

Prof. dr Jovan GORČIĆ

NEW PUBLIC MANAGEMENT I UPRAVLJANJE FISKALNIM RIZICIMA



EVROPSKI CENTAR ZA MIR I RAZVOJ (ECPD)
UNIVERZITET ZA MIR I UJEDINJENIH NACIJA

EDICIJA
**FISKALNE REFORME I
MODERNIZACIJA UPRAVLJANJA
JAVNIM SEKTOROM RS
– NPM I JPP –**

KNJIGA PRVA
**New Public Management i
upravljanje fiskalnim rizicima**

Prof. dr Jovan GORČIĆ

FISKALNE REFORME I MODERNIZACIJA
UPRAVLJANJA JAVNIM SEKTOROM RS
– NPM I JPP –

Prof. dr Jovan GORČIĆ

NEW PUBLIC MANAGEMENT I UPRAVLJANJE
FISKALNIM RIZICIMA

Izdavač: EVROPSKI CENTAR ZA MIR I RAZVOJ
UNIVERZITET ZA MIR UN
Beograd, Terazije 41

Za izdavača: Prof. dr Negoslav OSTOJIĆ, *Izvršni direktor ECPD*

Suizdavač: INSTITUT ZA POSLOVNE FINANSIJE d.o.o.
Beograd, Srbija, Susedgradska 8A

Recenzenti: Prof. dr Predrag DIMITRIJEVIĆ
Prof. dr Mileva ANĐELKOVIĆ
Prof. dr. Marina DIMITRIJEVIĆ

Dizajn: Doc. Nataša Ostojić ILIĆ, MA

Lektor: Nataša LUČIĆ

Tiraž: 1.000

ISBN 978-86-7236-074-5

Štampa: GRAFICOM UNO, Novi Beograd

Beograd, 2013.

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

005:351.076
336.1/5

ГОРЧИЋ, Јован, 1940–

New Public Management i upravljanje
fiskalnim rizicima / Jovan Gorčić. – Beograd :
Evropski centar za mir i razvoj Univerziteta za mir
Ujedinjenih nacija : Institut za poslovne finansije,
2013 (Beograd : Graficom uno). – 82 str. ; 24
cm. – (#Edicija #Fiskalne reforme i modernizacija
upravljanja javnim sektorom RS – NPM i JPP ;
#knj. #1)

Tiraž 1.000. – Bibliografija: str. [83-84].

ISBN 978-86-7236-074-5 (ECMR)

a) Јавни сектор – управљање b) Фискална
политика

COBISS.SR-ID 198814476

© Sva prava rezervisana. Ni jedan deo ove knjige ne može
se koristiti i reprodukovati bez pismene dozvole izdavača.

New Public Management i upravljanje fiskalnim rizicima

KNJIGA PRVA

	UVOD	9
	DEO PRVI NEW PUBLIC MANAGEMENT	11
	<i>GLAVA I</i> • Narodni, državni suverenitet i politička volja	11
	<i>GLAVA II</i> • Tradicionalna i savremena država – kratak istorijat	16
	<i>GLAVA III</i> • Ekonomija javnih rashoda	23
	<i>GLAVA IV</i> • Suština reformisanja odnosa javnog i privatnog sektora	27
	<i>GLAVA V</i> • Pojam, definicije i istorijski razvoj NPM	37
	<i>GLAVA VI</i> • NPM u upravljanju javnim rashodima	42
	DEO DRUGI UPRAVLJANJE FISKALNIM RIZICIMA	52
	<i>GLAVA I</i> • NPM i upravljanje fiskalnim rizicima	52
	<i>GLAVA II</i> • Upravljanje lokalnim fiskalnim rizicima	60
	DEO TREĆI PRIMENA NPM	66
	<i>GLAVA I</i> • NPM – Rezultati primene	66
	<i>GLAVA II</i> • Kritika NPM	74
	OCENE I ZAKLJUČCI	80

Ediciju posvećujem unukama

Andeli i Jeleni

Ediciju Fiskalne reforme i modernizacija upravljanja javnim sektorom RS čine pet knjiga koje predstavljaju jednu celinu i to:

1. New Public Management i upravljanje fiskalnim rizicima;
2. Fiskalni federalizam i lokalna samouprava, ekonomija javnog sektora, budžetski sistemi, budžetske politike i NPM;
3. Fiskalna autonomija i finansiranje razvoja lokalne samouprave;
4. Finansiranje lokalne samouprave u Republici Srbiji i fiskalne reforme;
5. Javno-privatno partnerstvo i mogućnosti njegove primene u saobraćaju i putnoj privredi Republike Srbije.

Republika Srbija mora da modernizuje i učini efikasnijim svoj javni sektor, svoju javnu upravu. Ova edicija je pripremljena sa namerom da se pomogne ostvarenju tog cilja na osnovu savremene teorije i napredne prakse upravljanja javnim sektorom.

Edicija je namenjena političarima, državicima i nosiocima razvoja javne uprave, ali i edukaciji svih onih koji će se baviti poslovima razvoja i modernizacije javne uprave, kao i široj javnosti, a posebno studijama Evropskog centra za mir i razvoj Univerziteta za mir i razvoj Ujedinjenih nacija.

Namera je, takođe, da se pomogne da Republika Srbija brže i efikasnije krene u tranziciju javnog sektora, da uspešnije ostvaruje reformske promene i da se, u procesu tranzicije, što pre približi uslovima za priključivanje EU i razvijenim zemljama i da tako, na osnovu učinaka, odnosno rezultata postane jedna od najnaprednijih zemalja u tranziciji.

Ova edicija se zasniva na primeni multidisciplinarnog naučnog pristupa. Njega čine političke nauke, nauke koje se bave javnom upravom, njenom delatnošću i njenom organizacijom, naučne discipline koje izučavaju finansiranje javnog sektora kao što su javne finansije, fiskalni federalizam i lokalna samouprava, savremene budžetske politike, ekonomija javnog sektora, upravljanje fiskalnim rizicima i dr. Sve ove naučne discipline su komponente novog pristupa u upravljanju javnim sektorom tj. New Public Management, Public Expenditure Management i Javno-privatno partnerstvo. Bez toga se ne mogu uspešno koncipirati (dizajnirati) ni sprovesti reforme finansiranja javnog sektora, ni njegova demokratizacija i decentralizacija.

Metod istraživanja je naučni, kako smo naveli, ali i komparativan i zasniva se na uporednoj praksi u razvijenim zemljama i najnaprednijim zemljama u tranziciji, a posebno u EU. Korišćen je i metod istraživanja mogućnosti za primenu predloženih rešenja u našim specifičnim uslovima.

ZAHVALNOST

Zahvaljujem se Draganu Vukoviću na pomoći koju mi je pružio u traganju za najaktuelnijom literaturom u ovoj oblasti i na korisnim sugestijama. Zahvaljujem se svojim recezentima na sugestijama za doradu koje sam u celini prihvatio. Posebno sam zahvalan Prof. dr Negoslavu Ostojiću za korisne sugestije u pogledu sadržaja i strukturiranja edicije. Zahvaljujem se i Vesni Todorović na velikoj pomoći u traganju za savremenom literaturom, tehničkoj obradi i pripremi edicije za štampu, kao i na brojnim korisnim sugestijama za poboljšanje kvaliteta edicije. Zahvaljujem se svojoj porodici koja je ima strpljenja za moju zauzetost i koja mi pruža podršku u radu.

Izdanje ove edicije omogućeno je uz pomoć Evropskog centra za mir i razvoj Univerziteta za mir Ujedinjenih nacija sa sedištem u Beogradu, Privrednog društva „Srbijaput“ a.d. Beograd i Transportnog preduzeća „Bora Kečić“ a.d. Beograd.

Autor

UVOD 9

DEO PRVI **New Public Management** 11

Glava I • Narodni, državni suverenitet i politička volja 11

1. Državni i fiskalni suverenitet, javne potrebe, demokratizacija i modernizacija države 11
 - 1.1. Uticaj ideologije i politike na državu 11
 - 1.2. Između narodnog i državnog suvereniteta nema znaka jednakosti 13
 - 1.3. Čija su sredstva koja koristi država? 14
2. NPM i modernizacija javne uprave 15

Glava II • Tradicionalna i savremena država – kratak istorijat 16

1. Kapitalistička država 16
 - 1.1. Liberalni kapitalizam 16
 - 1.2. Velika svetska ekonomska kriza 1929 – 1933. I kejnzijanizam 16
 - 1.3. Neokvantitativci i neoliberalizam 17
 - 1.4. Velika svetska ekonomska kriza iz 2008 i uloga države 18
2. Komunistička država 21

Glava III • Ekonomija javnih rashoda 23

1. Rast javnih rashoda i teškoće u obuzdavanju istih 23
2. Povezanost ekonomske i socijalne politike 24

Glava IV • Suština reformisanja odnosa javnog i privatnog sektora 27

1. Razlike između javnog i privatnog sektora 27
2. Optimalan budžet 28
3. Nezadovoljstvo javnim sektorom a naročito javnim rashodima 30
4. Value for Money i NPM 31
5. Pravci razvoja, reforme javnog sektora i sistemske promene 33
 - 5.1. Tradicionalna javna uprava, n.p.m i privatizacija 34

Glava V • Pojam, definicije i istorijski razvoj NPM 37

1. Razvijene zemlje 37
 - 1.1. Pojam i definicije NPM 37
 - 1.2. Spoj dva modela upravljanja javnim sektorom – politička i organizaciona teorija 37
 - 1.3. Istorijski razvoj i ekonomija javnog sektora 38
2. Zemlje u tranziciji – istorijsko, ekonomsko i političko nasleđe i NPM 40

Glava VI • NPM u upravljanju javnim rashodima 42

1. Javni rashodi – najveći problem efikasnosti i razvoja javnog sektora 42
2. Uslovi za uspešnost dizajniranja i primene NPM 43
3. Metodi i pravci razvoja NPM 44
 - 3.1. Politički i administrativni deo javne uprave 44
 - 3.2. Menadžerijalizam 45
 - 3.3. Dezagregacija 45
 - 3.4. Uloga agencija, budžetiranje po output-ima i razdvajanje politike od njene implementacije 45
 - 3.5. Primena sedam doktrinarnih principa i promene u javnom sektoru pod uticajem NPM 48
4. Procena (evaluacija) učinaka 49

DEO DRUGI Upravljanje fiskalnim rizicima	52
<i>Glava I</i> • Narodni, državni suverenitet i politička volja	52
1. Zašto je upravljanje fiskalnim rizicima neophodno?	52
2. Pojam i definisanje fiskalnog rizika	52
3. Četiri kategorije fiskalnih rizika	53
4. Smanjivanje rizika kome je vlada izložena	55
5. Ograničenja	56
6. Sistemska rizik	58
<i>Glava II</i> • Upravljanje lokalnim fiskalnim rizicima	60
1. Profil lokalnog fiskalnog rizika	60
2. Pretpostavke za uspešno upravljanje lokalnim fiskalnim rizikom	61
3. Moguća rešenja	62
3.1. Primena NPM i upravljanje fiskalnim rizicima	62
3.2. Izloženost riziku i njegovo rešavanje	62
3.3. Usporedna iskustva	63
DEO TREĆI Primena NPM	66
<i>Glava I</i> • NPM – rezultati primene	66
1. NPM u razvijenim zemljama, zemljama u razvoju i tranziciji	66
2. Uticaj NPM na ubrzanje i kvalitet razvoja procesa tranzicije	68
3. Ekonomska kriza i NPM	68
4. Procena PEM u okviru NPM	70
<i>Glava II</i> • Kritika NPM	74
1. Spojivo nespojivog	74
2. Pretpostavke za uspešno upravljanje lokalnim fiskalnim rizikom	76
2.1. Realnosti, putevi, stranputice i mogućnosti uspeha NPM	77
2.2. Rizici primene NPM	78
2.3. Moramo biti pragmatični	79
OCENE I ZAKLJUČCI	80
LITERATURA	83

Država je dužna da za poreske prihode koje nameće poreskim obveznicima, svim svojim građanima obezbedi adekvatan obim i kvalitet javnih usluga. Ništa nije uspešnije od uspeha a uspeh države se meri učincima!

Autor

U ovoj i ostalim knjigama iz Edicije trudili smo se da ukažemo na to kako se može i u našim uslovima uvoditi NPM, u kom pravcu se moraju fiskalne reforme nastaviti i ubrzati da bismo ubrzali i učinili efikasnijim tranzicione promene i približavanje članstvu EU.

Javni rashodi, odnosno njihovo trošenje je najveći problem skoro svih država u svetu, zbog čega upravljanje javnim rashodima mora da se reformiše kako bi se primenio princip value for money i to uvođenjem novog sistema upravljanja javnim rashodima (Public Expenditure Management) u okviru primene novog načina upravljanja javnim sektorom (New Public Management).

U delu prvom ovog rada, ukazuje se da bez ostvarivanja i visokog stepena demokratizacije države i pouzdanog tradicionalnog budžetskog sistema ne može da se izvrši njegova nadgradnja, odnosno njegova modernizacija putem fiskalnih reformi i primene NPM. Kako to zavisi od političke volje, odnosno od političkog faktora, jer politika prethodi pravu i odlučuje o pravu, institucionalizaciji, strategijama i sl. Zato je bilo neophodno da se u ovom delu knjige ukaže na snage koje stoje iza politike i države od kojih zavisi upravljanje državom, kao i na problem kontrole istih, odnosno njihovih rezultata u savremenim državama. U najkraćem, ukazali smo na uticaj ideologije i politike na državu, na specifičnost odnosa narodnog i državnog suvereniteta na politički i administrativni deo javne uprave i uslove za njenu modernizaciju uvođenjem NPM.

Kako je najveći problem, zbog koga vlada opšte nezadovoljstvo, problem javnih rashoda, ukazujemo u čemu je suština NPM i PEM i kako da se primene u procesu inoviranja tradicionalnog upravljanja javnim sektorom. Ovaj pristup zasnovan je dostignućima savremene nauke o javnim finansijama i na naprednoj praksi upravljanja javnim rashodima u razvijenim zemljama, zemljama EU i naprednim zemljama u tranziciji. U ovom delu ukazali smo i na definicije i istorijski razvoj NPM, zatim na pravce u kojima se razvija, na njegov istorijat, na principe na kojima se zasniva, kao i na uslove, organizacione i druge koji moraju da se obezbede za njegovu uspešnu primenu kod nas. Posebno smo koristili istorijske dokaze o razvoju teorije i prakse finansijskog upravljanja državom i o nastanku ekonomskih i finansijskih kriza i njihovom rešavanju.

U *Delu drugom* ukazujemo na neophodnost upravljanja fiskalnim rizicima bez čega nema efikasnosti NPM.

U *Delu trećem* ukazujemo na rezultate primene NPM, uključujući i procenjivanje PEM u okviru NPM i na teorijske kontraverze o njegovoj uspešnosti koje uglavnom ne dovode u pitanje ni koncept ni rezultate koji se njegovim uvođenjem ostvaruju.

DEO PRVI

New Public Management

Glava I

Narodni i državni suverenitet i politička volja

1. Državni i fiskalni suverenitet, javne potrebe, demokratizacija i modernizacija države

U knjizi drugoj ove edicije data je rasprava o suverenitetu države povezujući ga sa fiskalnim suverenitetom. Tom prilikom smo zaključili da je država entitet koji obavlja javne funkcije, da je ona najviša vlast na svojoj teritoriji i da kao takva ima i najveću moć i nad novcem (power of perce). Ova moć proizilazi iz njenih fiskalnih i monetarnih funkcija. Fiskalno ona, silom vlasti, oduzima sredstva građanima i privrednim subjektima (čiji su vlasnici takođe građani), alocira ta sredstva za obavljanje javnih funkcija i preraspoređuje ih za finansiranje javnih potreba. Ona to čini u složenom sistemu podele prava, odgovornosti i sredstava državnih funkcija na svim nivoima vlasti (centralnom subcentralnom, lokalnom).

Kad se zalažemo za modernizaciju države, za reforme javnog sektora i za novi način upravljanja javnim potrebama, moramo biti realni i imati u vidu uslove u kojima se ti procesi odvijaju i rizike (ne)uspeha, da bi se izbegli i ostvarili razvojni ciljevi i standardi. Uslovi su materijalni, politički, istorijski, kulturni, tradicija, običaji i navike i drugi, a ciljevi su bolji život građana, standard i kvalitet života i sve ono što čini zdravo društvo. Upravljanje društvom je uspešno ako narod uspešno upravlja državom a ova javnim i privatnim sektorom. Ostvarivanje održivog razvoja, pa i u javnom sektoru, ima svoju dinamiku i konkretizuje se strategijama, planovima i programima razvoja.

1.1. UTICAJ IDEOLOGIJE I POLITIKE NA DRŽAVU

Naš problem je kreiranje i primena NPM da bi se ubrzao i učinio efikasnijim razvoj javnog sektora, standard i kvalitet javnih usluga. Ali u pristupu rešavanju tog krupnog društvenog, evolutivnog problema, ne možemo a da se ne osvrnemo na mogućnosti i uticaje politike na državu i njenu efikasnost. Za to postoje dva razloga. Prvi je što politika (politička volja) prethodi pravu i institucionalizaciji društva. Drugi je da ako nemamo demokratsku i profesionalno efikasnu državu, ne možemo da je modernizujemo. Ali, kada postavimo pitanje zdravog društva i efikasne države, odnosno kako da se dostižu, moramo celu problematiku da stavimo u najširi okvir društvenog razvoja, a to je filozofski, ideološki okvir sistema vrednosti koji se ostvaruje. U tom okviru centralne kategorije su

narod i država i njihov međusobni odnos. U ovom odnosu moraju da se ostvare optimumi, što je veoma složeno i teško ostvarljivo. Dovoljno je pomenuti da se istorijski dugo i teško ostvaruju ljudska prava, rast standarda i kvalitet života, blagostanje naroda, ideja o državi koja nije samo vlast već javni servis i sl. a imamo i situaciju na početku XXI veka da smo u dubokoj ekonomskoj pa i društvenoj krizi, krizi sistema vrednosti i sl. Za ekonomsku krizu, država okrivljuje tržište a ona ima odgovornost za regulatornu funkciju tržišta i za nadzor i kontrolu njegovog funkcionisanja, kao i odgovornost da utvrdi granice delovanja zakonitosti tržišta. I to, kao i istorijsko iskustvo (istorijski dokazi), ukazuju da se civilizacijske vrednosti ne ostvaruju lako i da ima na tom planu stagnacije pa i retardacije npr. ratova ili političkih i državnih režima koji su totalitarni a sebe nazivaju narodnim, demokratskim republikama i sl.

Glavni akteri istorije, civilizatorskog toka, ostvarivanja sistema vrednosti su narod i država i to u složenom odnosu svoje povezanosti a ovaj odnos je bitno opredeljen kategorijom vlasti, tj. da li je ona, kako i koliko u narodu ili državi ili i u narodu i u državi ako je podeljena i koliko je efikasna u svom ostvarivanju. To nas dalje dovodi do analize problema suvereniteta, ko je suveren, narod i/ili država i kako i koliko. Na primer, govori se o narodnom i državnom suverenitetu ali i o nedeljivosti vlasti. Kako to shvatiti sa šireg ali sa finansijskog aspekta? Mi smo u knjizi drugoj ove edicije obradili fiskalni suverenitet u okviru državnog suvereniteta. Ovde analiziramo politiku, političku volju, kako se ona stvara i realizuje u odnosima između naroda i države. Ali, politika je složena kategorija.

Danas se ona sastoji od političkog organizovanja i osnivanja političkih stranaka i formulisanja političkih programa za pobedu na izborima, osvajanje vlasti ili samo učešća u vlasti. To je faza političkog organizovanja i formulacije ideja za koje se stranka zalaže i koje će realizovati ako to odluči biračko telo, odnosno kojih će se ideja držati i ako bude u opoziciji. I same ideje imaju svoju dinamiku i menjaju se u skladu sa vremenom i promenama uslova u kojima stranke delaju. Ukoliko pobedi na izborima stranka preuzima vlast i ostvaruje ideje na osnovu kojih je pobedila da bi održala ostvarenu vezu sa narodom odnosno biračima i realizovala program. Upravljanje državom čije organe stranka kontroliše je veoma težak zadatak. Država predstavlja najteži i najsloženiji mehanizam upravljanja u jednoj zemlji. Država da bi bila uspešna, mora da bude demokratska, profesionalna, sa autoritetom sposobnosti da upravlja zemljom u interesu građana, da se stalno modernizuje i što je najvažnije, da ima rezultate, učinke koji su u izbornom procesu obećavani.

U tom procesu narod, građani, ako je država demokratska, zadržavaju aktivnu ulogu i u sprovođenju državne politike, monitoring na to kako se ostvaruje državna vlast koja se deli na politički i administrativni deo koji čine jedinstvo javne uprave u njenom političkom odlučivanju kroz i sprovođenju te politike. Sve to, naravno zavisi od aktivizma građana, od političke kulture i tradicije, građanske hrabrosti i sl.

Primena NPM može značajno da doprinese modernizaciji upravljanja državom ali ne može da nosi teret ukupnog upravljanja državom, niti može da se razvije ako ne postoje uslovi u kojima može da bude efikasan a to su demokratska, razvijena tradicionalna država, politička kultura, profesionalizam državnih kadrova i sl.

Za shvatanje države i savremenih političkih procesa i za državnu efikasnost bitno je kako se shvata pojam suvereniteta u složenom odnosu naroda i države.

1.2. IZMEĐU NARODNOG I DRŽAVNOG SUVERENITETA NEMA ZNAKA JEDNAKOSTI

Narodni suverenitet koji se ostvaruje na teritoriji savremene države ne prenosi se na državu, što znači da između narodnog suvereniteta i suverenosti države nema znaka jednakosti. Suverenitet kao apsolutna vlast ne prelazi na državu u demokratskim zemljama a kada pređe, rezultat je autoritarna država, država iznad naroda.

U demokratski razvijenim državama vlast je narodna, ne pripada državi, ona izvire u narodu i ostvaruje se kao narodna ali se, uslovno, najvažniji deo tog suvereniteta, organizovanje i upravljanje vlašću poverava državi, uslovno, da je uspešna i kontroliše se, od strane naroda, njen rezultat. To se čini kroz mehanizme višestranačkog političkog sistema, prava glasa, izbornog sistema, podele vlasti na parlamentarnu, izvršnu, sudsku, kroz smenljivost vlasti, ukoliko nije uspešna i sl. Ali, kako se u tom demokratskom modelu, koji ima svoju dinamiku razvoja i koji se svakodnevno činjenično ali i istorijski potvrđuje kao napredan, konzervativan ili regresivan, rešava problem odnosa narodnog suvereniteta i suvereniteta države.

