THE CONCEPT OF "NEW PUBLIC MANAGEMENT" AS A PARADIGM OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Slobodan NEŠKOVIĆ*

***Abstract:*** The paper discusses the basic postulates of the concept of "New Public Management" as a modern strategic project for the reorganisation of public administration. Following the outbreak of the global oil crisis, developed countries of Western Europe faced the challenges of public administration reform and the need to reduce the role of the state. The wave of reforms also affected the former socialist countries, including the Republic of Serbia. Using the comparative method of analysis, the author examines the success of two models of public administration reform in Great Britain and Denmark. As the initiator of the concept of "New Public Management", Great Britain was among the first to implement the process of privatisation of the public sector. On the other hand, Denmark implemented a more gradual and incremental public administration reform, seeking to preserve the concept of the "welfare state". The positive experiences of these countries were of limited relevance for the implementation of public sector reforms in the Republic of Serbia, primarily due to the inconsistencies within the adopted privatisation model, the negative consequences of which continue to be felt to this day.

***Keywords:*** Concept "New Public Management", administrative reform, Republic of Serbia, Great Britain, Denmark.

* University of Economics Academy in Novi Sad – FEPPS; International Academy of Science, Arts and Security – MANUB; University "Saints Cyril and Methodius" Veliko Tarnovo, Bulgaria; Ukrainian Technological Academy in Kiev, Ukraine. E-mail: slobneskovic@gmail.com.ORCID iD: https://orcid.org/0000-0003-4853-7694.