Kod ovakvog pristupa treba imati u vidu i fiskalni suverenitet tj, da građani finansiraju državu i da je savremena država i vlast u ime i u interesu naroda i javni servis u pružanju javnih usluga narodu, odnosno građanima.¹

Narodni suverenitet, tj, odlučivanje o sudbini naroda ne prenosi se na državu u celini. Država je samo agent ostvarivanja dela suvereniteta naroda koji je u formi ovlašćenja prenet na državu, ona je u tom smislu punomoćnik ili agent ostvarivanja funkcija koje joj je narod poverio, kojima se ostvaruje interes i volja naroda.

Materijalna sredstva koja država koristi (realna i finansijska imovina) i koja nazivamo državnom svojinom, zato što nema boljeg izraza, u ime naroda i za račun naroda, nisu (apsolutna) državna svojina sa svim ovlašćenjima koja po tom osnovu pripadaju vlasniku. Ona su natala iz poreskih prihoda i država ne može ta sredstva da koristi tako što će na njima da zarađuje, kako to čine privredni subjekti u tržišnoj privredi koji stvaraju društveni proizvod odnosno novu vrednost. Po tom osnovu se uvek moraju preispitivati i nacionalizacije i upravljanje

¹ Termin narod i građani na teritoriji države uslovno se u ovom radu izjednačava s obzirom da se granice države ne poklapaju sa narodnošću. Narod iz jedne države može da ima pripadnike i drugih i obrnuto. To zahteva, međutim, posebnu raspravu.

javnim preduzećima, učešće u kapitalu u javnim i drugim preduzećima, prodaja državne imovine i sl. Država može da koristi, da upotrebljava ta sredstva samo za budžetske svrhe i u funkciji pružanja javnih usluga, uključujući i javne investicije za takvu svrhu. Ovo zbog toga što su sva ta sredstva narodna, tj. stvorena iz poreskih i drugih javnih prihoda i taj narodni kapital ne sme se smanjivati. Država npr. centralna ili subcentralna vlast, kada prenosi državnu svojinu na lokalnu samoupravu, ne prenosi lokalnoj samoupravi svu tu vlast i apsolutno pravo raspolaganja, već pravo boljeg upravljanja (neposrednijeg, bližem narodu) tim sredstvima. Zato postoji decentralizacija i samouprava. Proces privatizacije državne svojine nije proces prodaje državne, već je proces prodaje privatne, imovine građana a sredstva po tom osnovu ulivaju se u budžet. Na taj način, država dobija likvidna sredstva, privatni sektor dobija realnu imovinu koja će biti bolje iskorišćen u privatnom nego u javnom sektoru. Time se istovremeno smanjuje fiskalni pritisak poreskim obveznicima i pritisak na budžetski deficit s jedne strane, a sa druge strane i povećava se tržišni sektora i vrši racionalizacija u javnom sektoru, jer se takvim dislociranjem imovine obezbeđuje njeno efikasnije korišćenje u ekonomske svrhe (zapošljenost, tehnološki progres, akumulacija, porast BDP). To svojim povratnim uticajem povećava javne prihode i mogućnosti za povećanje obima i kvaliteta javnih usluga. Ovo sve, naravno, ukoliko se privatizacija i racionalizacija javnog sektora dobro (sistemske) isprojektuje i realizuje.

Kao punomoćnik ili agent naroda, odnosno građana na svojoj teritoriji, država, njeni organi i svi koji obavljaju javne poslove, moraju da delaju u skladu sa interesima onih čija sredstva troše i koji su im nalogodavci i da sa najmanjim utroškom sredstava ostvare najveće efekte.

1.3. ČIJA SU SREDSTVA KOJA KORISTI DRŽAVA?

Bitni uslovi za to su pre svega promene u glavi kod nosilaca upravljačkih funkcija političkim strukturama, organima državne uprave i kod njihovih izvršilaca da moć nad novcem koju imaju nije njihova lična ili kolektivna moć, već da je to moć koju je narod, na osnovu svog suvereniteta na njih preneo kako bi se najbolje koristila za njegovo blagostanje. Drugi uslov je profesionalizam odnosno visok stepen kulture i odgovornosti za upravljanje državnim poslovima.

Pobeda na izborima znači preuzimanje vlasti i moći nad novcem. Plen vlasti je ujedno i najveći plen, najveća finansijska moć u jednoj zemlji ali koja ne pripada lovcima, već narodu i zna se kako taj plen mora da se koristi (zakonski, počev od ustava, etički, ekonomski itd.). To su okviri i uslovi za formiranje političke volje na osnovu koje se menja i usavršava upravljanje državom, njenim rashodima i prihodima. Ako bi se ta moć koristila u lukrativne svrhe od strane nosilaca vlasti onda je to kriminalizacija vlasti koja se u demokratskim zemljama procesuirala i sankcioniše. Nosioци javnih funkcija ne smeju da trguju svojim funkcijama, svojim uticajem, da se kroz trošenje javnih rashoda bogate iz sredstava poreskih prihoda države namenjenih troškovima javnih usluga. Oni ne smeju dozvoliti da budu korumpirani i sl. ali i da budu nedorasli funkcijama, poslovima i zadacima koje

obavljaju, za koje su izabrani ili imenovani, odnosno profesionalno angažovani. Svaka vlada koja nema rezultate, kako piše u Američkom ustavu, mora ili da da ostavku ili da bude smenjena.

Sve to, naravno zavisi i od samog naroda, od razvijenosti političke kulture, tradicije, stepena demokratije, sredstava informisanja i sl. Slab narod u tom pogledu omogućuje da vlast radi nekažnjeno šta hoće, da se formalno zalaže za interese naroda a da suštinski manipuliše narodom, da vlast bude totalitarna koja pleni vlasti, sredstva javnih prihoda, manje ili više usmerava u skladu sa sopstvenim interesima.

2. NPM i modernizacija javne uprave

NPM, uvođenjem principa value for money, upravo osnažuje takvu orijentaciju i tradicionalni sistem javnih finansija čini delotvornijim, uspešnijim.

NPM modernizuje i čini efikasnijim administrativni deo javne uprave, ali mu se ne može osporiti da ima indirektno dejstvo (bez učešća u pravu odlučivanja) i na politički deo javne uprave, odnosno državne vlasti.

NPM je neophodan zbog toga što je opšta ocena u svetu da su javni rashodi veliki i neuspešni i da pozitivni efekti trošenja javnih rashoda mogu biti znatno veći. Zato se u okviru NPM uvode sistemi, strategije i planovi novog upravljanja javnim rashodima (Public expenditure management) i javno privatno partnerstvo. Uvodi se i niz drugih promena kao što su snažne kontrolne sredine za upravljanje javnim rashodima, standardi njihovog trošenja, bolje upravljanje javnim nabavkama, promene u organizaciji javnog sektora, profesionalizacija kadrova, unapređenje evidencija u javnom sektoru, planiranje i procenjivanje učinaka, mere za sprečavanje zloupotreba a posebno korupcije i sl. To vodi povećanju odgovornosti javne uprave za rezultate koji se ostvaruju trošenjem sredstava za javne rashode. Ovim promenama se obezbeđuje da se organi i zaposleni u javnom sektoru moraju odgovorno odnositi prema javnim rashodima, da iznalaze načine da ostvaruju sve veće učinke primenom principa efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti u njihovom trošenju na javne usluge u skladu sa tehnološkim i uopšte društvenim progresom i zahtevima demokratizacije. Bez napretka u demokratizaciji i transparentnosti rada i učinaka javne uprave i bez unošenja racionalnosti u trošenju sredstava, kako se ona primenjuje u tržišnoj privredi (privatnom sektoru), NPM pa ni PEM i JPP ne mogu biti uspešni.

Glava II

Tradicionalna i savremena država – kratak istorijat

1. Kapitalistička država

1.1. LIBERALNI KAPITALIZAM

Kapitalistička država je, usavršavajući svoj politički i ekonomski sistem, prošla kroz više etapa razvoja. Prva je liberalni kapitalizam iz perioda nastanka i učvršćivanja kapitalističke demokratije i unutar nje, kao njene bitne komponente, privatne svojine i tržišta. U tom periodu odigrao se proces prvobitne akumulacije kapitala, proces potpuno slobodne privatne inicijative i konkurencije u proizvodnji, ulaganju kapitala i trgovini (slobodno, neograničeno tržište) i nemešanja države u ekonomske odnose (zakonitosti delovanja tržišta). To je bio period procvata kapitalizma. Država je uglavnom upravljala javnim potrebama i to ne svim onim koje imamo danas. Ona je upravljala spoljnom i unutrašnjom bezbednošću i administracijom državnih organa (javnom upravom). Procenat BDP koji se izdvajao za te funkcije države i obezbeđivao iz poreskih prihoda iznosio je 10-12% BDP-a.

1.2. VELIKA SVETSKA EKONOMSKA KRIZA IZ 1929–1933. I KEJNZIJANIZAM

Kada je kapitalizam zapao u ekonomske krize, a posebno kada je izbila i Prva svetska ekonomska kriza 1929–1933., pristupilo se reformama, a ne likvidaciji i promeni (revolucionarnoj) privrednog sistema. Popravka ili sanacija ekonomije u krizi izvršena je uvođenjem državne intervencije u sistem privređivanja.

Spašavanje kapitalističkog sistema izvršeno je ugradnjom sistemskih promena koje čine New Deal. To je novi pristup kojim se zadržava i štiti kapitalistička ideologija, demokratija i delovanje tržišta. Tržište, međutim, nije više sasvim slobodno (liberalno), što je promenilo i ulogu kapitalističke države u privredi. Nedostatke koji su se javili u liberalnoj tržišnoj privredi i koji dovode do kriza, država otklanja svojom intervencijom koja ima karakter izmena sistema liberalne tržišne privrede, odnosno njegove dogradnje kako bi se obezbedio stabilan i održivi privredni razvoj. Osnova za to je kejnzijanski teorijski pristup. On se zasniva na nalazu da je osnovni uzrok krize kapitalizma nedostatak platežno sposobne tražnje i da se u odnosu ponude i tražnje, kao objektivnih tržišnih zakonitosti, mora efikasnije upravljati tražnjom, da bi se ponuda a time i stabilnost i razvoj ekonomije održali na potrebnom nivou. Održavanje tražnje, da ne bi došlo do recesije, a posebno duboke recesije – krize, odnosno povećanje tražnje da bi se izašlo iz krize obezbeđeno je oslanjanjem na državnu intervenciju u privredi. Oživljavanje privrede obezbeđeno je smanjenjem fiskalne presije privrednim subjektima i stanovništvu, radi jačanja njihove kupovne moći i javnim radovima koje je finansirala država iz poreza ali i iz javnih zajmova. Sve to, kao i politika jevtinog novca (niske kamate) doprinelo je izlasku kapitalizma iz ekonomske (i političke) krize bez promene sistema, odnosno izmenama u sistemu

(evolucijom). U tim promenama, privatna svojina, slobodna inicijativa i tržišne zakonitosti, kao temeljne tekovine kapitalizma, nastavile su svoje dejstvo ali sa stabilizacijom koju unosi intervencija države u taj sistem. To je bitna razlika i u pristupu promenama između kapitalističke države, koja evoluirala, stalno se usavršava u svom razvoju i komunističke države, čiji sistem je morao da se raspadne kao utopistički. Utopija, kao ideologija, javila se u okviru kapitalističkog sistema u periodu njegovog nastanka, ali nije bila prihvaćena.

1.3. NEOKVANTITATIVCI I NEOLIBERALIZAM

Treba, međutim, imati u vidu da su i u takvom modelu produženog razvoja kapitalizma nastali novi problemi koji su morali da se rešavaju. Glavni problem bila je velika inflacija koja nije mogla da se zaustavi i reši sve do kraja osamdesetih godina dvadesetog veka kada je primenjen koncept tvrdog budžetskog finansiranja koji su zagovarali neokvantitativci (Friedman). On se zasniva na strogoj kontroli novčane mase i monetarnog faktora (odnos između rasta BDP, novčane mase i brzine novčanog optočaja mora biti stabilan) i na dijagnozi da je inflacija uvek novčani fenomen. Oni su dokazali, za razliku od Kejnza, da uzrok velike depresije, krize iz 1929–33., nije bio nedostatak tražnje, već nedostatak novca (zatajile su banke), da je rast inflacije do 80-ih godina XX veka uzrokovan pogrešnom (ekspanzivnom, inflatornom) monetarnom politikom, stalnim rastom novčane mase većim od rasta BDP-a. Ukazali su i na način i dinamiku rasta inflacije nakon povećanja novčane mase i kako se njeno dejstvo multiplicira.²

Inače, paralelno sa porastom inflacije, nakon 1933. nastao je i proces rasta javnih rashoda nominalno i realno u odnosu na rast BDP-a dostižući između 40 i 50% BDP-a.

Primenom koncepta čvrstog budžetiranja finansiranja u razvijenim zemljama, a posebno i u EU, zaustavljeni su rast inflacije, rast javnih rashoda, smanjeni su budžetski deficiti i pritisci na zaduživanje države. Uzroci su svakako bili i povećanje javnih potreba, nastanak i rast socijalnog osiguranja i doprinosa za socijalno osiguranje, povećanje javne administracije, povećanje državne regulative (institucija) kako u javnom, tako i u privatnom (tržišnom) sektoru, intervencija države u privredi, upravljanje eksternalijama, zaštitom životne sredine i dr.

Ne sme se zaboraviti da je na rast inflacije ali uopšte i na upravljanje novcem imao uticaj i pad zlatnog standarda kad je umesto zlatnog novca, koji je kao mera vrednosti, sredstvo prometa (plaćanja) i sa svim ostalim svojim funkcijama izašao iz privatnog sektora (tržišne privrede) i kada je upravljanje novcem prešlo na državu (količina novca, cena novca, kreditni i drugi novac, upravljanje platnim prometom, nastanak konvertibilnih i nekonvertibilnih valuta, valutnih kurseva, novčane berze i upravljanje ponudom i tražnjom hartija od vrednosti i finansijskim derivatima od strane države i sl.) novčani sistem i novčane politike su postale nestabilne i jedan od glavnih uzroka inflacije ali i odvajanja finansijske od

² Friedman M. *Teorija novca i monetarna politika*, Rad, Beograd, 1973

realne ekonomije za šta je odgovorna država. Kriza novca, međutim, još uvek traje i biće vrlo teško rešiva i u dugom periodu razvoja kapitalizma koji je pred nama.

I.4. VELIKA SVETSKA EKONOMSKA KRIZA IZ 2008. I ULOGA DRŽAVE

Kada je kejnzijanski sistem popustio³ i kada su se pojavili problemi u tržišnom sektoru tj. odvajanje finansijske od realne ekonomije, naduvavanje aktive korporacija i banaka, hipotekarna kriza, a u EU i kriza prezaduženosti 2008. god., ispoljilo se snažno dejstvo Druge velike svetske ekonomske krize iz 2008. u kojoj se i sada nalazimo.

Zbog složenosti uticaja i faktora koji su izazvali krizu, ali i nedovoljne istorijske distance, nesumnjivo je da je teško da se da tačna analiza i procena uzroka krize i da se na osnovu toga predlože i preduzmu adekvatne mere i aktivnosti za njeno rešavanje. Vidljivo je, međutim, da je kriza izbila kao finansijska kriza u centru svetskih finansijskih tržišta (Njujorška berza) i da se munjevito prenela na sve zemlje i finansijske institucije u svetu. Ona se ispoljila kao otkrivanje i obelodanjivanje dugoročnog procesa odvajanja finansijske od realne ekonomije koji više nije mogao da se prikriva.

Neokejnzijanci, primenjujući svoj koncept analize uzroka krize, kao i u Prvoj velikoj svetskoj ekonomskoj krizi, smatraju da su uzroci krize liberalizam, nedovoljna kontrola tržišta, nedostatak tražnje a neki teoretičari (Štiglic, Adižes) ukazuju i na gramzljivost kapitalizma.

Da je živ, Friedman bi ocenio da je i ova kriza izazvana monetarnim faktorima, odnosno količinom novca kojim upravlja država (liberalnom monetarnom politikom), što je dovelo do eksplozije inflacije i odvajanja finansijske od realne ekonomije. Pucanje mehura u tržišnoj privredi (u korporacijama, bankama, investicionim fondovima, finansijskim berzama) rezultat je jaza koji je nastao između rasta novčane mase i realnog BDP-a, što je unelo velike krizne poremećaje u sistem vrednosti na kome se zasniva tržišna privreda.

Uočava se da se neokejnzijanci uglavnom drže analize uzroka krize sa istim nalazima koje su imali u Prvoj ekonomskoj krizi, uz dodatak da je kriza nastala zbog gramzivosti kapitalista, a da su tome doprineli i drugi sistemski nedostaci. Pri tome, nije jasno da li se, kada je u pitanju gramzivost, misli na subjektivni faktor (lična ponašanja) ili je gramzivost sistemskog karaktera, odnosno zasnovana na profitu kao motivaciji na osnovu koje funkcioniše kapitalistički sistem, o čemu nema detaljne analize, a pogotovu snaga koje iza toga stoje. Ako je uzrok ovo drugo, tj. ako je jagma za profitom sistemskog karaktera, ona stvara neravnotežu u preraspodeli BDP-a i društvenog bogatstva, koje, kao u spojenim sudovima, kada se povećava na jednoj strani, smanjuje mogućnosti na drugoj, što sigurno utiče na potrošnju i povećava socijalne tenzije u kapitalizmu i anulira

³ O ovome detaljnije u Gorčić J., Anđelković M.: *Javne finansije, finansijsko pravo i ekonomija javnog sektora*, Proinkom doo, Niš, 2005.

državu blagostanja. Ako je to problem preraspodele koji mora da rešava država, uzimajući u obzir sve što može da utiče na njegovo rešavanje (odnos cene rada i cene kapitala, tehnološki razvoj kojim se smanjuje input radne snage, koncentraciju kapitala, ulogu i snagu sindikata, političkih stranaka i dr.), realno je da se njegovo dejstvo ublaži i rešava preraspodelom BDP.

Argument da je fiskalna presija, a ne ekspanzivna monetarna politika, uzrok krize, neokvantitativci ne prihvataju jer smatraju da je fiskalna presija rezultat preraspodele društvenog proizvoda i ne može biti uzrok recesije i krize koja je monetarnog karaktera, sem u meri pritisaka koje fiskalna presija vrši na emitovanje novca i zaduživanje bez realnog pokrića u društvenom proizvodu, što ipak zahteva monetarnu ekspanziju. Indirektno, fiskalni pritisak utiče na izbegavanje poreza i verovatno i na naduvavanje aktiva tržišnih subjekata.

Novina je i ukazivanje na to da je uzrok krize bio i nedostatak kontrole tržišta, odnosno tržišnih subjekata kojom bi se sprečilo bilansno naduvavanje aktive. Ocenjuje se da su popustile sve tržišne institucije, kao što su centralne banke, komisije za hartije od vrednosti, unutrašnje kontrole i revizije, nezavisne eksterne revizije, rejting organizacije i druge. Predsednik Federalnih rezervi SAD Alan Greenspan izjavio je da monetarne vlasti nisu kontrolisale bankarske derivate da ne bi kočile inovacije u bankarstvu.

Ipak se može oceniti da su svi pomenuti uzroci, u složenom međusobnom dejstvu, doveli do krize. Najznačajniji su monetarna politika, gramzivost kapitalizma, nedostatak kontrole i loše upravljanje rizicima u tržišnoj privredi i javnom sektoru. U tržišnoj privredi krizu je izazvalo snažno (volatilno) dejstvo rizika adekvatnosti kapitala i likvidnosti, zatim tržišnih, kreditnih, i operativnih rizika. U javnom sektoru ispoljili su se fiskalni rizici, a naročito rizici upravljanja javnim rashodima i zaduživanja države.

Neoliberali (neokvantitativci) smatraju da su nedostaci u upravljanju državom, odnosno javnim sektorom glavni uzrok nastanka krize. Oni ističu da su krizi doprineli liberalna monetarna politika (loše upravljanje novčanom masom), rast inflacije, javnih rashoda, budžetskih deficita, zaduženost javnog sektora i nedostaci u kontrolnoj funkciji države.

Pred međunarodnu zajednicu postavljena su dva osnovna pitanja od kojih zavisi rešavanje krize. Prvo je, kako zaustaviti krizu i njeno akceleratorско i multiplikativno dejstvo, a drugo je kako popraviti kapitalizam i obezbediti njegov održivi razvoj bez kriza? Pri tome je postalo jasno da se kriza mora rešavati od strane svake države, odnosno u svakoj državi posebno ali i u međunarodnoj ekonomskoj i finansijskoj zajednici, s obzirom na globalizaciju ekonomije i finansija. Najrazvijenije zemlje, a posebno SAD, gde je kriza izbila, mogu i moraju da daju najveći doprinos rešavanju krize, s obzirom da raspoložu ogromnim resursima. SAD, odnosno predsednik Barak Obama, uspeo je da okupi dvadeset najrazvijenih zemalja u organizaciju G20 za borbu protivu krize, odnosno za njeno zaustavljanje i za reforme međunarodne ekonomske i finansijske zajednice koje

treba da obezbede da se spreče svetske ekonomske krize u budućnosti, čime se reformišu i uloga savremene države u upravljanju privatnim i javnim sektorom.

U zaustavljanje krize, pod uticajem SAD, krenulo se kejnzijskim metodama rešavanja krize. Pod uticajem zemalja u kojima tržišna tradicija, bez prevelikog uplitanja države u privredu i čvrsto budžetsko planiranje igraju značajnu ulogu u privrednom razvoju (Nemačka, Francuska i dr.) ovaj pristup je modifikovan i razvio se i u pravcu preduzimanja mera i aktivnosti, sistemskih i institucionalnih promena kojima se razvija i štiti konkurentnost privrede kao bitan uslov za izlazak iz krize.

Shodno tome primenjuju se različiti lekovi. Najpre je obezbeđena finansijska pomoć korporacijama, bankama, berzama da se zaustavi kriza a zatim je usledila primena mera za povećanje kontrole i disciplinovanja tržišne privrede i njenih institucija (korporativnih, finansijskih). Pored ovih mera, koje deluju brzo i na kratak rok, pripremljene su i sistemske i strukturne promene čije je dejstvo dugoročno, kojima se obezbeđuju jačanje tržišne konkurentnosti i efikasnije upravljanje javnim sektorom (posebno monetarnom i fiskalnom politikom) ali i otklanjanje nedostataka u međunarodnim trgovinskim i finansijskim odnosima koji destabiliziraju razvoj svetske privrede.

Početni koncept za koji se zalaže G20 je zasnovan i primenjen na kejnzijskom pristupu upravljanja tražnjom i spašavanja korporacija i banaka da ne budu likvidirane u krizi. Usporavanje i zaustavljanje krize ostvareno je uglavnom merama fiskalne i monetarne politike (upumpavanjem sredstava iz budžeta u privredu, obezbeđivanjem beskamatnih ili sa niskim kamatama kredita privredi i bankama, otkupom kontaminiranih hipotekarnih kredita od strane Federalnih rezervi SAD a verovatno je bilo i povećanih emisija novca). Nakon toga usledile su sistemske promene koje se odvijaju u nekoliko pravaca. Jedan je jačanje konkurentnosti u privredi i kontrole poslovanja korporacija, banaka i finansijskih berzi. Ostali pravci su preduzimanje mera za povećanje zaposlenosti. Promena računovodstvenih iskaza, MRS, redefinisane sistema nagrađivanja menadžmenta (zarade, bonusi, zlatni padobrani), jačaju se antimonopolsko zakonodavstvo i antimonopolske institucije, vrši se likvidacija poreskih rajeva i smanjuje mogućnost međunarodnog izbegavanja poreza, pooštava se borba protivu korupcije i preduzimaju se sistemske mere za efikasniju kontrolu i unapređenje svetske trgovine i njenih institucija i sl. Očekuje se da sve ovo doprinese boljem upravljanju korporativnim rizicima.

U bankarstvu, Bazelski komitet jedanaestorice pripremio je, pored Bazela I, Bazela II i Bazela III, tj. treći stub stabilnosti i efikasnosti bankarskog sistema. On se odnosi na obezbeđenje povećanja kapitalne opremljenosti i likvidnosti banaka kao i na promene u bankarskom sistemu koje vode boljem upravljanju bankarskim rizicima (rizicima likvidnosti, adekvatnosti kapitala, kreditnim, operativnim i dr.). Sprovodi se i redefinisane uloge finansijskih tržišta radi otklanjanja slabosti u emitovanju i trgovanju hartijama od vrednosti, akcijama, obligacijama, kao i fi-

nansijskim derivatima. Istovremeno, jača se kontrola banaka od strane centralnih banaka i kontrola finansijskih tržišta. Značajne su promene i u međunarodnim finansijskim institucijama (bankama, fondovima i sl.).

U EU se odvijaju procesi rešavanja krize prezaduženosti preduzimanjem mera i aktivnosti za stvaranje čvršće monetarne i fiskalne povezanosti članica EU u monetarnu i fiskalnu uniju što je prelaz od konfederacije ka federaciji. Time bi se obezbedila čvršća monetarna i fiskalna kontrola članica EU kako ne bi dolazilo do finansijskih kriza, kao što je kriza prezaduženosti i drugih.

U javnom sektoru insistira se na primeni NPM i na novom kvalitetu odnosa tržišnog i javnog sektora u funkciji stabilnog održivog razvoja privrede (preispitivanje fiskalne presije, upravljanje učincima, primena koncepcije value for money, restriktivne monetarne politike, kontrola deficita, smanjivanje zaduženosti javnog sektora, jačanje kontrolne sredine, primena JPP i dr.).

U dugom periodu koji je pred nama, sve zemlje se moraju prilagođavati ovim promenama ali i dugoročnom dejstvu krize, snažnim inflacionim pritiscima, nedostatku kapitala i nižim stopama rasta BPD-a od onoga koji se ostvarivao pre izbivanja krize. Zato je neophodno promeniti dugoročne pasivne (štednja i racionalizacija) ali i aktivne, ekspanzivne strategije prilagođavanja u kojima se mora uzeti u obzir da će inflatorni pritisci biti veliki, da će biti veliko i trajno smanjenje ponude kapitala i povećanja njegove cene i da će rast BDP, zapošljenosti, dividendi, zarada, bonusa i sl. biti znatno sporiji od onoga koji je svetska privreda imala pre izbivanja krize.

2. Komunistička država

Nakon pobeđe buržoaskih revolucija u XVIII veku stvorena je buržoaska država kao republika i organ vlasti sa višestranačkim izbornim i parlamentarnim demokratskim sistemom, zasnovanim na podeli vlasti između parlamenta, vlade i sudstva. Time je zamenjen feudalni sistem kapitalističkim a suverenitet je prešao sa suverena na narod, tj. ostvaruju ga, u složenom demokratskom političkom odnosu i procesu, državni organi pod kontrolom naroda a i sam narod kroz forme neposrednog ostvarivanja demokratije.

Demokratija pojmovno znači vladavina naroda. Ona se, međutim, odmah ne ostvaruje. To je složen proces pun kontradiktornosti i sila koje je ometaju, sprečavaju, usporavaju, a u totalitarističkim režimima i uništavaju. Zato se za demokratiju narod mora izboriti kroz sistem konkurentnosti (višestranačkih programa i izborni sistem).

Godine 1917. izbila je Sovjetska boljševička revolucija u Rusiji kojom je stvorena komunistička država. Ona je zamenila feudalizam, ali je istovremeno bila zasnovana i na idejama koje negiraju kapitalizam kao zdravo društvo, kako je ideološki ocenjeno, zbog njegovog eksploatatorskog karaktera. Za razliku od kapitalističke države koja je zasnovana na višestranačkoj demokratiji, opštem izbornom pravu i ideologiji kapitalizma (privatne svojine, konkurentnosti i delova-

nju zakona ponude i tražnje u ekonomiji), komunistička država je bila zasnovana na subjektivnom, voljnom elementu, na novoj filozofiji diktature proletarijata i njegove političke stranke (komunista) i na takvoj institucionalizaciji države kojom država ne vrši funkcije vlasti samo u javnom sektoru, kako je to u kapitalističkoj državi koja je privredu prepustila privatnom, tržišnom sektoru, već svoju vlast proširuje i na privredu uređujući sve ekonomske odnose (proizvodnje, raspodele i potrošnje) na osnovu valjanog elementa (diktatura proletarijata) i principa razmene pa i jednostranog snabdevanja naroda u sistemu takozvanog centralnog planiranja. Svojina na elementima i resursima proizvodnje, kao i sva vlast, je državna a ne privatna.

Pokazalo se da je to utopija. Takva država je nanela mnogo patnji ruskom i narodima koji su prihvatili ili morali da prihvate takav sistem u okviru SSSR-a. Izolacija u odnosu na glavne, uspešne civilizacijske tokove tj. u odnosu na demokratsko i tržišno okruženje i bez stimulacije i konkurencije za stvaranje nove vrednosti kao i totalitarni režim upravljanja državom i narodom doveli su do ekonomske stagnacije i regresije u razvoju, osiromašenja stanovništva i urušavanja i pada takvog sistema. Na istoku su se kao komunističke države održale Severna Koreja i Narodna Republika Kina, zahvaljujući postepenim promenama i reformama a posebno otvaranju prema ostalom svetu. Kina je uspeła da se prilagodi tako da ostvaruje unutrašnji razvoj ali i integrisanost u svetske političke i ekonomske odnose i njihove institucije, uz postepeno uvođenje demokratskih i tržišnih kategorija u upravljanju državom i privredom.

Ovde se mora dodati da se olako i brzo ne može preći iz komunizma u socijalizam. Naime, istorijski rizik sistemskog promašaja u prošlosti još uvek deluje. Relikti prošlog sistema u režimima koji su zbog nehumanosti srušeni, što je korespondiralo sa padom Berlinskog zida, su vrlo jaki pa je potrebno da bivše komunističke zemlje prođu kroz prelazni period prilagođavanja (kroz tranziciju) u kome treba da ostvare i konsoliduju novi kapitalistički sistem, zasnovan na novoj ideologiji demokratije i tržišne privrede. Proces takvih promena je i dug, vrlo težak i zahteva izvanredne napore, bez čega nema uspešnog priključka u novi svet demokratije i konkurentnosti sposobnosti. Zato je, kada je u pitanju javni sektor, neophodno da i ove zemlje istovremeno i uporedno izgrađuju demokratiju, tržišnu privredu, tradicionalnu i modernu javnu upravu, kako bi smanjivale tempo zaostajanja za razvijenim zemljama.

Ekonomija javnih rashoda

1. Rast javnih rashoda, uzroci i teškoće u obuzdavanju istih

Određena istorijska iskustva i istorijski dokazi su vrlo karakteristični za ocenu uticaja javnih rashoda na stabilnost budžeta i javnih finansija ali i tržišne ekonomije. To se odnosi i na analizu javnih rashoda koju je izvršio OECD za period od 1960. do 1990. a zatim i nakon tog perioda do izbijanja krize i druge decenije XXI veka.⁴

Postoje brojni razlozi zašto javni rashodi rastu i to u apsolutnom iznosu ali i relativno u odnosu na rast BDP, što ima neželjene ekonomske posledice. Kad god je dolazilo do većeg zahvatanja sredstava iz tržišnog sektora odnosno do povećanja fiskalnih troškova kojim je privatni sektor ekonomije postajao preopterećen javnim dažbinama, on je dolazio u poziciju u kojoj mora da ostvaruje svoje tržišne (profitne) operacije daleko ispod svog potencijala produktivnosti. Ovaj argument je pojačan kada se posmatra iz ugla mogućnosti poboljšanja rezultata u javnom sektoru, kada se vidi da javni rashodi premašuju aktivnosti (rezultate) javnog sektora. To sugerira ne samo neadekvatan rast javnih prihoda već i da su javne usluge precenjene, preširoko postavljene (rangirane) i otvorene za zloupotrebe, kao i da ostvareni učinak vladinih aktivnosti ne potvrđuje resurse koji se za data sredstva obezbeđuje. Uz to i pojedine fiskalne aktivnosti mogu, takođe, imati nepoželjne posledice. Javna preduzeća, programi pomoći prihodima pojedinaca (socijalni rashodi) i privatnoj industriji, različiti oblici državnih intervencija, izdaci za poreze i druge vanbudžetske aktivnosti dovode do ograničenja uticaja koje imaju snage tržišne konkurentnosti na alokaciju ekonomskih resursa.

Glavni izvor finansiranja javnih rashoda je oporezivanje, uključujući i doprinose za socijalno osiguranje. Iskustva u prošlosti ukazuju da je učešće ukupnih poreskih prihoda u BDP do 1973. godine, bilo manje ili više paralelno sa porastom učešća javnih rashoda, pa je fiskalni deficit (i javni dug) bio umeren, mada sa blagim porastom u sedam najznačajnijih zemalja OECD-a. Međutim, veliki pad rasta BDP-a u 1974. i 1975. godini doveo je do iznenadnog naglog povećanja učešća javnih rashoda koje nije bilo paralelno praćeno povećanjem učešća poreza. Rast poreza nikada nije bio politički popularan, a još manje kada realni BDP ne raste.

Strahovi da će visoki nivoi oporezivanja smanjiti podsticaje za rad, štednju i preuzimanje rizika u tržišnom sektoru ili da će to proširiti (povećati) izbegavanje poreza i poreske utaje, pokazuje da poreski kapaciteti nisu mogli da budu dovoljni. Pošto povećanje poreza nije moglo da prati povećanje javnih rashoda došlo je do velikog povećanja deficita i javnog duga od 1974. godine

⁴ Social expenditure 1960 – 1990, *Problems of growth and control, OECD Factbook*, Paris 1985. str. 9, 14 i 15.

pa nadalje. Inicijalni rast deficita bio je praćen dramatičnim povećanjem inflacije. Nema, međutim podataka koliko je tome doprinela i (ekspanzivna) monetarna politika. Na sve to se nadovezuju ostale negativne posledice porasta deficita i javnog zaduživanja, kao što su povećanje realne kamate, istiskivanje (crowd-out) kapitala iz tržišnog sektora i realokacija istog u javni sektor, povećanje tražnje za kreditima i kamate, što smanjuje investicije i zapošljenost u privatnom sektoru a time i njegov rast i poreske kapacitete.

Krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina dvadesetog veka primena koncepta tvrdog budžetskog finansiranja imala je povoljan uticaj na stabilizaciju javnih finansija a time i na uslove privređivanja. Kasnije, međutim, došlo je do poznate erozije i u javnom i u privatnom sektoru, što je dovelo do nastajanja kriza, korporativnih, bankarskih, dužničkih specifičnih kao što su naftne krize a zatim i do narastanja slabosti u privatnom i javnom sektoru koje su dovele do druge velike ekonomske i finansijske krize u 2008. godini.

2. Povezanost ekonomske i socijalne politike

Obično se polazi od toga da ekonomska politika ima ekonomske a socijalna politika socijalne posledice ali se mora imati u vidu i da ekonomska politika ima socijalne posledice kao i da socijalna politika ima ekonomske posledice, što sve ukazuje koliko je odnos ovih politika složen, a time i koliko je složeno upravljanje odnosom privatnog i javnog sektora a u njemu i socijalnih potrebama. Zato je bitno da država obezbedi optimume ekonomskih i socijalnih ciljeva kroz koordinaciju ovih politika. Praktično to znači da ekonomija mora da da podršku određenim socijalnim kategorijama stanovništva širokim i fleksibilnim socijalnim programima koji su tako skrojeni da odgovaraju kako socijalnim potrebama, tako i limitiranim ekonomskim resursima.

Ovaj problem nije toliko izražen kad je privreda u ravnoteži, stabilna sa zadovoljavajućom stopom rasta, ali je vrlo izražen kada se privredni rast usporava ili kada privreda ulazi u recesiju i inflaciju krizu tj. kada je izbačena iz ravnoteže. Sve zavisi od jačine recesije ili inflacije, odnosno stagflacije, ako i jedna i druga istovremeno deluju i od dužine njihovog trajanja.

Struktura rashoda je takva da se oni sastoje od:

1. administrativnih rashoda (za javnu upravu);
2. funkcionalnih rashoda (za određene funkcije kao što su bezbednost, zdravlje, obrazovanje, socijalna zaštita, kultura, zaštita životne sredine i dr.) i
3. socijalnih rashoda koji, u skladu sa teorijom države blagostanja obuhvataju različite oblike socijalne pomoći koja se daje u gotovom novcu ili robama i uslugama, poreskim olakšicama i sl.

Socijalni rashodi obuhvataju pomoć porodičnim domaćinstvima sa niskim prihodima, starijim osobama, invalidnim osobama, bolesnim, nezaposlenim i mladim osobama. Ova pomoć ne mora biti samo državna, već može biti i pri-

vatna. Ovi rashodi i benefiti su rezultat uloženi napore i sredstava za stvaranje države blagostanja koja se ostvaruje uglavnom u razvijenim zemljama koje za to imaju političku volju i resurse (materijalne uslove, sistemske, strategije i sl.). Tako, npr., ovi rashodi su u 2007. godini iznosili u javnom sektoru u SAD 16,2% BDP, u Nemačkoj 25,2%, u Grčkoj 21,3%, u Čehoslovačkoj 18,8%, Mađarskoj 22,9%, Švedskoj 27,3%, Turskoj 10,5%, Meksiku 7,2%, Južnoj Koreji 7,6%.⁵

U recesiji, a posebno u dubokoj recesiji – krizi, rastu budžetski deficit, otežano je finansiranje rashoda i moraju da se sprovede štednja i racionalizacija javnih rashoda. Koliko i kako, to zavisi od budžetske politike i politike javnih rashoda svake zemlje. Pri tome, se pokazalo da je lakše smanjivati administrativne i funkcionalne rashode od socijalnih. To je posledica konfliktnosti ekonomskih i socijalnih ciljeva u uslovima usporavanja i smanjenja rasta BDP ali i inflatornih kretanja koja unose specifične poremećaje u javnim finansijama zemlje i koji se odražavaju na nestabilnost finansiranja javnih rashoda a za čije rešavanje su neophodni selekcija prioriteta i racionalizacija budžetskih rashoda. U inflaciji kada, od momenta prikupljanja poreza do realizacije javnih nabavki, cene rastu, planirane javne usluge moraju realno da se smanjuju pa su, kao i u recesiji, rast budžetskih deficita i neophodnost selekcije prioriteta, kao i racionalizacije budžetskih rashoda neminovnost.

U svakom slučaju u recesiji i inflaciji javni rashodi ne smeju da rastu jer se povećava konfliktnost između održivog ekonomskog razvoja i javnih rashoda. Konflikt se rešava tako što se usporava i smanjuje učešće javnih rashoda u BDP-u, čime se smanjuje budžetski deficit. Najbolji način da se izađe iz ovakve situacije su strukturne promene koje su dugoročne i koje imaju odlučujuću ulogu u izlasku iz recesije i krize i za bolje, delotvornije upravljanje privatnim i javnim sektorom i njihovim odnosom. To otvara prostor za njihov razvoj u složenom odnosu međusobnog uticaja. Cilj je da se u javnom sektoru, njegovom modernizacijom i primenom NPM bolje ostvaruje princip value for money. Za to su neophodni politička volja i bolje korišćenje resursa i kapaciteta. U svemu tome mora se biti oprezan i imati u vidu da je pritisak na rast javnih rashoda veliki i da sile koje deluju na taj rast i interakcije između ekonomskog razvoja, razvoja javnih potreba, a posebno onih koje isporučuje država blagostanja, nedovoljno predvidljive. Bez boljeg razumevanja ovih interakcija dijagnoza je teška a terapija gotovo nemoguća.

Pri tome je i budžetska disciplina značajna s obzirom da diskrecione budžetske odluke utiču na budžetske poremećaje. U budućnosti sve značajniji izvor pritiska na povećanje budžeta, a posebno socijalnih rashoda, biće rast stanovništva i povećanje dužine života, što već sada, a to će biti sve više u budućnosti, zahteva povećanje javnih rashoda za socijalno osiguranje i socijalnih rashoda.

⁵ OECD (2011), "Social expenditure", in OECD Factbook 2011-2012: Economic, Environmental and Social Statistics, OECD Publishing, p. 242. <http://dx.doi.org/10.1787/factbook-2011-96-en>

U svakom slučaju mora se voditi računa da bez obzira što su javni rashodi i njihov razvoj neophodni i što njihova potrošnja ima određene pozitivne efekte i na kapacitete u tržišnom sektoru, njeno povećano učešće u BDP dovodi do toga da je privatni sektor ekonomije toliko pritisnut i sužen, odnosno stavljen u poziciju da posluje daleko ispod svog proizvodnog potencijala. To kao i vanbilansni budžetski izdaci za javna preduzeća, za subvencioniranje programa za pojedince i privatnu industriju, različiti oblici intervencija, troškovi prikupljanja poreza i druge vanbudžetske aktivnosti, imaju za posledicu uticaj na ograničavanje tržišnih snaga (konkurentnosti) i na alokaciju resursa u ekonomiji unutar države ali i na međunarodnu konkurentnost u trgovinskim i finansijskim odnosima.

Treba imati u vidu i ratio ukupnih poreskih prihoda. Uvek je prisutan strah i opasnost da ako ukupni porezi rastu u strukturi BDP smanjuje se podsticaj za zapošljavanje, štednju i preuzimanje rizika ulaganja ili povećava poreska evazija, pokazujući da dostignuti poreski kapaciteti nisu u mogućnosti da to spreče.

Suština reformisanja odnosa javnog i privatnog sektora

1. Razlike između javnog i privatnog sektora i njihova povezanost

Osnovna razlika između javnog i privatnog sektora je u prirodi njihovih funkcija. Javni sektor se pretežno bavi socijalnim funkcijama, a privatni ekonomijom, stvaranjem društvenog proizvoda. Privatni sektor stvara društveni proizvod, odnosno novu vrednost, a javni silom fiskalnog suvereniteta zahvata veliki deo nove vrednosti (do 50%) za finansiranje javnih potreba i tako obezbeđena sredstva se troše na javne rashode.

O ovim razlikama, međutim može se samo uslovno govoriti s obzirom da se u savremenim državama ekonomske funkcije ostvaruju i u javnom sektoru, a socijalne i u privatnom sektoru, ali ipak socijalne funkcije su uglavnom cilj i zadatak javnog sektora a ekonomske privatnog (tržišnog).

Posmatrano iz ekonomskog ugla, u savremenim državama, koje sve više dobijaju karakter mešovite (tržišne i javne privrede) može se uočiti da je javni sektor veliki potrošač koga snabdeva privatni (javne nabavke) i da kao takav igra značajnu ulogu u obezbeđenju tražnje i tržišta za proizvode iz tržišnog sektora. Uz to, određene javne funkcije (snabdevanje energijom, vodom, transportnim uslugama i sl.) ostvaruju se preko javnih preduzeća koja su sastavni deo i javne i tržišne privrede. Videćemo u daljem tekstu kako tržišni sektor ulazi u javni sektor, odnosno kako se povezuje sa javnim sektorom kroz NPM, JPP i putem drugih oblika kooperacije sa javnim sektorom. Ali i javni sektor ulazi u tržišni kada npr. investira kapital u javna preduzeća, banke i sl., zatim kroz JPP i na druge načine.

Isto tako i privatni (tržišni) sektor ima određene socijalne funkcije od kojih su najznačajnije zapošljavanje i obezbeđenje sredstava za socijalno osiguranje, zaštita životne sredine i sve one funkcije koje spadaju u društvenu odgovornost savremenih korporacija. Ipak, osnovna funkcija i uloga javnog sektora kao entiteta je socijalna, a privatnog ekonomska.

Privatni i javni sektor su bitne komponente savremenog kapitalizma, bitan faktor njegove demokratičnosti i efikasnosti. Iako se radi o različitim entitetima, oni su i međuslovljeni. Privatni sektor stvara novu vrednost i društveni proizvod za sopstvenu potrošnju i potrošnju javnog sektora. Javni sektor je veliki potrošač robe koju nudi privatni sektor a svojim funkcijama bitno doprinosi da se privatni sektor efikasno razvija (javne nabavke, privredno zakonodavstvo i dr.). To pokazuje njihovu međuslovljenost. No, treba imati u vidu da i privatni i javni sektor u svom razvoju ispoljavaju i određene slabosti i nedostatke. Te slabosti su naročito došle do izražaja u nastanku ekonomske krize u kojoj sada živimo. Da bi se ista ublažila i njeno dejstvo otklonilo neophodne su reforme i

tržišnog i javnog sektora i njihovog međusobnog odnosa.⁶ U tome mogu igrati značajnu ulogu NPM, PEM i PPP.

Odnos tržišnog i javnog sektora je veoma složen. U tom odnosu se javljaju brojni probleme od značaja za ekonomsku i socijalnu sigurnost i ekonomski i socijalni razvoj društva. Osnovni razlozi za uvođenje JPM, jesu efikasnije upravljanja javnim rashodima ali i traženje optimuma u odnosima između javnog i tržišnog sektora i po tom osnovu preispitivanje i redefinisane njihovih fiskalnih i drugih ekonomskih odnosa.

SHEMA BR. 1. – Osnovne razlike između javnog i tržišnog sektora i NPM

Javni sektor	Tržišni sektor
1. Troši deo nove vrednosti (društvenog proizvoda za javne usluge i investicije – javnu potrošnju)	1. Stvara novu vrednost i društveni i proizvod za sve oblike potrošnje pa i za javnu potrošnju
2. Oslanja se na (dodelu) aproprijacija	2. Izloženost tržišnoj konkurenciji
3. O javnim potrebama i sredstvima, javnoj potrošnji odlučuju politički faktori i uticaj (vlast, država), tj. sila ili prinuda – hijerarhija koja i kontroliše procese proizvodnje finansiranja i potrošnje javnih dobara	3. O tržišnom proizvodu i privatnoj potrošnji odlučuju privatna inicijativa i konkurentnost (tržišne zakonitosti) kao kriterijumi uspešnosti, kontrole i sl.
4. Procene rezultata su subjektivne kao i odlučivanje (politika)	4. Procene rezultata su objektivne a odluke i subjektivne i objektivne kriterijumi su egzaktni, nova vrednost, dobit, BDP
5. Organizacija javnih usluga i uloga menadženta (upravljanje) su hijerarhijski i autoritarni, politički podsticaji i uloga zaposlenih su prilagođeni takvoj (birokratskoj funkciji i organizaciji)	5. Organizacija i uloga menadžmenta je podređena rezultatima poslovanja, stimulacije takođe zavise od tih rezultata
1) O ovome detaljnije videti Jonathan Boston (1996), identifikacija nekoliko načina razlikovanja javnog i privatnog sektora. Boston ukazuje i da se u reformama javnog sektora ignorišu ove razlike.	

Izvor: Wikipedia, New Public management (<http://en.wikipedia.org/wiki/New-public-management>)
3. septembar 2011.

2. Optimalan budžet

U redefinisaju ovih odnosa najveći problemi su koliko sredstava država zahvata putem javnih prihoda i šta dobijaju korisnici javnih usluga za novac koji plaćaju javnom sektoru, odnosno koji obim i kvalitet javnih usluga ulazi u „fiskalnu cenu” i kako se troše sredstva javnih prihoda. O tom odlučuje politika, odnosno država. Ona treba da donese optimalan budžet u datim materijalnim i socijalnim uslovima zemlje. A taj budžet mora i optimalno da se sprovodi. Budžet se usvaja u formi zakona.

⁶ O ovome detaljnije videti J. Gorčić, Upravljanje krizom svet i mi, Proinkom, Beograd, 2009.

Neoptimalna rešenja u kreiranju budžeta i institucionalizaciji za njegovo sprovođenje mogu biti njegova implementacija kako na prihodnoj, tako i na rashodnoj strani budžeta. Na prihodnoj strani najveći problem budžetske politike je mera fiskalne presije, odnosno raspodele BDP na javni i privatni sektor (sektor privrede i stanovništva). Država mora, u demokratskom političkom procesu, da odluči koliko će sredstava fiskalnim putem zahvatiti iz privrede i od stanovništva da bi finansirala javni sektor, javne usluge. Ako zahvati više od optimuma smanjiće se ili neće dovoljno porasti privredne aktivnosti i potrošnja koje obezbeđuju rast društvenog proizvoda, a time i javnih prihoda. Ako zahvati manje, prikratiće socijalne funkcije društva što će se nepovoljno odraziti i na ekonomiju tržišnog sektora, a time i na rast BDP.

Naša država zahvata za budžetske potrebe između 40 i 50% BDP, a za tu svrhu se i zadužuje, pri čemu je na granici prezaduženosti. Optimum za zemlje u razvoju i tranziciji je međutim da se procenat BDP koji se izdvaja za javne potrebe kreće između 25% i 35% BDP. Bez toga nema bržeg razvoja zemalja u razvoju i tranziciji, pa i naše.

U primeni budžeta na rashodnoj strani mogu da se jave posebni problemi kao što su poreska diskriminacija, utaja poreza, nesposobnost poreske administracije da nametne i prikupi javne prihode prema budžetskom planu i sl.

Kada „*cenu budžetskih usluga*” analitički sagledavamo, vidimo da nju čine sredstva koja se koriste za plaćanje javnih nabavki roba i usluga i za investicije u javnom sektoru, za lične rashode (plate zaposlenih u državnoj upravi i druge naknada) i budžetske troškove. U vezi sa ovim postavljaju se brojna pitanja, među kojima su struktura javnih prihoda i što je još značajnije, pitanje racionalnosti, odnosno neracionalnosti trošenja sredstava na javne nabavke, na lične i ostale rashode u javnom sektoru. Glavni problem koji se mora rešavati je da li oni koji koriste javne usluge i koji ih plaćaju, mogu da dobiju veći obim i kvalitet javnih usluga za dati, a eventualno i za manji novac? Bitno je koliko je razvijen demokratski proces koji je uslov efikasnosti političkog odlučivanja, koliki je optimalan deficit, zašto država mora da se zadužuje, pod kojim uslovima i do koje granice zaduživanja? Sve su to pitanja koja zahtevaju odgovore koji vode ka rešenjima za optimalizaciju budžeta u procesu budžetskog odlučivanja.

Na strani rashoda optimalan je budžet onaj koji se i efikasno sprovodi. U tom procesu postavljaju se pitanja šta se događa sa javnim nabavkama da li su zapošljeni u javnoj upravi produktivno upošljeni, šta je sa tehnološkim progressom i modernizacijom javne uprave i dr. Odgovori na ta pitanja su traganja za promenama čiji rezultat je da oni koji koriste javne usluge i koji ih finansiraju (plaćaju) dobiju više za manje, koliko je to u datim realnim budžetskim uslovima moguće.

Odgovore na ova pitanja u funkciji modernizacije tradicionalne javne uprave daje teorijski koncept value for money, teoprija NPM i savremena praksa koja se na njima zasniva, a u okviru ovih PEM i primena i razvoj JPP.

3. Nezadovoljstvo javnim sektorom, a naročito javnim rashodima

Nezadovoljstvo rezultatima, odnosno učincima javnog sektora je razlog da se u naučnim pristupima i praksi traže i iznalaze nova rešenja kojima može da se poveća delotvornost javnog sektora.

U čemu je nezadovoljstvo javnim uslugama koje pruža javni sektor, kako se manifestuje i otklanja?

Javni sektor, sistemski uređen i kako deluje u ostvarivanju svojih funkcija, šta proizvodi, koji input i output ima, je vrlo veliki i vrlo je skup. On troši do 50% BDP i obuhvata javne usluge koje čine opšti standard i kvalitet života. Savremeni život se bez njega ne može zamisliti. Kao takav, on je velika tekovina civilizacije. On je i veoma složen i ima svoju dinamiku razvoja. U njemu se razvijaju sve javne (socijalne) delatnosti, politika, država sa javnim uslugama, administrativnim, pravnim, bezbednosnim, socijalnim kao što su obrazovanje, zdravstvo, socijalno staranje, komunalne delatnosti, delatnosti javnih preduzeća, zaštite čovekove okoline, odnosi sa inostranstvom, zakonsko uređivanje, regulisanje i kontrola tržišta i drugih oblasti života.

U svim tim oblastima država ima javne investicije i obavezu da pruža javne usluge. Nezadovoljstvo se ispoljava upravo u vezi sa tim. Smatra se da država, za novac koji oduzima privatnom sektoru, može delotvornije da investira u javnu infrastrukturu i da obavlja javne usluge.

Šta to znači? Koji su kriterijumi i standardi za efikasnost javnih usluga?

Kriterijumi su politički tj. oni koje odrede političke stranke koje dođu na vlast. One preuzimaju upravljanje državom i primenjuju svoje programe za javni sektor, odnosno određuju njegov sistem, njegovu institucionalizaciju, organizaciju, organe uprave i obezbeđuju njegovu implementaciju. Politika, odnosno organi državne vlasti kontrolišu javni sektor, analiziraju ga i razvijaju.

Nema egzaktnog kriterijuma i standarda za ocenu uspešnosti javnog sektora za razliku od privatnog u kome je output egzaktan. To je profit kao realna i novčana (vrednosna) kategorija, odnosno to su akumulacija, novostvorena vrednost (BDP), investicije, potrošnja i sl.

Teorija blagostanja je pokušala, relativno neuspešno, da kao kriterijum i standard uspešnosti javnog sektora primeni preferencije potrošača koje ispoljavaju kada koriste javne usluge, što bi moralo da dođe do izražaja i u izbornom demokratskom procesu. Međutim, kako nema načina ni mogućnosti da se preferencije građana egzaktno procene, iskažu i izmere, da se na osnovu određenih standarda utvrdi njihov rezultat kao merilo uspešnosti javnih usluga, traganje za pouzdanijim kriterijumima i standardima efikasnosti države i njenog budžeta je išlo i u drugim pravcima.

NPM je pokušaj da se primene određeni egzaktni kvantitativni i kvalitativni kriterijumi uspešnosti javnog sektora. To je primena principa value for money.

4. Value for money i NPM

Kriterijum vrednost za novac znači da se javna usluga mora ostvariti tako da se za dati novac ostvaruje njen veći kvalitet ili da se dati kvalitet javne usluge ostvaruje sa manje novca.

Ovo je neophodno zbog toga što su javne usluge veoma skupe i što se za njih iz privatnog (privrednog) sektora (od strane korporacija i drugih privrednih subjekata i stanovništva) fiskalno izdvajaju velika sredstva koja moraju delotvorno da se troše. Da bi se to ostvarilo NPM mora da obezbedi planiranje i kontrolu učinaka kako bi se utvrdilo da li poreski i obveznici drugih javnih prihoda dobijaju vrednost (javnih usluga) za svoj novac koji su dali javnom sektoru, odnosno da li su sredstva za pružanje javnih usluga od strane javne uprave ostvarena u skladu sa planiranim ciljevima i ekonomskim načelima troškova. Primena NPM zahteva minimalni utrošak za određeni rezultat u kvantitativnom i kvalitativnom smislu, odnosno da je taj rezultat ostvaren u skladu sa načelima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u trošenju sredstava za javne rashode.

Načelo ekonomičnosti javne usluge podrazumeva minimalni utrošak sredstava za određenu aktivnost, vodeći računa da se pri tome ne dovedu u pitanje obim i kvalitet javne usluge.

Načelo efikasnosti predstavlja odnos između postignutih rezultata u proizvodnji javnih usluga i iskorišćenih resursa za njihovu proizvodnju javnih usluga i iskorišćenih resursa za njihovu proizvodnju prema odgovarajućim ekonomskim standardima. I za javni sektor, odnosno za pružanje javnih usluga, propisani su Međunarodni računovodstveni i ekonomski standardi, a zahteva se i procenjivanje rezultata u tom kontekstu.

Načelo efektivnosti predstavlja stepen do koga su postignuti (realno) postavljeni ciljevi kao i odnos između planiranih i ostvarenih zadataka u proizvodnji javnih usluga.

Vrednost za novac se može izračunati, odnosno izračunava se primenom tzv. komparatora. Izračunava se koliko košta javna usluga kada se obavlja na tradicionalni način kako to radi javna uprava i kada se radi na novi način putem NPM i putem JPP. Pri tome se izračunavaju svi troškovi i svi benefiti za državu i korisnika usluga primenom NPM, a kad je u pitanju JPP onda i troškovi povraćaja uloženih sredstava i profit privatnog partnera.

Kao što se da videti iz rečenog, ekonomski kriterijumi uspešnosti sve više ulaze u javni sektor da bi ga učinili efikasnijim. Ovo je u stvari proces traganja, istraživanja mogućnosti povećanja efikasnosti javnog sektora u pravcu primene ekonomskih kriterijuma iz privatnog sektora. Ali to, kako dalje ukazujemo, nije lako. Priroda javnog sektora je socijalna i nije ekonomska. Politika i država su takvi entiteti čije su funkcije socijalne, ali ima i te kako mesta primeni ekonomije u upravljanju rashodima u javnom sektoru kako bi isti efikasnije (sa manjom fiskalnom presijom) i na veće zadovoljstvo korisnika javnih usluga proizvodio javna

dobra. Time se ne dovode u pitanje socijalna priroda javnih usluga i političko odlučivanje o njihovom obimu, prioritetima, kvalitetu, strukturi.

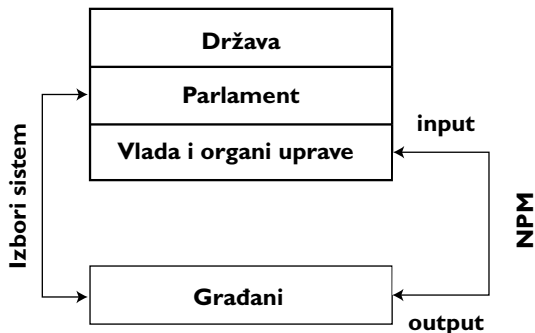
Razvoj javnog sektora će se sve više kretati u pravcu ekonomizacije javnih rashoda zbog sve veće primene NPM, PEM i JPP. Uporedo sa tim efikasnija rešenja se traže i u odnosima između javnog i privatnog (tržišnog) sektora i to u dva pravca. Prvi je optimalizacija fiskalne presije, a drugi uključivanje privatnog sektora u finansiranje, izgradnju i održavanje javnih investicija kroz JPP.

Novi sistem upravljanja javnim rashodima i u njemu dizajniranje i primena principa value for money ne mogu se lako ostvariti. To se postiže reformama javnog sektora, postupno u etapama. Uvođenje NPM, PEM i JPP zahteva decenije upornog rada u skladu sa jasnim strategijama njihove primene i razvoja kao i materijalne, ljudske i druge uslove za njihovo ostvarivanje.

Šire posmatrano, javne potrebe i javni rashodi za njihovo finansiranje bitno zavise i od razvoja privatnog tržišnog sektora koji finansira javni sektor, obezbeđuje tehnološke inovacije za njegov razvoj, koji je veliki kupac proizvoda i usluga koji troše javni sektor (javne nabavke) a sa javnim sektorom se, kroz JPP i direktno povezuje čime se sve proširuju ekonomija tržišnog i javnog sektora.

Mora se uvesti novi sistem planiranja, programiranja i kontrole učinaka u pružanju usluga javnog sektora i povećati odgovornost za učinke.

SHEMA BR. 2. – Upravljanje javnim rashodima prema NPM



Učinci se moraju stalno analizirati i procenjivati, ex ante, kada se planiraju i programiraju i ex post, kada se analiziraju ostvareni rezultati.

Mora se obezbediti visok nivo kontrolne sredine odnosno efikasnost učinaka unutrašnje kontrole, unutrašnje i eksterne revizije. Mora se pojačati kontrola parlamenta nad vladom i javnom upravom u ostvarivanju ciljeva i sistema NPM. To podrazumeva povećanje nivoa profesionalnosti i u organima unutrašnje i eksterne kontrole javnih rashoda. S tim u vezi revizorski organi moraju, pored revizije finansijskih izveštaja i revizije usklađenosti (sa zakonima, budžetom i sl.) da primenjuju i reviziju celishodnosti odnosno da ukazuju linijskim ministarstvima i drugim odgovornim organima na nivou centralne, subcentralne i lokalne vlasti koja su moguća alternativna rešenja u trošenju sredstava koja

obezbeđuju primenu principa vrednosti za novac i da o tome obaveštavaju parlamente, ukazujući i na alternativne mogućnosti poboljšanja sistemskih rešenja i njihove primene u ovoj oblasti.

Kontrola učinaka i snažna kontrolna sredina omogućuju da se efikasno rešava i problem korupcije u javnom sektoru.

Primena NPM zahteva i organizacione promene i adekvatno upravljanje ljudskim resursima u javno sektoru (profesionalnost kadrova, konkurentnost kod zapošljavanja, produktivnu upošljenost i sl.).

5. Pravci razvoja, reforme javnog sektora i sistemske promene

Ideje, institucionalizacije i primene koncepta NPM ili menadžerijalizma, obuhvataju nekoliko pravaca političkih, ekonomskih, organizacionih i drugih promena u javnom sektoru, i to:

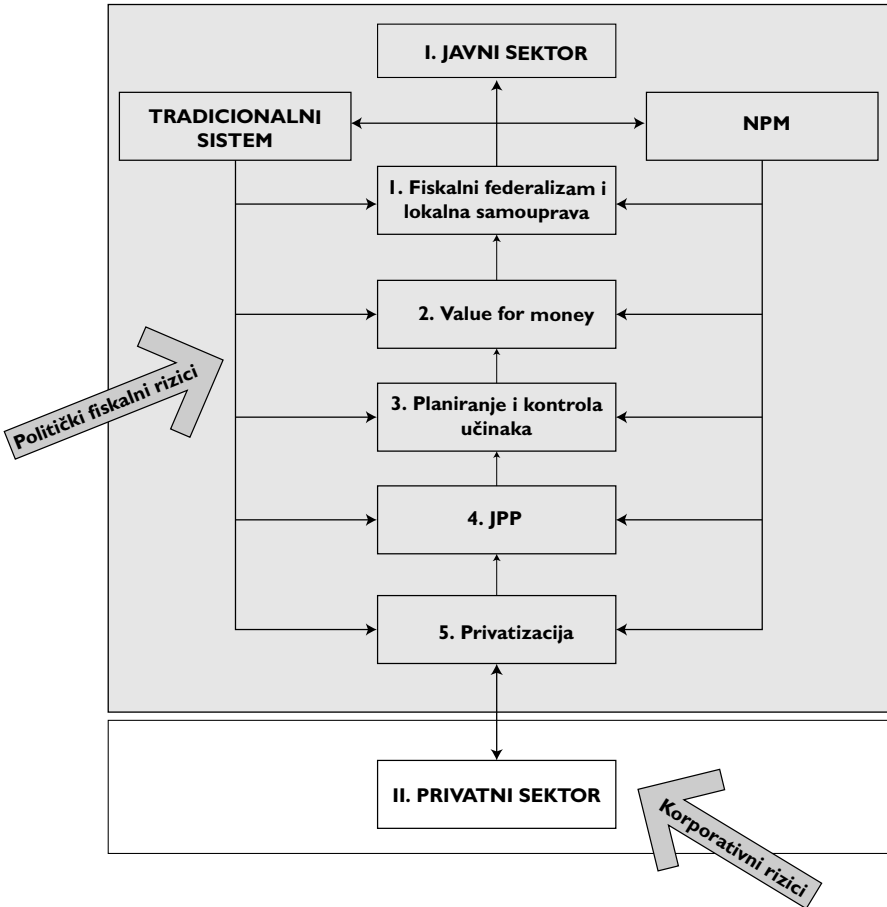
- ubrzanje procesa demokratizacije i povećavanja transparentnosti poslovanja i učinaka javnog sektora;
- decentralizaciju javnog sektora, razvoj fiskalnog federalizma i lokalne samouprave, ali i decentralizaciju javnog ka privatnom sektoru;
- novo upravljanje javnim rashodima (Public expenditure management) i javnim prihodima i nove budžetske politike;
- javno-privatno partnerstvo (Public-private partnership) i druge oblike kooperacije javnog i privatnog sektora u obezbeđivanju javnih nabavki i
- privatizacije u javnom sektoru.

To zahteva sistemske promene koje obuhvataju sledeće podsisteme (shema 3 na sledećoj strani):

Kao što se iz navedene šeme da uočiti, javni sektor je postao, a biće još više složen i razgranat sa razvijenijom strukturom i sve složenijim povratnim spregama sa privatnim sektorom, u cilju neprekidnog povećanja svoje efikasnosti. Klasične javne usluge od strane državnih organa i ustanova (posebno javne nabavke) i njihovo finansiranje se menjaju sa uvođenjem NPM i pet podsistema u njegovom okviru koji se mogu dalje dekomponovati na druge podsisteme prema linijskim ministarstvima ili javnim službama i ustanovama (obrazovanje, zdravstvo, nauka, kultura i sl.) koje primenjuju korisnici budžetskih sredstava sa planovima, programima i učincima svog rada.

Iz šeme se da uočiti i novi odnos javnog i privatnog sektora, odnosno ulazak menadžerskih veština i tržišne efikasnosti u javni sektor, ali radi efikasnijeg pružanja javnih usluga i upravljanja javnim rashodima. Institucionalizovanje JPP predstavlja i neposredno povezivanja javnog i privatnog sektora radi zajedničkih ulaganja u javne investicije, njihovog održavanja i pružanja javnih usluga. Sistem upravljanja javnim uslugama postaje složeniji, izlaže se dejstvu klasičnih i novih fiskalnih rizika i zahteva primenu novog načina upravljanja javnim poslovima i fiskalnim rizicima.

HEMA BR. 3. – **Od tradicionalnog ka novim modelima upravljanja javnim sektorom**

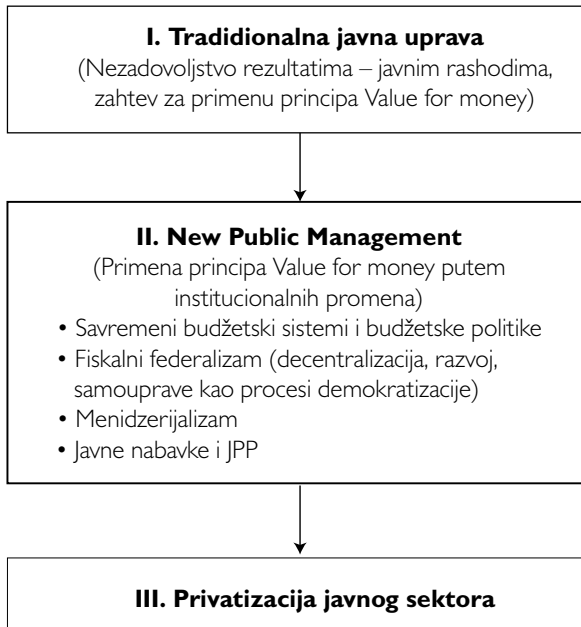


5.1. Tradicionalna javna uprava, NPM i privatizacija

Nezadovoljstvo rezultatima javnog sektora pružanjem javnih usluga i trošenjem javnih sredstava, zahteva primenu novog sistema zasnovanog na realizaciji principa value for money, što bi moralo da rezultirala u traženju efikasnijih rešenja za output javnog sektora i za javne rashode, tj. krenuli su u pravcu dizajniranja i primene NPM. Iz navedene, kao i iz prethodne šeme se upravo može videti da se NPM nadograđuje na tradicionalni sistem javne uprave i njenog finansiranja i da se razvija tako što uključuje primenu znanja, iskustva, metodologije i ekonomije privatnog sektora u upravljanju javnim rashodima, ne menjajući svoju socijalnu ulogu u pružanju javnih usluga. Novi model upravljanja javnim rashodima (output-ima) javnog sektora poboljšava ukupnu ekonomiju javnog sektora i čini je efikasnijom u pružanju javnih usluga. Primena principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti se, međutim, tu ne završava. Ona zahteva i privatizaciju javnog

sektora, odnosno realokaciju njegovih resursa u privatni sektor radi efikasnijeg pružanja javnih usluga i boljeg korišćenja resursa. Određeni oblici privatizacije su i JPP i outsourcing i incoursing i slični ugovorni odnosi između javnog i privatnog sektora. Sve to se spaja u jednu celinu koja mora biti funkcionalnija i efikasnija nego što je to bila do sada. Krajnji cilj je stvaranje javnog servisa kojim se efikasnije zadovoljavaju javne potrebe građana.

HEMA BR. 4. – **Tradicionalna javna uprava, NPM i privatizacija**



Ovakav pristup zahteva organizaciona i druga institucionalna prilagođavanja radi upravljanja učincima kao što su sistemi informisanja, klasifikacije i evidentiranja učinaka, sistemi kojima se obezbeđuje snažnija kontrolna sredina, standardi merenja i procene rezultata, dezagregacija, uvođenje vladinih agencija i sl. Prikaz ovih promena dat je u sledećoj tabeli:

TABELA I. – **Upoređenja birokratske i implementacije vladinog NPM**

Birokratska implementacija	NPM	Implementacija bitnost
Politički interes	Rezultati za građane value for money	Normativni okvir zamenjen pragmatizmom
Efikasnost, pravičnost	kvalitet i vrednost	Očekivanja građana moraju biti ostvarena, ciljevi nisu neophodno jednoobrazni
Administracija	proizvodnja javnih dobara	nadgledanje funkcija procesa, tržišna konkurentnost
Kontrola	obezbeđenje primene (pridržavanja) normativa	promena kulture, zahtevi komuniciranja
Specifične funkcije, autoritarnost, strukture	Identifikacija misije, usluge, korisnici, rezultati	podsticaji, sankcije
Određivanje troškova	zadata, ostvarena vrednost	finansiranje za slučaj neizvesnosti u realizaciji
Ostvarivanje odgovornosti	izgradnja odgovornosti	nivo konkurencije rezultat kontrole, opcije
Sledi pravila, procedure	identifikuje, rešava probleme, kontinuirano poboljšava proces	samoregulacija partnerskog odnosa
Operacionalizacija administrativnog sistema	odvajanje (posebnog) servisa za kontrolu	hijerarhija, decentralizacioni nivoi
	povećanje izbora korisnika (potrošača)	nivo konkurentnosti, fleksibilnost
	obezbeđenje podsticaja	potencijal za rešavanje nenameravanih posledica
	merenje, analiza rezultata	outputi u odnosu na procese
	veća vrednost na osnovu povratne sprege	kompleksnost mreže NPM
<p><i>Izvor: Jo Ann, G. Ewalt, Theorics of Governance and NPM: Links to understanding Welfare Policy implementation, Department of Government, Eastery Kentucky University, Prepared for presentation at the Annual conference of the American Society for Public Administration, Newark, NJ March 12, 2001, second Draft.</i></p>		

Pojam, definicije i istorijski razvoj NPM

1. Razvijene zemlje

1.1. POJAM I DEFINICIJE NPM

New Public Management (u daljem tekstu: NPM) je menadžerska filozofija koju počinju da koriste i primenjuju vlade kapitalističkih država od 1980-tih godina da bi osavremenile (modernizovale) javni sektor koji je pod velikim pritiscima da postigne efikasnost. NPM je termin koji se veoma široko i veoma složeno (kompleksno) koristi da opiše talas reformi javnog sektora koji je zahvatio svet počev od 1980-tih i koji se širi promenljivim intenzitetom i sa relativnom uspešnošću i danas.

Prema svetskoj banci NPM je klizava nalepnica. Uopšte, koristi se da opiše menadžersku kulturu koja ističe centralnu ulogu građana ili potrošača javnih usluga, kao i odgovornost za učinke (rezultate). NPM takođe sugerira strukturalne ili organizacione izbore koji promovišu decentralizovanu kontrolu kroz široku primenu mogućnosti alternativnih uslužnih mehanizama, uključujući kva-zi-tržišne mehanizme sa obezbeđenjem javnih i privatnih vršioaca usluga koji konkurišu za resurse od nosioca politike i donatora. NPM ne tvrdi da vlada treba da smanji iznose određenih javnih rashoda. Mada je NPM često povezan sa ovom perspektivom politike javnog sektora, NPM ne ukazuje da li ciljevi treba da se ostvare ili ne. Smatra se da javne usluge treba efikasnije da se obavljaju.⁷

1.2. SPOJ DVA MODELA UPRAVLJANJA JAVNIM SEKTOROM – POLITIČKA I ORGANIZACIONA TEORIJA

U celom prošlom veku sazrevala je svest o promenama u javnom sektoru. U tradicionalnoj javnoj upravi (administraciji), povećani su pritisci da se oslobodimo tradicionalnog poimanja javne administracije i da se ona modernizuje. Traže se novi optimumi u dizajniranju sistema javne uprave i u njegovoj realizaciji tj. pružanju javnih usluga. Argumenti najvećih kritičara su da je tradicionalni metod organizovanja izvršne vlasti suviše deformisan, birokratski, neefikasan, neodgovoran i neproduktivan te da to ne daje rezultate koji se žele od vlade. Građani očekuju od vlade učinke, da proizvodi rezultate, ne tolerišu neefikasnost i neefektivnost. Zbog toga je izražena potreba za novim načinom vođenja javnih poslova, za novom paradigmatom upravljanja vlade, odnosno menadžmenta u javnom sektoru.⁸

Za bolje upravljanje javnim sektorom koriste se dva modela u pristupu. Jedan je pronalazak forme vlasti koja će bolje upravljati (Stoner, 1998) a drugi

⁷ Nick Manning; – The New Public Management & its Legacy „Administrative & Civil Service Reform”, World Bank, 2000.

⁸ Robert D. Behn, Terry Sanford; „The New Public Management”, Institut of Public Policy, Duke University, 1998, p. 131.

preuzima svoje ciljeve ne iz teorije demokratije, već iz tržišne ekonomije (Hood, 1991). U suštini upravljanje javnim sektorom je politička teorija, dok je NPM organizaciona teorija.⁹

Ovo upućuje na to da postoje velike rezerve unutar tradicionalnog sistema vlasti i da je neophodna adekvatna primena menadžmenta iz tržišnog (privatnog) sektora u upravljanju javnim sektorom koja nije političkog, već je organizacionog karaktera.

1.3. ISTORIJSKI RAZVOJ, EKONOMIJA JAVNOG SEKTORA I GLOBALIZACIJA

Naziv New Public Management (u daljem tekstu: NPM) upravo je ušao u upotrebu na početku 90-tih godina dvadesetog veka, da bi opisao reforme javnog sektora u Velikoj Britaniji i Novom Zelandu, kao konceptualni način inovacija za potrebe rasprava o organizaciji i upravljanju javnim sektorom od strane vlade. Principe NPM karakterišu uglavnom napori za bolju kontrolu output-a, za disagregaciju (dekomponovanje) tradicionalnih birokratskih organizacija i decentralizaciju upravljačkog autoriteta, za uvođenja tržišnih i kvazitržišnih mehanizama i orijentacije prema korisniku javnih usluga.

Ove promene došle su kao odgovor na nastale probleme u javnom sektoru i njegove nedovoljne efikasnosti, kao i odgovor na izazove globalizacije. U Velikoj Britaniji npr. došlo je do ovih promena zbog povećanog pritiska na Vladu da bolje rešava ekonomske probleme, uključujući veliki procenat nezaposlenosti i inflacije, kao i zbog dugogodišnje kritike kvaliteta i neefikasnosti javnog servisa. Ovo se desilo upravo u vreme kada je Margaret Thatcher bila na čelu Vlade i insistirala na smanjenju javnih izdataka da bi se obezbedila veća sredstva za investicije u tržišnom sektoru. Pored zalaganja za NPM ona se zalagala i za privatizaciju dela javnog sektora radi njegovog efikasnijeg funkcionisanja. U SAD su postavljeni isti zahtevi u vreme kada je predsednik bio Ronald Regan, zbog čega se ovaj pristup u teoriji naziva i „tačerezizam” odnosno „reganomika”. NPM je nastavio da se primenjuje u vreme Klintonove administracije u SAD inspirisan problemima u javnom sektoru koji su bili slični kao i u Velikoj Britaniji. Pod sloganom „prekranje vlade” došlo je do razvoja NPM sa motivom da se rešavaju problemi akumuliranog velikog javnog duga, kao odgovor na izazove drastičnih promena životne sredine i na zahteve derulacije i internacionalizacije. Uloga javnog sektora je preispitivana pod pritiscima (koji su postajali sve veći) za promene menadžmenta u javnom sektoru. OECD, Svetska banka i IMF sa oduševljenjem su zagovarali da se NPM reforme prošire globalno, što je dovelo do ekspanzije NPM u više zemalja.

Polazi se od toga da je upravljanje javnim sektorom uopšte zasnovano na birokratskom principu i birokratskoj organizaciji vlasti. Birokratija kako se tvr-

⁹ Jo Ann, G. Ewalt; „Theories Governance and New Public Management”, Second Draft, Department of Government, Estern Kentucky University, 2001, p. 8.

di, je nefleksibilna progresivno i zasnovana na kompleksu hijerarhije i odlučivanja odozgo, što prouzrokuje razočaranja u očekivanju građana, koji ne dobijaju vrednost za svoj novac koji daju javnom sektoru.

Fokus pokreta NPM je zasnovan na kritici od strane privatnog sektora u kome su se razvili superiorni metodi upravljanja biznisom. Kako vlada ostaje rigidna i birokratska, skupa i neefikasna, zahtev je da se njena efikasnost radikalno poboljša.

Jedan od razloga nastanka i razvoja JPP je taj što su kompanije sve više izložene ozbiljnoj međunarodnoj konkurenciji pa su primorane da koriste nove mogućnosti i povoljnije uslove koje može da im ponudi javni sektor. To ukazuje da inovacije u upravljanju u javnom sektoru nisu došle do izražaja onako kako se ostvaruju u privatnom sektoru. Zato se vrši pritisak da se i u javnom sektoru koriste dostignuća, vrednosti i tehnika upravljanja koje primenjuje privatni sektor a da se to čini tako da se priroda javnog sektora ne menja tj. da se ne menjaju njegove funkcije vlasti i njegove socijalne funkcije.

Vlada je prinuđena da inovira upravljanje administracijom, da prihvata efikasnost kako se ona ostvaruje u biznisu tržišnim mehanizmima kao što su upravljanje učincima, socijalni izbor, poštovanje preduzetničkog duha i sl. Od 1990. god. su zato reforme javnog sektora morale da idu dalje od jednostavnog priznanja da postoje osnovne razlike između javnog i privatnog sektora, već da umesto toga, idu toliko daleko i brzo, da omoguće da javni sektor prati i preuzima gde god je to moguće najbolju praksu modela upravljanja privatnim sektorom, pa i da se privatizuje.

Traže se i nalaze novi putevi spajanja nespojivog, javnog i tržišnog sektora, socijalnog i ekonomskog pristupa u ostvarivanju blagostanja građana. Glavna hipoteza ovih reformskih promena je da veća tržišna orijentacija javnog sektora vodi ka većoj troškovnoj efikasnosti vlada, bez negativnih efekata na ostvarivanje njegovih ciljeva kao i da jeftiniji i efikasniji javni sektor povećava međunarodnu konkurentnost.

Javni i privatni sektor su različiti entiteti sa razlikama i suprotnostima koje se ne mogu spajati. U javnom sektoru su primarne socijalne javne usluge, tj. proizvodnja ovih usluga radi povećanja standarda i kvaliteta života. Naglasak je na output-u, na preferencijama potrošača javnih usluga. Rezultat tog procesa nije egzakatan, nema konkretne protivusluge za ono što pojedinac plaća što mu se oduzima po osnovu sile fiskalnog suvereniteta države, a nema ni rentabilne cene javnih usluga. Javne usluge plaćaju svi srazmerno svojoj ekonomskoj snazi. Fiskalni sistem i politika javnih usluga su takvi da ih i svi koriste, a njihovo korišćenje je različito, nezavisno od toga koliko je ko platio. Potrošači se ne izjašnjavaju konkretno o korišćenju javnih usluga, njihovoj ceni i sl. često se skrivaju da ne bi plaćali više u ionako velikoj fiskalnoj presiji.

2. Zemlje u tranziciji – istorijsko, ekonomsko i političko nasleđe i NPM

Nasleđeni, predimenzionirani, neefikasni javni sektor u zemljama u tranziciji mora da se smanji, da se privatizuje i gde god je to moguće, da se racionalizuje. Tržišni (privatni) sektor mora, na račun javnog sektora da se povećava i kvalitativno (sa aspekta konkurentnosti) da se podiže na viši nivo. To su osnovni ciljevi tranzicije i političkih i ekonomskih reformi u ovim zemljama.

Ove zemlje nemaju ni tradicionalno razvijeni javni sektor, a treba da uđu u njegovu modernizaciju koju zahteva primena NPM.

Zemlje u tranziciji karakterišu niži stepen ekonomskog razvoja, nedovoljan rast društvenog proizvoda, niski per capita dohodak, manja efikasnost tržišnog i javnog sektora (niži tehničko-tehnološki razvoj, nedostatak znanja i kapitala, uvozna zavisnost, velika zaduženost javnog i privatnog sektora i druge ekonomsko-finansijske neravnoteže). Njih teže pogađa, ekonomsko-finansijska kriza. Uz to, ove zemlje su opterećene sistemskim reliktima prošlosti, navikama običajima, teško razvijaju demokratiju, tržišnu privredu i konkurentnost i efikasnost javnog sektora. Ne može se brzo proći put od centralno planske privrede, partokratije i totalitarizma do demokratije, razvijenog tržišta i javnog sektora u kome se ostvaruju zahtevi NPM. U takvim uslovima teško je modernizovati i javnu upravu. Čak i kada bi primenom NPM spojili najbolje u javnom i najbolje u tržišnom sektoru, ne bi mogao da se ostvari nivo NPM kakav je u razvijenim zemljama.

Nastao u osmoj deceniji XX veka NPM se razvio u razvijenim zemljama koje imaju veću tradiciju u upravljanju javnim sektorom u tržišnoj privredi, viši stepen razvoja demokratije, tržišnog i javnog sektora i efikasnije upravljačke sisteme. Zemlje u razvoju su na početku tih procesa ali ipak moraju ipak u njih da ulaže, jer je to suština tranzicionog procesa. Razlozi su, naravno, postizanje višeg standarda i kvaliteta života na osnovu rezultata koji se ostvaruju u tržišnom sektoru i na osnovu usluga koje im obezbeđuju javni sektor. One to moraju da čine i zbog globalizacije. Što se brže i efikasnije uključuju u globalizaciju, to će brže i efikasnije ostvarivati ciljeve tranzicije i u okviru njih razvijati NPM. U tim procesima bitna je pomoć razvijenih zemalja koje imaju interes da izvoze roba i usluge, kapital, znanje i tehnologiju i u zemlje u razvoju da bi obezbedile održivi razvoj i visok standard i kvalitet života svojih građana. Za to je nedovoljan deo BDP-a koji se ostvaruje unutar tih zemalja pa je neophodno da se ostvaruje i u inostranstvu. U procesu osvajanja NPM, zemlje u razvoju moraju da traže pomoć razvijenih, na šta imaju pravo, ali i da sebe pripreme za korišćenje te pomoći. Ona može biti bilateralna, ili multilateralna (regionalna i organizovana na svetskom nivou). Radi pružanja savetničke, instruktivne pomoći, ali i finansijske za ubrzanje reformi javnog sektora, posebno javnih izdataka i primenu NPM u zemljama u tranziciji, bitno je koristiti stručnu pomoć i finansijska sredstva međunarodnih organizacija koje su i za to osnovane odnosno koje na osnovu svojih

programa tu pomoć ostvaruju. Kao što su SIGMA, PHARE, USAID i druge. To se posebno odnosi na međunarodne banke, fondove i druge finansijske institucije kao što su MMF, Svetska banka, Evropska investiciona banka, Azijska razvojna banka i druge. Od posebnog značaja predpristupni i pristupni fondovi EU za one zemlje koje postaju kandidati ili su već članice EU.

Inače, kao i za razvijene, tako i za zemlje u tranziciji nije neophodan jedan isti, univerzalni, najbolji način primene NPM. Osnove NPM su iste, ali je primena (sistem, politika, implementacija) uvek usklađena i prilagođena specifičnostima zemlje u kojoj se primenjuje (stepen razvoja, kultura, način i običaji od uticaja na ekonomiju i upravljanje državom i sl.).

NPM u upravljanju javnim rashodima

1. Javni rashodi – najveći problem efikasnosti i razvoja javnog sektora

Sušтина NPM je da potrošnja, koja je najveći problem u javnom sektoru, učini efikasnijom. Potrošnja u javnom sektoru ima svoje karakteristike u pružanju socijalnih i ekonomskih funkcija. Socijalne su direktne, a ekonomske indirektnе. U privatnom sektoru je potrošnja ekonomska, egzaktna i objektivna kategorija. U javnom sektoru potrošnja, kao socijalna kategorija, nije egzaktna objektivna kategorija već subjektivna, politička administrativna kategorija. Ovo drugo zbog toga što vlada odlučuje o potrošnji, a konkretizaciju iste sprovodi javna uprava. Nema razmenskog odnosa. Meru javne potrošnje određuju (u budžetskom procesu) vlada i parlament (politika javnih rashoda), a sprovodi je javna uprava. To pokazuje da njihov korisnik ne može da utiče na neracionalnosti i neefikasnosti u pružanju javnih usluga, direktno kao u tržišnom procesu (da lošu ili skupu uslugu ne kupi). On može da utiče na javnu potrošnju u političkom procesu, uglavnom u izbornom procesu. U preduzetničkoj privredi o potrošnji odlučuju direktno, saglasnošću volja, prodavac i kupac, pa u okviru zakonitosti ponude i tražnje, efekti potrošnje pogađaju i jednog i drugog. U javnom sektoru „prodavac” odnosno pružalac javnih usluga nije direktno pogođen rezultatom tog čina, odgovornost je politička, a korisnik javnih usluga neposredno ne može da utiče na njihovu cenu, odnosno na obim i kvalitet, te na racionalnost javnih rashoda. Te rashode plaćaju privreda i građani, odnosno fizička i pravna lica po meri koju odredi politika.

Gde su optimumi? Vlada, na osnovu svog fiskalnog suvereniteta, nameće fiskalne obaveze za finansiranje javnih usluga (rashoda). Ona može da pogreši ako zahvata više ili manje javnih sredstava od optimuma i ugrožava ekonomski i socijalni razvoj kroz neoptimalno oporezivanje i trošenje sredstava. Ako u tržišnom sektoru privredni subjekat neracionalno troši on direktno snosi materijalne posledice. Što su troškovi veći, dobit je manja, a ako su veći od prihoda, privredni subjekat stvara gubitke i mora da ide u stečaj i/ili likvidaciju. Kod države je sasvim različita situacija. Ona može veću potrošnju da finansira povećanjem fiskalnih dažbina ili zaduživanjem, tj. na teret obveznika dažbina koje plaćaju buduće generacije. Država može i često mora da se zadužuje, ali se uvek postavlja pitanje, zašto, kako i šta se za to dobija, da li je efikasnije povećati poreze ili dugove, šta su optimumi u fiskalnom sistemu, fiskalnim zakonima i fiskalnoj politici i sl. Opšte je nezadovoljstvo u svetu javnim rashodima, a pokazalo se da se u tradicionalnom političkom sistemu i sistemu i politici budžetiranja problem efikasnosti javne potrošnje ne može rešiti. Ovo i zbog toga što se drugačije postupa kada se troše sopstvena u odnosu na tuđa sredstva. Zbog toga je sklonost potrošnji u javnom sektoru mnogo veća od sklonosti potrošnji u privatnom

sektoru. Ili, drugačije rečeno, sklonost štednji, racionalnom investiranju i zapošljavanju je mnogo veća u privatnom nego u javnom sektoru.

Ako je vlada lukrativna, a javna administracija koruptivna, to, zajedno sa napred navedenim, vrši veliki pritisak na javnu potrošnju, javni izdaci rastu, budžetski deficit se širi, povećava se fiskalna presija i pritisak na javno zaduživanje. To se događa i kada se stanje u privredi pogoršava, kada opada stopa rasta BDP, a javni rashodi ostaju isti ili se relativno manje smanjuju u odnosu na smanjivanje poreških i drugih fiskalnih izvora. Takvo upravljanje javnim rashodima čini javne usluge skupim i nedovoljno efikasnim, korisnici javnih usluga ne dobijaju vrednost za novac, a takvo upravljanje javnim rashodima sužava i prostor privatnom sektoru da obezbedi veću potrošnju, akumulaciju, investicije, da poveća zaposlenost i stvara uslove za održivi razvoj.

2. Uslovi za uspešnost dizajniranja i primene NPM

Promene tradicionalnog modela javne uprave primenom NPM, vrlo se teško i sporo ostvaruje. Ovo zbog toga što postoje brojna ograničenja u tržišnom i javnom sektoru. Glavna ograničenja su: dostignut stepen razvoja privatnog i javnog sektora u njihovom međusobnom odnosu, kapital, odnosno nivo društvenog bogatstva, istorijsko nasleđe. Slabosti i nedostaci koji se ispoljavaju u javnom sektoru (nerazvijena demokratizacija i birokratizam) i u privatnom (one koje su izazvale ekonomsku krizu) ali i druge, posebno mito i korupcija. To su ograničavajući faktori za razvoj i spregu odnosa tržišnog i javnog sektora kroz NPM. Za primenu NPM bitni su i organizacioni i kadrovski resursi. Uvođenje NPM zahteva najvišu stručnost ili bolje reći spoj najviše stručnosti iz javnog sa najvišom stručnošću iz privatnog (tržišnog) sektora. Uz to, rukovodeći kadrovi, oni koji su u političkom i oni koji su u administrativnom delu uprave moraju dobro da poznaju tržišnu privredu (konkurentnost, tehnološki razvoj, profit, razvoj robnih i finansijskih tržišta, upravljanje tržišnim rizicima i sl.) a oni koji čine ljudske resurse u korporacijama, finansijskim institucijama i sl. moraju dobro da poznaju političke procese odlučivanja i rad javne uprave, što je presudno za efikasno povezivanje tržišnog i javnog sektora kroz NPM.

Očigledno je da razvijene zemlje i imaju bolje uslove za razvoj NPM od zemalja u razvoju i tranziciji što ih obavezuje, kao i međunarodne organizacije, da pomognu nerazvijenim zemljama i zemljama u razvoju da stvore uslove (znanje i iskustvo, pravni okvir, kapital i dr.) za efikasnu primenu NPM.

Ipak, treba imati u vidu da i u razvijenim zemljama postoje nemala ograničenja za razvoj ovog procesa. Postoje i teorijske kontraverze i neslaganja oko uključivanja tržišnog u javni sektor zbog bojazni da se na taj način njegova socijalna funkcija ne dovede u pitanje i da se javni sektor ne ekonomizira na tržišnim principima. Zato ima i predloga da NPM uđu samo u administrativni deo javne uprave i da se ograniči najviše na 20% njene delatnosti i drugih.

3. Metodi i pravci razvoja NPM

Da bi se poboljšali rezultati i efekti/učinci javnog sektora, predlažu se promene u njegovom sistemskom (pravno-institucionalnom regulisanju i u poboljšanju njegove operativne efikasnosti) i to u sledećim pravcima:

- povećanje ovlašćenja i fleksibilnosti uprave i rukovodilaca bez promena postojećeg sistema upravljanja i organizacije javne administracije, što obuhvata veći stepen operativne slobode, ali i povećanje odgovornosti za rezultate, primenu korporativnog planiranja učinaka i evaluacije, upoređenje referentnih pokazatelja (benchmarking), delegiranje ovlašćenja i povećanje fleksibilnosti u korišćenju sredstava;
- primena, odnosno simuliranje tržišnog ponašanja javne administracije da bi se javna uprava ponašala i u javnim poslovima na način kako se ponašaju menadžeri u korporacijama privatnog sektora, pri čemu se zasniva odnos agenta (iz obligacionog prava) u kome upravljači u javnom sektoru, kao principali ili nalogodavci, angažuju drugu osobu (agenta) da preduzima konkretne upravne aktivnosti s tim što su odgovornosti za rezultate između njih jasno razgraničene, a sve to može da se uredi u formi ugovora, zbog čega su u taj proces uključene brojne agencije i posebne institucije koje obavljaju operativne funkcije (Velika Britanija, Novi Zeland i dr.). Ove agencije imaju svoje vlastite računa na bazi kvazi-komercijalne osnove i usmerene su na poboljšanje finansijskih rezultata i output-a primenom kompleksnih izveštaja o korišćenju imovine, ostvarivanju obaveza, efikasno primenjuju računovodstvene standarde za privatni i javni sektor i sl. kako bi se njihovi rezultati sve manje iskazivali na osnovu troškova input-a a sve više na osnovu učinaka (output-a).

3.1. POLITIČKI I ADMINISTRATIVNI DEO JAVNE UPRAVE

Tradicionalna javna uprava je specijalizovana za upravne poslove. To je resurs koji se bavi upravljanjem državom i javnim funkcijama. Njena delatnost je socijalna. Ona se deli na politički deo javne uprave i administrativni deo javne uprave. Granica između jednog i drugog je vrlo fleksibilna. Politički deo javne uprave čine državni organi, predsednik, parlament, vlada. Ovi organi su političko upravni sa više političkih, a manje operativnih funkcija. U te organe pripada i predsednik vlade, ali sa nešto više upravnih, operativnih (izvršnih) funkcija. Članovi vlade, ministri su više upravni (izvršni) nego politički organi. Sudovi su nezavisni upravni organi koji obavljaju sudske funkcije, ne bave se politikom, ali njihove presude i njihovi stavovi mogu da utiču na politiku. Njihovo područje je primena zakona, pa mogu biti i inicijatori za izmenu zakona.

NPM, zajedno sa PEM i JPP ulazi u administrativni deo javne uprave radi unapređenja njene delatnosti, njenih funkcija i poslova i zadataka, ali uz odluke (prihvatanje) od strane političkog dela javne (državne) uprave.

3.2. MENADŽERIJALIZAM

Prilikom razvijanja pristupa budžetiranju koje je orijentisano na učinak, neke OECD zemlje posebno naglašavaju ulogu agencija u javnom sektoru i razvoj mehanizama tržišnog tipa. Ovi pristupi su drugačiji u odnosu na tradicionalne modele javne uprave. Javna administracija se tradicionalno zasniva na hijerarhijskom modelu i lancu komande u kojem postoji strogo postupanje po nalogima i instrukcijama od viših ka nižim instancama, gde dominira visok stepen bezbednosti operacija i jaka interna disciplina koje počivaju na unapred utvrđenim pravilima i propisima.¹⁰

Briga za jačanje učinka javne administracije tokom perioda kada se sredstva namenjena javnom sektoru smanjuju, rezultirala je u traženju novih sistematskih pristupa za poboljšanje operativne efikasnosti. U tom smislu, mogu se razmatrati dva široka pristupa.¹¹

Prvi pristup je usmeren na povećanje ovlašćenja rukovodilaca kojima se daje veći stepen operativne slobode uz povećavanje njihove odgovornosti. Izbor alata za upravljanje čine planiranje i evaluacija, delegiranje ovlašćenja i fleksibilnost u korištenju sredstava, planiranje, programiranje i merenje učinaka i redovna evaluacija uz upoređivanje sa referentnim pokazateljima (benchmarking). Ovaj pristup nadovezuje se na postojeće sisteme upravljanja i organizacione strukture.

Drugi, i nešto radikalniji pristup koji se često opisuje kao "menadžerijalizam" sastoji se od primene ili simuliranja tržišnog ponašanja u vladinim agencijama i jedan je od ključnih elemenata upravljanja javnim uslugama i javnim rashodima.

3.3. DEZAGREGACIJA

Kada je u pitanju organizacija javnog sektora, prema NPM, neki savremeni autori¹² se zalažu za kombinovanje podele velikih birokratskih celina u manje organizacione delove radi razvoja konkurencije između različitih javnih agencija koje se onosivaju radi praćenja primene sistema valuy for money (dezagregacija). Drugi smatraju da se ipak konkurentnošću rezultata (efikasnosti) i ulogom menadžera može razviti konkurencija kao kod kupaca i vlasnika akcija u privatnom sektoru. Smatra se i da je NPM dostigao maksimum svojih mogućnosti i da je sada u opadanju, a po nekima, čak i da je mrtav. Razvile su se međutim i suprotne teorije o njegovom razvoju kao što je „Teorija o vrednosti javnog sektora (Public Value Theory) u kojoj se naglašava uloga javnih agencija u saradnji sa građanima na zajedničkom kreiranju vrednosti.

¹⁰ Upravljanje javnim izdacima, Priručnik za zemlje u razvoju, SIGMA, OECD, PHARE, Bosnian edition 2004. str. 139.

¹¹ Ibid, str. 139.

¹² Anthony Giddens, Mark Moore, Kennedy Business School, John Benington, Warwick Business School, wikipedia.

Evropska komisija izdala je belu knjigu (White book) o reformama vlada, poboljšanju javnog upravljanja i fleksibilnosti u donošenju javnih odluka kao predlog za nove odnose sa građanima.¹³

3-4. ULOGA AGENCIJA, BUDŽETIRANJE PO OUTPUT-IMA I RAZDVAJANJE POLITIKE OD NJENE IMPLEMENTACIJE

Bitna karakteristika NPM paradigme je i uloga agencija. U razvijenim zemljama osnovan je veliki broj posebnih institucija ili agencija u javnom sektoru radi obavljanja operativnih aktivnosti. Na taj način razgraničeni su ali i efikasnije koncipirani, organizovani i usklađeni odnosi između rukovodećih i operativnih funkcija. Na osnovu toga utvrđene su i jasno razgraničene odgovornosti za upravljačke i operativne poslove i zadatke u javnoj upravi, čime se efikasnije ostvaruje merenje učinaka i obezbeđuje odgovornost za rezultate, za ekonomičnost u pružanju javnih usluga i za njihovo finansiranje. Agencije imaju svoje račune, na kvazi-komercijalnoj osnovi, imaju postavljene finansijske ciljeve i rade godišnje finansijske izveštaje iz kojih se vide njihovi finansijski rezultati, imovina i obaveze. Razvoj akrealnog računovodstva i akrealnih budžetskih sistema je još jedan aspekt poboljšane usredsređenosti na output-e i rezultate.¹⁴

"Budžetiranje po output-ima", koje je prihvaćeno u Novom Zelandu, je najsveobuhvatnija primena NPM principa i doktrine. Ministri se tretiraju kao "principali" i "izvršni direktori" izvršnih agencija kao njihovi "agenti". Ugovori između ministara i izvršnih direktora se zasnivaju na output-ima, a ne na rezultatima, s obzirom da na rezultate utiču mnogi promenljivi faktori koji su van kontrole agenata. "Na primer, policijski komesar potpisuje ugovor s ministrom unutrašnjih poslova koji ga obavezuje na pružanje određenog nivoa policijskih usluga, patrola, programa bezbednosti zajednice, plakata o sigurnosti, itd. Komesar ne potpisuje ugovor koji ga obavezuje da smanji stopu kriminaliteta. Stopa kriminaliteta je podložna mnogim promenljivim uticajima koje su van kontrole komesara" (Bale i Dale, 1998). Budžetske aroprijacije za output-e su na akrealnoj osnovi i definisane su klasom output-a. Trenutno se troškovi output-a utvrđuju na osnovu troškova input-a. Zato, u stvari, procesi budžetiranja još uvijek nisu potpuno orijentisani na outpute.¹⁵

Kao što smo naveli, NPM kao kvazi upravljanje javnim uslugama i rashodi-ma primenom principa value for money mora vrlo oprezno da se primenjuje. Javne usluge imaju socijalni karakter. Javne ustanove su nedobitne organizacije. Javni prihodi i javni rashodi su predmet fiskalne politike, ali su trošenje javnih sredstava i obim i kvalitet javnih usluga i socijalno i ekonomski opredeljeni, pa u

¹³ O ovome detaljnije wikipedia.http.en.Linda Kaboolian, The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate, Public Administration Review, Vol. 58. No3 (May-Jun, 1998 pp. 189-193, Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration).

¹⁴ Detaljnije o ovome videti u "Upravljanje javnim izdacima – Priručnik za zemlje u tranziciji", Sigma, OECD Phare, 2004.

¹⁵ Ibid str. 140.

tom domenu ima i te kako prostora za efektivnost, efikasnost i ekonomičnost, čime se ostvaruje princip value for money.

Vlada mora da pristupa sa velikim oprezom. Neoprezno i neadekvatno korišćenje rešenja koje nudi NPM može oslabiti tradicionalne vrednosti javnih usluga, ličnu odgovornost, profesionalizam, informisanje, odnosno mehanizme dobijanja povratnih informacija između politike i pružanja usluge.

Formiranje posebnih agencija za pružanje javnih usluga može popraviti operativnu efikasnost i može biti poželjno u zemljama u tranziciji za neke funkcije. Ipak, oprez je neophodan. U nizu zemalja u tranziciji "specijalna tela" mogu se u praksi vrlo lako degradirati u "vanbudžetski fond". Razdvajanje funkcije savetovanja o politici od pružanja usluga, bez davanja većih sredstava centralnim organima uprave nadležnim za davanje saveta o politici, često rezultira rascepanošću i nedoslednošću u formulisanju politike sektora, s obzirom da ove politike na kraju formulišu institucije koje su nadležne za pružanje usluga. Tipični rezultat su različite varijante "zadržavanja". Ministarstvo finansija direktno radi sa institucijama za pružanje usluga u toku pripreme budžeta dok su linijska ministarstva vrlo malo uključena. Na primer, u zemljama u tranziciji, o budžetu sektora za transport često pregovaraju ministarstvo finansija i odgovarajuće agencije, uz slabu koordinaciju na sektorskom nivou.¹⁶

Princip odgovornosti zahteva razvoj odgovarajućeg računovodstva i sistema za finansijsko izveštavanje. Međutim, mora se naglasiti da u svrhu formulacije politike i njene implementacije linijsko ministarstvo je to koje predstavlja centar operacija. Ekonomije u tranziciji ne bi trebalo finansijsko izveštavanje zameniti za efikasno izvršenje budžeta i rascepanu političku nadležnost, što bi se moglo desiti ukoliko potčinjene agencije postanu tela koja izveštavaju parlament i javnost. Kao što kaže Premchand (1998) fokusiranje na agencije ili izveštavanje institucija moglo bi doprineti fragmentaciji koja se može izbeći.¹⁷

U stvari, početni entuzijizam prema NPM modelu za razdvajanje politike od davanja usluga, kupaca i ugovarača i pisanih ugovora između njih, menjalo se sa stečenim iskustvom. Ovo iskustvo podrazumeva i otkriće da vlada nije oslobođena odgovornosti za rezultate pred izbornim telom zato što je potpisala ugovor i distancirala se od aktivnosti. Zaista, vlada bi se mogla suočiti sa najvećim problemima u smislu da može izgubiti direktnu kontrolu nad rezultatima, a još uvijek pred očima javnosti biti odgovorna za neispunjavanje obećane politike i gubitak fiskalne kontrole. Vlada Velike Britanije je nedavno preispitivala opseg do kojeg je veliki deo vladinih aktivnosti prenet putem ugovora na agencije.¹⁸

Čini se da postoje teškoće u primeni novozelandskog tipa reformi u okruženjima koja ne dele slične pravne i kulturne karakteristike. Neke kontinentalne evropske zemlje su se suočile sa ozbiljnim poteškoćama u svojim

¹⁶ Ibid, str. 141.

¹⁷ Ibid, str. 141.

¹⁸ Ibid, str. 141.

pokušajima da podrže NPM rešenja i delimično iz tog razloga ovakve reforme nisu daleko stigle. Generalno govoreći, zemlje u tranziciji bi trebalo da budu obazrivije u prihvatanju NPM rešenja, ukoliko prethodno nisu osigurale da su određeni preduslovi ispunjeni, npr. snažno centralno upravljanje gotovinom i mehanizmi kontrole.¹⁹

3.5. PRIMENA SEDAM DOKTRINARNIH PRINCIPA I PROMENE U JAVNOM SEKTORU POD UTICAJEM NPM

Prvi princip je naglasak na uvođenju profesionalnih menadžmentskih veština iz tržišnog (korporativnog) u javni sektor i za aktivnu, vidljivu, diskrecionu kontrolu organizacije i funkcionisanja javnog sektora (sloboda upravljanja).

Drugi princip je obezbeđenje eksplicitne primene standarda učinaka, kroz primenu mera za razjašnjenje i preciziranje ciljeva njihovog ostvarivanja (politike i strategije) i kontrole i indikatora uspeha (efikasnosti).

Treći princip je naglasak na promeni korišćenja kontrole input-a i birokratskih procedura, pravilima koja se oslanjaju na kontrolu output-a merenu kvantitativnim indikatorima (isto što i drugi princip, ali je naglasak na rezultatu i kvalitetu).

Četvrti princip je promena unificiranog i centralizovanog sistema menadžmenta u javnom sektoru, koja se vrši raščlanjivanjem ili decentralizacijom, na jedinice u javnom sektoru (dezagregacija).

Peti princip je uvođenje veće konkurencije u javni sektor radi dostizanja nižih troškova i višeg standarda javnih usluga putem ugovora na određeno vreme (JPP).

Šesti princip je naglasak na primeni stila i prakse menadžmenta privatnog sektora, odnosno određenih institucionalnih rešenja kao što su kratkoročni radni ugovori, razvoj korporativnih planova, učinak ugovora i obračuna učinaka (nagrađivanje prema rezultatu i sl.).

Sedmi princip obuhvata naglasak na smanjivanju troškova, povećanju efikasnosti, štedljivosti u korišćenju resursa, odnosno "da se uradi više za manje", što je u skladu sa principom value for money.

Prema Hood, koncepcija NPM može biti povezana orijentaciono sa sedam vrsta (dimenzija) promena, koje se odnose na svrhu koliko daleko javni sektor treba da bude distanciran od privatnog u svojoj organizaciji i metodima odgovornosti i koliko daleko upravljanje i profesionalna diskrecija treba da budu ograničeni u tom procesu pri eksplicitno utvrđenim standardima i pravilima. Elementi novog javnog menadžmenta su:

- zaokret prema većim dezagregacijama javnih organizacija u posebno upravljanim "korporatizovanim" jedinicama za svaki javni sektor, odnosno produkt, uključujući i agencije;

¹⁹ Ibid, str. 141.

- zaokret prema većoj konkurenciji između organizacija javnog i privatnog sektora;
- kretanje u pravcu veće upotrebe menadžerskih praksi u javnom sektoru koja je široko zastupljena od strane privatnog sektora;
- kretanje u pravcu većeg naglaska na disciplinama i štedljivosti u korišćenju resursa putem aktivnog traženja boljih alternativa koje obezbeđuju manje troškove u pružanju javnih usluga;
- kretanje prema većem učešću top menadžera i u realizaciji javnih usluga.

4. Procena (evaluacija) učinaka

Procenijvanje budžetskih rezultata je u stvari procenjivane primene konceptijskog zahteva value for money tj. ocena o tome kako se ostvaruju principi efektivnosti, efikasnosti i ekonomičnosti javnih rashoda radi njihovog maksimiziranja. Procena je neophodna i zbog fiskalne konkurentnosti u međunarodnim ekonomskim odnosima koja zavisi od konkurentnosti javnih prihoda ali i javnih rashoda (izvozna konkurentnost roba, usluga, kapitala i dr.), po osnovu opterećenosti izvozne privrede fiskalnom presijom.

Procenijvanje je neophodno da bi se donosile adekvatne odluke i odlučivalo o alokaciji resursa i upravljanju razvojem odnosa javnog i privatnog sektora i samim javnim sektorom. To je neophodno da bi se dobile, pored nefinansijskih i finansijske informacije, inkorporirane u jednu celinu kako bi se obezbedili potpuniji podaci za dublju, kompleksniju analizu ostvarenih budžetskih rezultata i za njihovu kontrolu, za utvrđivanje i primenu strategije troškova i inovacija, a naročito u uslovima prilagođavanja velikim promenama u situacijama kao što su krize, odnosno izlasci iz kriza, kao i da bi se smanjio deficit javnog sektora u srednjeročnom periodu.²⁰

Metodološki je značajno koju vrstu procene primeniti za budžetsku procenu? S obzirom na to šta se želi procenom i za koju svrhu, u okviru prirode budžetskog finansiranja, neophodno je opredeliti odgovarajuće područje, tj. predmet procene i ciljeve procene, kao i odgovarajuću specifičnu metodologiju procenjivanja. Pri tome se može koristiti metodologija procenjivanja tržišnih subjekata (korporacija) ali samo u delu upravljanja troškovima. Ovo s obzirom da su ciljevi u tržišnoj ekonomiji profitabilnost, a u javnom sektoru proizvodnja javnih usluga koja ima socijalni (neprofitni) karakter, ali u kojoj je neophodno da se javni izdaci racionalizuju. Kod korporacija se troškovi procenjuju tako što se stavljaju u odnos prema profitu kao ključnom pokazatelju uspešnosti, a kada je u pitanju javni sektor, troškovi se procenju u odnosu na obim i kvalitet javnih usluga u datim materijalnim i drugim uslovima njihove realizacije i, naravno, prema tome koliko su delotvorni, odnosno koliko su korisnici usluga zadovoljni uslugama koje im se pružaju.

²⁰ E. Zapico Goñi, DG Budget of MFPA, Spain, Septembar 2012, JEL Clasification: H4, H5, p. 55, 56

Teorijski okvir za procenu javnih usluga su teorija budžeta, javnih finansija, ekonomija javnog sektora, NPM kao multidisciplinarna teorijska disciplina upravljanja javnim sektorom i dr. Podaci se zasnivaju na specifičnoj budžetskoj statistici usklađenoj sa budžetskom evidencijom, klasifikacijom, budžetskim konturnim okvirom, MRS za javni sektor, komparatorima zasnovanim na standardima troškova i sl.

Pristup proceni je i opšti i specifičan za svaku državu koja je primenjuje, pa su i definicije procene različite. Može se uočiti²¹ da se u Kanadi procena definiše kao "sistemske prikupljanje i analiziranje rezultata programa sa ciljem određivanja politike ili programa, rezultata i alternativnih načina intervencije da se dostignu isti rezultati". U SAD kontrola rezultata i ocene istih se razlikuju od procena koje treba da odrede da li i koji programi proizvode bolje, superiornije rezultate i kod kojih alternativnih politika i da li je potrebna određena politika. U Holandiji procenu čini svako sredstvo procene koje koristi centralna vlada za budžetsko informisanje i izveštavanje, odnosno za kvalitativne zahteve zasnovane na primeni naučnih studija metoda i tehnika koje se odnose na socijalnu oblast, a koriste se za procenu politika.

Praktično radi se o vrednosti kreiranja (dizajniranja) politika, mogućnosti da se na njih vlada osloni (pouzdanost), koje su tačne (precizne) sa kvantitativnim i kvalitativnim metodama koje se koriste i koje doprinose boljem rezultatu u skladu sa nameravanim programskim rezultatima.

Ukazuje se i na to da u praksi razlika između procene i drugih izvora informacija o rezultatu ipak nije jasna i da je npr. u Holandiji primećeno da kod procena politika i rezultata postoje preklapanja. Ima i pristupa kod kojih aktivnosti procene ne moraju toliko da izračunavaju neto efekte za intervencije vlade koliko da obezbede korisne i blagovremene informacije zajedno sa drugim izvorima informacija, za donošenje odluka (Kanada, Meksiko, Švedska, SAD i dr.). Uz to ističe se da je i ljudski faktor bitan za procenu i njenu primenu, odnosno da je za to neophodna visoko kulturna javna administracija.²²

Produbljene i sistematične procene mogu biti validne i upotrebljive za dugoročno i srednjeročno budžetsko planiranje, odnosno za izradu budžetskih planova i programa za te periode. Svetska banka ima predloge da je procena jedan dobar instrument za informacije i sticanje znanja koja se odnose na okvir za politiku javnog sektora i za scenarije srednjeročnog upravljanja javnim rasnodima. Na taj način odluke vlade mogu biti podržane procenama, kontrolnim izveštajima, analizama politika, strateškim studijama, programima političkih stranaka, informacijama o pritiscima stejkholdera itd.²³

Ovome treba dodati da se, u okviru procene, analize ostvarenih budžetskih rezultata i planiranja i programiranja budžeta, mogu koristiti i detaljna, u

²¹ Ibid. str. 54-55.

²² Ibid. str. 55.

²³ Ibid. str. 55.

formi due diligence-a istraživanja (due diligence poreskih prihoda, javnih rashoda, posebno administrativnih, funkcionalnih, socijalnih, programskih i sl.). Za to je neophodno imati ovlašćene stručne organizacije procenjivača javnog sektora, koje se bave procenom javnog sektora, projektovanjem investicija u javnom sektoru i sl., a problematiku procenjivanja bi morali da poznaju i nezavisni državni revizori, naročito zato što se pored revizije usklađenosti (sa zakonom) i revizije finansijskih izveštaja, u uslovima primene NPM, moraju da vrše i revizije celishodnosti.

DEO DRUGI

Upravljanje fiskalnim rizicima

Glava I

NPM i upravljanje fiskalnim rizicima

1. Zašto je upravljanje fiskalnim rizicima neophodno?

Naš zadatak je da ukažemo na upravljanje fiskalnim rizicima koji su druga strana upravljanja javnim sektorom. Bez dobrog upravljanja fiskalnim rizicima javni sektor ne može biti uspešan. Država se može konstituisati, organizovati, institucionalizovati, izabrati organe, obezbediti zaposlene i sl. ali ako ne upravlja efikasno rizicima ona može biti neuspešna pa i brzo da propadne. Istorija, pa i naša, je prepuna posledice dejstva lošeg upravljanja istorijskim, korporativnim i rizicima javnog sektora.

Kao što smo na to ukazali, glavni rizik kome je izložena savremena država u svom javnom sektoru je rizik upravljanja javnim uslugama. Materijalna osnova upravljanja javnim sektorom je novac. Bez obzira što se on prikuplja silom, na osnovu fiskalnog suvereniteta države, rizik je da li će se dovoljno novca prikupiti za neophodne i planirane javne potrebe (usluge, javne izdatke) kako će to delovati na privredu i potrošnju građana i da li će se sredstva efikasno utrošiti za planirane i programirane namene. Svi obveznici javnih usluga i svi korisnici javnih rashoda su rizično povezani u procesu obezbeđenja i trošenja sredstava. Država je izložena velikim rizicima u veoma složenom odnosu povezanosti sa svojom bazom finansiranja (privredom i stanovništvom), korisnicima javnih usluga, biračkim telom. Pružajući javne usluge, ona mora, zajedno sa tržišnim sektorom, da obezbedi održivi razvoj i bolji standard i kvalitet življenja (progres). To pokazuje da su dejstva rizika u tržišnom (privatnom) i javnom sektoru i posebna, specifična, ali i međusobno povezana.

2. Pojam i definisanje fiskalnog rizika

Fiskalni rizik se može definisati kao „izvor finansijskog stresa koji može da pogodi vladu u budućnosti” (Polackova Briksi and Schick, 2002). Prema J. Carter i T. Ajam (2003.), on nastaje po osnovu vladinih obaveza koje zahtevaju finansijska sredstva (državno finansiranje) i postaje vidljiv tek kada se sprovede fiskalna analiza budžeta i državnog duga u koju se uključuju pripadajući deo (kontigent) zakonom propisanih i budžetom utvrđenih obaveza države (Polackova, 1998).²⁴

²⁴ Prema: Local Government Fiscal Risk – Discussion Document, The South African context, Jonathan Carter and Tonija Ajam, September 2003. Contractjarcarter@afrec.co.za p. 78.

Upravljanje rizicima je novijeg datuma, mada su se oni javljali sa nastankom proizvodnje, države, trgovine, bankarstva i svih privrednih i socijalnih aktivnosti. U poslednje vreme, naročito nakon izbijanja druge velike svetske ekonomske krize, dejstvu rizika odnosno njihovom sprečavanju i suzbijanju posvećuje se ogromna pažnja.

Upravljanje rizicima je posebna nauka koja se razvila u svim oblastima života i postala sastavni deo ekonomskog i političko-državnog upravljanja na mikro i makro nivou u svim zemljama sveta, a naročito u razvijenom. Upravljanje fiskalnim rizicima postalo je i sastavni deo NPM, jer od upravljanja fiskalnim rizicima bitno zavisi uspešnost njegovog ostvarivanja. Stvoreni su novi sistemi, institucije, procedure i organi za efikasno otkrivanje, procenu, smanjivanje dejstva i suzbijanje rizika.

3. Četiri kategorije fiskalnih rizika

Fiskalni rizici koje vlada preuzima mogu da se podele prema vladinim obavezama u četiri kategorije i to na direktne i indirektne, eksplicitne i implicitne.

TABELA 2. – **Vladina matrica fiskalnih rizika**

	Direktni (Obaveze za svaki događaj)	Indirektni (Obaveze ako se konkretni događaj ostvaruje)
Eksplicitno (Obaveza vlade koja se prepoznaje na osnovu zakona ili ugovora)	<ul style="list-style-type: none"> • Javni dug • Kompozicija budžetskih izdataka • Javni izdaci kao obeveze na dugi rok 	<ul style="list-style-type: none"> • Državne garancije za obaveze koje ne predstavljaju državni dug • Kišobran državnih garancija za razne vrste pozajmica • Garancije za komercijalne i valutne kamate koje koristi država • Državne garancije za privatne investicije • Državne šeme osiguranja
Implicitno (Moralne obaveze vlade koje odražavaju pritiske javnosti i interesnih grupa)	<ul style="list-style-type: none"> • Buduće državne penzije • Šeme socijalne sigurnosti • Buduće finansiranje zdravstvene nege • Budući tekući troškovi investiranja u javne projekte 	<ul style="list-style-type: none"> • Standard subcentralne vlasti ili javno-privatnog entiteta za negarantovane dugove/obaveze • Nedostaci banaka • Čišćenje obaveza entiteta koji će se privatizovati • Nedostaci negarantovanih penzionih fondova, fonda za zapošljavanje, ili fonda za socijalnu sigurnost • Za moguću negativnu neto vrednost i/ili standard centralne banke koji se odnosi na njene obaveze • Oporovak okoline zbog elementarnih katastrofa, finansiranje vojske.
<i>Izvor: Polackova (1998)</i>		

Direktni rizici su predvidljive, budžetom utvrđene obaveze vlade, koje će da rastu pod bilo kojim okolnostima, bez obzira da li se te okolnosti menjaju,

odnosno nezavisno od njihovih promena. Na primer, vlada je obavezna da plati dug za javnu nabavku ili po garanciji koju je dala, bez obzira na promenu opštih okolnosti (delovanje krize i drugih). Ako država ne može da izvršava izričito (budžetom) utvrđene obaveze ona je izložena riziku bankrotstva. Indirektni rizici, međutim zavise od događaja koji će se desiti i izazvati obavezu vlade da izvrši izdatke (plaćanja) po tom osnovu. To su obaveze vlade izazvane diskretnim neizvesnim događajima. To znači da određeni obim obaveza (plaćanja) može, ali ne mora biti realizovan u zavisnosti od toga da li će se okolnosti praktično ostvariti ili ne. Vladine obaveze (garancije) ne moraju rezultirati u izdatku ako se zbog nastalih okolnosti obaveza ne mora izvršiti, jer nije eksplicitno predviđena budžetom (J. Carter, T. Ajam, 2003).

Eksplicitne obaveze su specifične vladine obaveze definisane zakonom ili ugovorom dok implicitne obaveze predstavljaju moralne obaveze zasnovane na očekivanju javnosti ili političkih pritisaka da se ostvaruju.

Direktne eksplicitne obaveze su zasnovane čvrste budžetske, zakonske ili ugovorne obaveze vlade utvrđene nezavisno od stanja u svetu. One su povezane sa porastom stanovništva, privrede, tražnje za većim obimom i kvalitetom javnih usluga, sa kulturnim razvojem i sl.

To su budžetski izdaci koji imaju svoju strukturu i dinamiku rasta koja se zasniva na budžetu zasnovani za tekuću fiskalnu godinu za petogodišnji period kao i izdaci u dugoročnom periodu zakonom zasnovane obaveze kao što su lični izdaci za javnu upravu, izdaci za obezbeđenje bezbednosti i socijalne sigurnosti, za javne investicije i dr.

Direktne implicitne obaveze rastu uglavnom nezavisno od stanja u okruženju (svetu) a vlada nije zakonski obavezna da deluje u skladu sa njima. One obično rastu kao pretpostavljene obaveze ustanovljene politikom javnih rashoda za srednji period, kao što je završavanje i održavanje javnih investicija. Očekuje se da država izvrši ukupna plaćanja, ali ona na to zakonom (budžetom) nije obavezana.

Implicitne obaveze su vladine zakonske obaveze da se izvrše konkretna plaćanja samo ako se konkretni događaj desi. Te obaveze su skrivene (u senci), dok se ne pokrenu i zato na osnovu sasvim jasnih i izvedenih fiskalnih analiza predstavljaju skrivene subvencije, tj. plaćanja i odliv iz vladinih finansija koja nastaju naknadno. Državne garancije su najčešće oblici eksplicitnih kontingeniranih obaveza i predstavljaju moralni hazard.²⁵

Kontingentalne implicitne obaveze zavise od toga da li će nastati konkretan slučaj i da li će vlada biti voljna da na to reaguje plaćanjem. Ovi događaji obično nisu prepoznatljivi dok se događaj ne desi. Aktivirani događaj, troškovi za rizik i zahtevani iznos vladinih izdataka nisu izvesni (sigurni). U najvećem broju finansijskih sistema zemalja za tu svrhu obezbeđuju se odgovarajući kontigenti

²⁵ Obaveze za koje država garantuje mogu, ali ne moraju da se izvrše od strane dužnika od čega zavisi da li će poverilac aktivirati garanciju.

(rezerve) za plaćanje implicitnih obaveza. Moralna očekivanja od vlada da pruže pomoć nakon nastanka nacionalnih katastrofa su, takođe, oblik kontigentalne implicitne obaveze.

Tradicionalno, organizacije javnog sektora imaju tendenciju da plaćaju (budžetiraju) uglavnom svoje direktne eksplicitne obaveze utvrđene zvaničnim finansijskim dokumentima. Zato je izražena tendencija da se tim obavezama bolje upravlja nego onima iz drugih kategorija obaveza koje ostaju kao potencijalne, široko skrivene, dok se ne jave događaji kao njihovi pokretači, što dovodi vladu u situaciju da mora i te potencijalne obaveze da realizuje.

Vlade ne mogu da izbegnu izloženost fiskalnim rizicima i zato treba da pokušaju da ih kontrolišu odnosno da upravljaju istim kako bi postigle operativnu i alokativnu efikasnost, tj. da obezbede adekvatne, sa najboljim alternativama, povraćaje svojih resursa za izvršena plaćanja. Zato može dobro da posluži srednjoročni vremenski okvir za javne rashode (Medium term expenditure Framework – MTEF) koji se npr. koristi u Južnoj Africi i Australiji.

U Kanadi, Holandiji i SAD su analiza i procena o selektovanom kontigentu obaveza i poreskim izdacima inkorporirane u budžetskom okviru tako da zahtevane alokacije i rezervni fondovi održavaju sadašnju vrednost potencijalnih budućih izdataka i njihovo pokriće iz javnih prihoda. U drugim zemljama agencije koje vode evidenciju i upravljaju javnim dugovima, zahtevaju od vlade garancije za njihovo plaćanje unapred u rezervnim fondovima (Brix and Mody 2002).

Postoje tri dimenzije za analizu izloženosti vlade fiskalnom riziku (J. Crater, T. Ajam, 2003). To su makroekonomski kontekst, specifični fiskalni rizici i institucionalni okvir.

Makroekonomski okvir zavisi od kapaciteta zemlje da apsorbuje finansijsku presiju koja bi mogla da se realizuje u budućnosti.

Upravljanje specifičnim fiskalnim rizicima odnosi se na izvor fiskalnog rizika koji je povezan sa uzrokom njegovog nastanka, vrste rizika kome je vlada izložena i od toga koliko je gornja fiskalna pozicija zemlje osetljiva na različite izvore i vrste rizika. U tom pogledu različita je situacija u razvijenim zemljama, zemljama u razvoju i tranziciji, a u okviru toga i situacija svake zemlje.

Institucionalni okvir odnosi se na fiskalne rizike koji obuhvataju pravila i praksu otkrivanja i objavljivanja rizika, monitoring, fiskalno planiranje i budžetiranje. Okvir mora biti takav da promoviše u vladi svest o kulturi upravljanja rizicima i da minimizira prostor za fiskalni oportunitizam.

4. Smanjivanje rizika kome je vlada izložena

Izloženost riziku može biti smanjena primenom hedžinga tj. kroz mehanizam primene kolaterala koji čine instrumenti osiguranja duga ili korišćenjem reosiguranja. Praksa upravljanja rizicima je ekstremno kompleksan proces i to je industrija za sebe. Predmet i cilj upravljanja rizikom je usklađivanje (izravnanje) tražnje za fondovima sa prihodima (Brix and Mody, 2002.) i može biti primenjena

korišćenjem instrumenata (proizvoda) osiguranja ili dužničkih instrumenata od kojih su glavni derivati kao što su fjučersi, opcije, svopovi. Pri tome je utvrđivanje cena osiguranja i derivata ekstremno komplikovan proces zato što uključuje složene analize procene budućih kretanja cena, pozicija na tržištu i ekonomskih uslova. U tim uslovima mora se utvrditi cena za sve vrste pomenutih instrumenata (finansijskih proizvoda i zahteva njihovih kupaca i prodavaca).

Da bi se uspešno odvijao proces upravljanja rizicima javnog sektora neophodno je ostvariti tri zadatka i to: 1) uključivanje privatnog sektora u ovaj proces radi povećanja resursa i razvijanja finansijskog tržišta; 2) transferisanje rizika na one učesnike koji su više sposobni da nose rizik (kreirati aranžmane za podelu rizika) i 3) upravljati svakim rezidualnim rizikom koji ne može biti ublažen ili transferisan i to monitoringom, stvaranjem rezervi, hedžingom (Brix and Mody, 2002.).

5. Ograničenja

Ograničenja za upravljanje fiskalnim rizicima su specifična i uzrok su im raspoloživi resursi. Ona su mnogo veća, gotovo nepremostiva u zemljama u razvoju i tranziciji a posebno u najnerazvijenim zemljama.

Razvijene zemlje, a naročito najrazvijenije, imaju najveće resurse za upravljanje fiskalnim rizicima, ali i za njih važe odgovarajuća ograničenja. Tako, ove zemlje imaju razvijeniji i javni i tržišni sektor, dobro uređene međusobne odnose, što je bitna pretpostavka za uključivanje privatnog sektora u sistem upravljanja fiskalnim rizicima. Razvijeni privatni sektor ima velika iskustva sa korporativnim rizicima koja se mogu koristiti za upravljanje fiskalnim rizicima a posebno za racionalizaciju i stabilnost javnih izdataka. To se može uključiti u NPM i JPP. Uslov je da privatni sektor ima interes za to (profit, dugoročne poslovne aranžmane) i da se ne dovodi u pitanje entitet javnog sektora (da se ekonomiziraju javne usluge, odnosno njihove socijalne funkcije).

Drugi uslov je politička volja i sposobna vlada da efikasno upravljanje rizicima, da to upravljanje razvija i realizuje u pravcu dizajniranja sistemskih rešenja i njihove efikasne primene. Stepem dostignutog državnog i ekonomskog razvoja su bitni preduslovi i za razvoj upravljanja fiskalnim rizicima, sistemskim i ostalim. Bitan je stepen razvoja upravljanja državom tj. demokratizacije izražen kroz savremenu primenu fiskalnog federalizma i lokalne samouprave, modernizaciju tradicionalnog upravljanja javnim sektorom i sl. Isto tako, kada je u pitanju tržišni (privatni) sektor bitno je da je on snažno razvijen, da su razvijena i tržišta roba (usluga) i finansijska tržišta sa berzama, bankama, investicionim i drugim fondovima, posebno za socijalno osiguranje. Bez razvijenog tržišta kamatonosnim hartijama od vrednosti i kredita, akcija, specifičnih finansijskih instrumenata i proizvoda kao što su opcije, fjučersi, svopovi i drugi kolaterali, nema uslova za efikasan razvoj upravljanja fiskalnim rizicima.

Za zemlje u razvoju i tranziciji je karakteristično da su njihovi resursi mali i vrlo ograničeni, zaduženost je velika, a veliki su i deficiti, budžetski, spoljnotrgovinski i drugi. Proces demokratizacije, razvoja fiskalnog federalizma i sl. teku sporo. Tržište roba i finansijska tržišta su nerazvijena a ova druga nemaju razvijene instrumente koji su neophodni za upravljanje fiskalnim rizicima, upravljanje korporativnim rizicima je tek u nastajanju.

Svemu ovome treba dodati i situaciju koja je povećala rizike dejstvom svetske finansijske i ekonomske krize. Ovo posebno i zbog toga što su i pomenuti finansijski instrumenti „pomogli”, odnosno bili jedan od glavnih uzroka krize i odvajanja (naduvavanja) finansijske od realne ekonomije. Krizni period će vrlo drugo trajati. U tom periodu biće izraženi nepovoljni trendovi uzrokovani smanjenim mogućnostima ulaganja i finansiranja, opterećeni većim porastom tražnje od ponude, kako realnih, tako i finansijskim faktora, inflacijom, smanjenim privrednim rastom, rastom nezaposlenosti, budžetskim, kapitalnim i drugim deficitima. Sve to povećava fiskalne rizike i smanjuje mogućnosti da se njima efikasnije upravlja. Fiskalni rizici su već snažno izraženi kako na prihodnoj, tako i na rashodnoj strani budžeta. Zemlje u razvoju i u tranziciji teže će se prilagođavati odbrani od krize i izlasku iz krize, a fiskalni rizici u ovim zemljama biće znatno izraženiji nego u razvijenim zemljama. Ipak, određene mogućnosti i određeni prostor za upravljanje rizicima postoji, ukoliko se primenjuju adekvatne pasivne i aktivne strategije za suzbijanje dejstva krize, za preživljavanje i izlazak iz krize. U takvim uslovima međunarodna solidarnost i pomoć, ako je adekvatna, može da odigra veliku ulogu, pa su političke i ekonomske reforme u procesu tranzicije i u krizi moguće, pa i ostvarivanje napredovanja u pravcu tranzicije. Zemlje u razvoju i u takvim uslovima mogu da unaprede upravljanje fiskalnim rizicima ako tradicionalno upravljanja javnim sektorom inoviraju uvodeći NPM, PEM i JPP, ako nastave sa procesima demokratizacije i razvoja tržišta i ako obezbede sposobne vlade koje će usmeriti političku volju u pravcu navedenih smerova razvoja i kontrole rizika kako fiskalnih, tako i korporativnih i da ubede javnost (birače) u neophodnost takvog razvoja kako bi mere koje se preduzimaju bile podržavane i opšteprihvaćene.

NPM zahteva petogodišnje planiranje budžeta, planiranje i kontrolu učinaka, transparentnost, stvaranje efikasnije kontrolne sredine u javnom sektoru, inovacije u organizaciji (uvođenje specijalizovanih agencija sa odgovarajućim profesionalnim odgovornostima, da se budžetom ne upravlja samo na osnovu cash flow-a već i obavezama, kontigentima obligacija i budućim troškovima za preuzete finansijske aranžmane, da se bolje upravlja rezervama, fondovima i sl.). Zemlje u razvoju bi morale brže i efikasnije da razvijaju svoje budžetiranje u tom pravcu, kao i da razvijaju JPP, čime stvaraju uslove i za efikasnije upravljanje i fiskalnim rizicima odnosno za njihovo blagovremeno otkrivanje, identifikovanje i snažno i adekvatno suzbijanje i otklanjanje njihovog dejstva.

6. Sistemski rizik

Sistemski rizik ima dve dimenzije, vertikalnu (organizacionu) i vremensku (dinamičku). Prva se odnosi na međupovezanost organa vlasti (centralnih, subcentralnih i lokalnih) odnosno na rizike i štete koje mogu iz toga nastati i zavise od stepena razvoja fiskalnog federalizma i lokalne samouprave. Druga dimenzija se odnosi na cikličnost privrede i rizike i štete koje mogu da nastanu ako se efikasno ne upravlja privrednim ciklusom. Znači ona se odnosi na dinamiku privređivanja.²⁶

Prva dimenzija se odnosi na korišćenje javnih prihoda i javnih rashoda i na fiskalno izravnjanje između nivoa vlasti. Vertikalna dimenzija pokazuje kako fiskalni sistem deluje na finansijske rizike da li ih pojačava ili ih i koliko kontroliše, sprečava i neutrališe.

Vremenska dimenzija sistemskog rizika predstavlja izloženost fiskalnog finansiranja dejstvu cikličnih kretanja privrede i zahteva anticiklične mere za suzbijanje dejstva rizika.

Prema radovima MMF, FSB i BIS za G20, „sistemski rizik se može definisati kao rizik poremećaja finansijskih usluga koji je uzrokovan pogoršanjem celokupnog ili delova finansijskog sistema i ima potencijal da stvori negativne posledice za realnu ekonomiju”.

Ispoljavanje dejstva sistemskog rizika u vertikalnoj i horizontalnoj povezanosti privrednih i državnih institucija i njihovih međusobno povezanih bilansa pokazuje da ako šok, stres ili rizik pogodi instituciju od značaja npr. veliku banku ili korporaciju u privredi ili značajnu infrastrukturu u javnom sektoru, on se širi i na druge institucije koje su povezane sa pogođenom institucijom. Po tom osnovu je i jasna sintagma „suviše veliki da propadne” koja je došla do izražaja u aktuelnoj ekonomsko finansijskog krizi i prouzrokovala napore da se zajedničkom akcijom privatnog i javnog sektora posledice stresa brzo rešavaju. Izbijanje dužničke krize u EU predstavlja veliki stres za čitav institucionalni sistem EU koji se mora na novi način rešavati (redizajnirati). Znači radi se o velikim stresovima a ne o onima koji imaju mali značaj za povezanost u sistemu, koji se odnose na pojedine rizične poslove u pojedinim institucijama javne ili tržišne privrede pa i na njihovu likvidnost i solventnost koja je rezultat svakodnevnog poslovanja i ne može biti remeteći faktor za delovanje sistema. Problemi te institucije rešavaju se u samoj instituciji individualno i u povezanosti sa njenim stejkholderima (sanacija).

J. Caruana ističe upravo da je objedinjeni sistemski rizik mnogo veći od prostog zbira pojedinačnih rizika u finansijskim institucijama, proizvodima i tržištima.²⁷ Ovome treba dodati i negativno akceleratorско i multiplikatorно dejstvo ovakvog rizika koji se mora zaustaviti i suzbijati.

²⁶ O sistemskom riziku videti detaljnije J. Caruana: *Systemic Risk: How to deal with it?* Bankarstvo 7-8, Udruženje banaka Beograd, 2010. str. 82.

²⁷ Ibid, str. 82.

Prociklični rizik i njegovo dejstvo, potencijalni ili kada se ostvari sa manjim, srednjim ili volativnim dejstvom, takođe predstavlja sistemski rizik koji se mora rešavati. On nastaje zbog lošeg upravljanja ekonomskim ciklusom u zemlji, a kriza je pokazala da on nastaje i delovanjem iz spoljnog okruženja odnosno zbog povezanosti zemlje sa sistemom međunarodnih ekonomskih i finansijskih odnosa. Svedoci smo kako se rizik izbijanja svetske ekonomske krize u centru finansijskih tržišta munjevito proširio na svetsku privredu i institucije javnog sektora u svim zemljama. No, svedoci smo i da su neke zemlje manje i lakše pogođene ovim rizikom, a druge teže, što ukazuje na otpornost njihovih sistema na delovanje krize.

Kako se razvoj tržišne privrede odvija ciklično sa usponima (konjunktura) i padovima (recesija) to se mora adekvatno upravljati i njenim ciklusima da bi se ostvario održivi stabilan razvoj i da krivulja ciklusa ne bude rizična sa velikim amplitudama. Pri tome se mora imati u vidu, što je pokazala i ova kriza, da i kada privredna kretanja izgledaju kao da su vrlo uspešna, u usponu, kao što je to bilo neposredno pred izbijanje krize, unutar istih se mogu javiti rizici čije dejstvo, kada postane snažno, volatilno, može da obori institucionalni sistem i da dugoročno uspori ekonomski razvoj. Zato je bitno da se rizik blagovremeno detektuje. Rizici koriste slabosti sistema i preko njih, ako se blagovremeno ne otkrivaju i suzbijaju, razaraju sistem ili sisteme.

Za dobro upravljanje rizicima zato je neophodno da se dobro upravlja realnom i finansijskom ekonomijom, uključujući i njen fiskalni deo i da se ti rizici blagovremeno otkrivaju, sprečavaju i suzbijaju. Veoma značajnu ulogu u tom pogledu imaju politika tržišta i privredni i finansijski sistem, ali je od posebnog značaja ekonomska i budžetska politika i u okviru njih odnos (sprega dejstva) fiskalne i monetarne politike. Znači mora se dobro upravljati i privatnim i javnim sektorom, svakim posebno i u njihovom međusobnom odnosu ali i ekonomskim i finansijskim uticajima koji dolaze iz okruženja. Ova kriza je, međutim, pokazala da se mora efikasno upravljati i sa međunarodnim sistemom ekonomskih i finansijskih odnosa. Naponi G20, Bazelskog komiteta, MMF-a i drugih međunarodnih institucija upravo su usmereni u pravcu stvaranja novog manje rizičnog međunarodnog finansijskog sistema koji bi dugoročno bio otporan na finansijske krize.²⁸

Kada je u pitanju javni sektor, dobro upravljanje podrazumeva njegovu demokratizaciju i uvođenje inovacija u tradicionalno javno upravljanje.

²⁸ O ovome detaljnije videti i J. Gorčić, *Upravljanje krizom svet i mi*, Proinkom, Beograd, 2009.

Upravljanje lokalnim fiskalnim rizicima

1. Profil lokalnog fiskalnog rizika

Upravljanje rizicima na lokalnom nivou je bitan deo upravljanja sistemskim rizikom.

Ako smo dobro shvatili rešavanje problema fiskalnog federalizma i lokalne samouprave, a posebno mogućnosti rešavanja finansijskog izravnjanja između sva tri nivoa vlasti, učinili smo veliki korak ka identifikaciji fiskalnih rizika u okviru centralne, subcentralne i lokalne vlasti.

Ovim rizicima može se dobro ali i loše upravljati. Centralna vlast, preteranom centralizacijom preuzima veliku odgovornost i za upravljanje rizicima na subcentralnom i lokalnom nivou. Preuzima rizike za obaveze koje se efikasno mogu obavljati centralizovano, ali i za obaveze koje se efikasno mogu obavljati decentralizovano i naravno, preuzima rizike za uspešnost finansiranja i centralizovanih i decentralizovanih javnih funkcija. Kako decentralizovane i samoupravne funkcije efikasnije mogu da se obavljaju na subcentralnom i lokalnom nivou vlasti, to su rizici centralizovanog upravljanja tim funkcijama povećani. Sredstva za te funkcije se manje troše. Profil tog rizika i njegovog dejstva prema tome jeste vertikalni (poprečni) fiskalni rizik.²⁹ Njegovim dejstvom može da se usporava i blokira proces razvoja decentralizacije i lokalne samouprave i proces primene principa value for money, za šta odgovornost snosi centralna vlast, ali isto tako i lokalna vlast, ako loše koristi lokalne izvore finansiranja (neracionalno troši sredstva) podriva i („svoju”) lokalnu samoupravu, ali i centralnu vlast u zavisnosti od toga kako je sa njom povezana (koliko obavlja decentralizovane funkcije, koliko lokalne, samoupravne, kako se finansira iz sopstvenih lokalnih prihoda, ali i ustupljenih, transfera, kako se zadužuje i koliko za njeno zaduživanje garantuju širi nivoi vlasti i sl.).

Podsetimo se da smo, ukazujući na finansiranje lokalne samouprave u RS u knjizi četvrtoj ove edicije, ocenili da je iznos fiskalnih sredstava koj se troše na nivou lokalne zajednice u RS između 7 i 8% ukupnih rashoda u RS. To znači da centralni nivo vlasti snosi odgovornost (rizik) za efekte takve preraspodele budžetskih sredstava. Ali, setimo se i da lokalne zajednice tako dobijena sredstva troše uglavnom na lične rashode zaposlenih (60 – 70%) i na javne nabavke, pa i za održavanje nerazvijene, često i devastirane infrastrukture i da je prostor za urbani i ruralni razvoj lokalne samouprave, radi porasta standarda i kvaliteta života građana u njoj veoma sužen. Isto tako treba se podsetiti da se fiskalni rizik odnosa centralne i lokalne vlasti na poseban način ispoljio i u uslovima nastanka delovanja svetske ekonomske i finansijske krize. Naime, kada je centralna vlast budžetom za 2009. godinu smanjila javne rashode (ali i transfere lokalnim zajednicama) lokalne zajednice su povećale sopstvene lokalne prihode za 20%.

²⁹ O ovome detaljnije i u Knjizi II ove Edicije „Fiskalni federalizam i lokalna samouprava”.

To ukazuje ne samo da su lokalne zajednice poništile stabilizacione napore centralne vlasti, već su se, kako je na to u svojim analizama lokalne samouprave ukazao Tony Levitas, predatorski ponašale prema obveznicima sopstvenih lokalnih prihoda (građanima i privrednim subjektima). Dejstvo tog rizika, međutim, nije se tu zaustavilo. Uvođenje firmarina, drugih lokalnih prihoda (eksplicitno ili prikriveno) imalo je za posledicu smanjenje mogućnosti lične potrošnje građana, a time i tražnje, ali i prestanak rada naročito malih i srednjih preduzeća koja su bila na ivici rentabiliteta, obeshrabrilo je osnivanje novih, čime su smanjeni izvori javnih prihoda.

2. Pretpostavke za uspešno upravljanje lokalnim fiskalnim rizikom

Svaki lokalni fiskalni rizik ima svoje karakteristike. Pored opšteg sistemskog karaktera, što je deo dejstva vertikalnog fiskalnog rizika, dejstvo lokalnog fiskalnog rizika zavisi od brojnih specifičnosti od kojih su najznačajnije opšti ekonomski uslovi, znanje i iskustvo, geopolitički položaj lokalne zajednice, dostignuti stepen razvoja, istorijske kulturne i druge specifičnosti.

Kada govorimo o ekonomskim uslovima i ekonomskom položaju i mogućnostima razvoja lokalne zajednice, imamo u vidu finansijske potencijale na njenom području, ali i decentralizovane finansije i prihode koji joj po tom osnovu pripadaju iz preraspodele javnih prihoda na relaciji centralna, subcentralna i lokalna vlast. To su okviri za menadžment fiskalnim rizicima na lokalnom nivou.

Mora se uzeti u obzir i specifičnost lokalne zajednice u smislu da li je pretežno urbana ili ruralna. Setimo se Londona kao prvog grada u kome se razvila lokalna samouprava i sve složenosti menadžmenta rizicima kojima je izložen i kao metropola ali i kao svetski finansijski, kulturni i drugi centar. Isto, tako naš Beograd je izložen mnogo složenijem dejstvu rizika od onog kome su izloženi drugi gradovi u RS. Uz to moramo imati u vidu i ruralnu sredinu u kojoj, naročito u najnerazvijenim krajevima RS sela propadaju, ostaju bez stanovnika.

Sama po sebi primena NPM obezbeđuje bolje upravljanje fiskalnim rizicima ali to nije dovoljno. Moraju se razviti posebni sistemi, strategije, politike, procedure upravljanja fiskalnim rizicima na lokalnom nivou u saglasnosti sa NPM (value for money) transparentnost, razvoj lokalne samouprave, primena PEM i JPP na lokalnom nivou, petogodišnje planiranje i kontrola učinaka, unapređenje razvoja državne organizacije kroz razvoj fiskalnog federalizma i lokalne samouprave, razvoj kontrolne sredine, razvoj obelodanjivanja rezultata, rano otkrivanje rizika, blagovremeno suzbijanje i otklanjanje njihovih dejstava, bitan uslov su za savremeni i brži razvoj lokalnih zajednica kao organa vlasti i lokalne samouprave.

3. Moguća rešenja

3.1. PRIMENA NPM I UPRAVLJANJE FISKALNIM RIZICIMA

Očigledno je da se tradicionalnim upravljanjem javnim finansijama, kako nečinjenjem, tako i činjenjem ne može obezbediti efikasnost u upravljanju fiskalnim rizicima. Sistemi strategija i politike lokalnog budžetiranja moraju se spojiti sa sistemima, strategijama upravljanja rizicima javnog finansiranja. To znači da je neophodno tradicionalno javno finansiranje razviti i u pravcu primene New Public Management-a čiji je sastavni deo i upravljanje fiskalnim rizicima. Više se efikasno ne može upravljati budžetom, javnim rashodima i prihodima (uključujući i zaduživanje države) na svim nivoima vlasti i na nivou lokalne samouprave ako se efikasno ne upravlja rizicima kojima je to finansiranje izloženo.

3.2. IZLOŽENOST RIZIKU I NJEGOVO REŠAVANJE

Lokalna zajednica izložena je rizicima obezbeđenja dovoljnih prihoda u datim ekonomskim i drugim uslovima za njeno finansiranje, uključujući i sredstva koja koristi iz budžeta centralnog i subcentralnog nivoa vlasti i zaduživanje. Druga grupa rizika deluje na rashodnoj strani kod svih rizika upravljanja izdacima za pružanje javnih usluga na lokalnom nivou. Naročita pažnja mora se posvetiti delovanju rizika budžetskog deficita i suficita na lokalnom nivou. Sistem i politika upravljanja rizicima na lokalnom nivou, zahtevaju da lokalni organi vlasti i samouprave imaju svoje akte, postupke i procedure, odgovorne organe i odgovorna lica za upravljanje rizicima u svim fazama pripreme i realizacije budžeta. Posebnu ulogu u tome imaju unutrašnja kontrola u lokalnoj zajednici, interna i eksterna revizija lokalne zajednice i uopšte, ne samo formalna, već stvarno obezbeđena snažna kontrolna sredina.

Podsetimo se (Brixi and Mody, 2002) da i upravljanje rizikom na lokalnom nivou zahteva rešavanje tri komplementarna zadatka:

1. uključivanje privatnog sektora za smanjivanje rizika koji dolaze od određenih vrsta i razvoja finansijskih tržišta,
2. transferisanje rizika na subjekte koji imaju veću sposobnost da nose rizik (kreiranje aranžmana za podelu rizika strana koje su izložene riziku),
3. upravljanje rezidualnim rizikom koji ne može biti smanjen ili transferisan (monitoring, stvaranje rezervi, hedžing).

Uključivanje privatnog sektora u upravljanje rizikom je najpoželjnija dugoročna strategija zato što smanjuje i jedno i drugo tj. izloženost vlade fiskalnom riziku i ranjivost na ekonomske stresove.

Kada su u pitanju budžetski fiskalni rizici postoje četiri osnovna pristupa, i to:

1. sačiniti aktuelnu informaciju o potencijalnim obavezama i drugim finansijskim rizicima kod izrade budžeta;
2. razdvojiti poseban budžet za potencijalne obaveze i rizike,

3. integrisati direktne i indirektne (potencijalne) obaveze u gotovinskom budžetu,
4. sačiniti i budžet za troškove indirektnih (potencijalnih) obaveza (J. Carter, T. Ajam, 2003).

Pri ovome je bitno da postoje kapaciteti lokalne vlade za razvijanje upravljanja lokalnim rizicima i procena kako nedostatak kapaciteta može imati štetan efekat u procesu identifikacije i korektne pripreme za upravljanje rizicima. Isto tako neophodno je da javnost shvati značaj upravljanja rizikom u budžetskom procesu.

Mora se od strane nosioca politike u procesu analiziranja i donošenja odluka u vezi sa upravljanjem rizicima jasno prikazati sklonosti nastanku rizika, fiskalni rizik i rizik kapaciteta za upravljanje rizicima.

Fiskalna politika mora zahtevati da se identifikuju svi fiskalni rizici, da se klasifikuju i analiziraju u jednom portfoliju. Fiskalna politika treba da utvrdi optimalan rizik kome je vlada izložena i politiku rezervisanja sredstava za taj rizik kao i kapacitet upravljanja tim rizikom.

3.3. Uporedna iskustva

Uporedna iskustva (J. Karter, T. Ajam, 2003) ukazuju na različita rešenja upravljanja fiskalnim rizicima na lokalnom nivou u zavisnosti od mogućnosti i kapaciteta za upravljanje ovim rizicima u specifičnim uslovima svake zemlje (razvijene, nerazvijene, zemlje u tranziciji i sl.).

Karakterističan je primer upravljanja fiskalnim rizikom u zdravstvu u SAD. Zbog velikog broja lokalnih dugova ostvarenih u periodu između 1945. i 1969. god., Američka Savetodavna Komisija za međuvladine Odnose (ACIR) razvila je osam mera (standarda) koje mogu da deluju kao signali ranog upozorenja za nastanak rizika lokalne finansijske opasnosti, i to:

- kada opšti fond za javne rashode prekoračuje prihode za više od 5%, što povećava rizik prekoračenja deficita;
- kada se javi upornost deficita tj. kada opšti fond za javne rashode prekoračuje prihode za dve godine uzastopno s tim što je deficit u drugoj godini veći nego u prvoj;
- kada stope rasta rashoda prekoračuju stope rasta prihoda što pokazuje trend porasta deficita;
- kada opšti fond akumulira deficite (neto obaveze), kao procenat opšteg fonda prihoda, čime se stvara bilansni gep odnosno bilansna neravnoteža u budžetu;
- kada neočekivano nastane situacija u kojoj neto likvidna sredstva (gotovina i likvidna sredstva minus neizmireni kratkoročni zajmovi), kao procenat opšteg fonda javnih rashoda, nepovoljno utiču na likvidnost budžeta;
- kada postoji dospelost kratkoročnog zajma na kraju fiskalne godine;

- kada je u pitanju stopa naplate poreza na imovinu kao ispoljavanje efikasnosti povinovanja porezu od strane poreskih obveznika;
- kada se pojave neobezbeđene obaveze za penzije.

U ovakvim situacijama mora se izvršiti finansijsko planiranje i izabrati komisija za superviziju da ojača kontrolu budžetskog finansiranja od strane lokalnog menadžmenta koji upravlja fiskalnim rizicima.

Brazilsko iskustvo sa dugovima subcentralne i lokalne vlasti koje je došlo do izražaja nakon krize iz 1990-tih, izraženo je u novim standardima zaduživanja koji su utvrđeni Rezolucijom Senata čime je pooštrena kontrola centralne vlasti nad zaduživanjem subcentralne i lokalne vlasti. Glavne odredbe rezolucije koje su sprovedene u život su:

- subcentralnim i lokalnim vlastima se ne dozvoljava pozajmljivanje od njihovih sopstvenih preduzeća ili snabdevača;
- pozajmljivanje mora biti jednako ili manje od kapitalnog budžeta;
- nove pozajmice ne smeju da prekorače 18% neto tekućih prihoda, servisiranje duga ne može prekoračiti 13% neto tekućih javnih prihoda i ukupan dug ne sme da pređe 200% tekućih javnih prihoda;
- svaka vlada koja se zadužuje mora imati suficit, vladi koja neredovno izmiruje obaveze nije dozvoljeno zaduživanje;
- ukupno neizmirene obaveze po izdatim garancijama vlade moraju biti manje od 25% neto tekućih javnih prihoda;
- kratkoročni javni prihodi od predviđenih javnih zajmova ne mogu prekoračiti 8% od neto tekućih javnih prihoda;
- izdavanje novih obveznica, osim refinansiranja postojećih obaveza po izdatim obveznicama, je zabranjeno;
- najmanje 5% od svake obveznice koja je izdata mora biti povučeno do dospelosti i za bilo koje pozajmljivanje vlade čije je servisiranje duga po osnovu obligacija manje od 13% neto tekućih javnih prihoda, mora da se povuče i do 10% od dospelih obveznica ili da se utroši (isplati) 13% od neto tekućih javnih prihoda, pa čak i manje.

U Kolumbiji postoji upozoravajući sistem za granicu zaduživanja na osnovu koga se utvrđuje stepen zaduženosti, odnosno rejting lokalne zajednice kada pozajmljuje sredstva, tako što se stepen zaduženosti sintetički karakteriše primenom kriterijuma koji se izražavaju zelenom, narandžastom i crvenom bojom.

Zelena boja pokazuje zadovoljavajući stepen zaduženosti, narandžasta granicu do prezaduženosti, a crvena prezaduženost. Lokalna zajednica koja ima zeleni rejting može samostalno da zaključuje nove ugovore o zaduženju. Kod lokalnih zajednica kojima je dat narandžasti rejting i čije novo zaduživanje ne prelazi ukupan iznos duga više nego što je to određeno na centralnom nivou ciljane inflacije, te lokalne zajednice mogu samostalno zaključivati ugovor o novom zaduživanju. Međutim, ako lokalna zajednica uđe u crveni rejting, ona može da se zadužuje samo ako joj poverioci, kod kojih je već zadužena, odobre svojim

potpisom da se može dalje zaduživati tj. ako sa njom na taj način podele rizik zaduživanja.

U Australiji i Novom Zelandu su određeni kontigenti vladinih obaveza. U državi Viktorija u Australiji se zahteva da se podnese izveštaj o rizicima u godišnjem i polugodišnjem budžetskom pregledu. Ovaj izveštaj opisuje faktore koji imaju specifične efekte na fiskalne posledice po državu, uključujući:

- promene ekonomskih parametara kao što je to u sistemu preferencija (GSP), zaposlenosti, plata, cena i kamata;
- fiskalni rizici povezani sa događajima koji se mogu identifikovati a koji na specifičan način pogađaju prihode ili rashode ali postoji neizvesnost u pogledu njihovog nastajanja;
- realizacija kontigenta obaveza čija se verovatnoća nastanka povećava po osnovu nekvantifikovanih angažmana koje zaključuje vlada.

U Novom Zelandu ovakav izveštaj, prema aktu o fiskalnoj odgovornosti iz 1994. sadrži izveštaje, i to o:

- datim garancijama i primanjima vladinih garancija za lokalnu vlast ili za javna preduzeća koja pozajmljuju sredstva iz inostranstva ili domaćih izvora;
- izjavama za obeštećenje od strane države privatnih korporacija, odnosno pojedinaca za štete na imovini ili izgubljenju vrednosti i po vladinim garancijama po osnovu depozita;
- vladinom neuplaćenom upisanom kapitalu kod međunarodnih finansijskih institucija;
- legalnim postupcima i sudskim i drugim sporovima u vezi sa kamatom i troškovima koji mogu biti utvrđeni u zakonskom postupku ako su dosuđeni protivu vladinih agencija i javnih državnih preduzeća;
- ispunjenju ostalog kontigenta vladinih obaveza koje se mogu kvantifikovati (grantovi, kompenzacije, dobijene presude fizičkih lica protivu države, izdate sopstvene menice vlade prema međunarodnim finansijskim organizacijama, ostali zahtevi prema državnim javnim preduzećima).

NPM – rezultati primene

1. NPM u razvijenim zemljama, zemljama u razvoju i tranziciji

Prema ocenama svetske banke krajem 80-tih i početkom 90-tih godina prezentovan je NPM kao "javno upravljanje za sva vremena" (Hood, 1991) ili "najbolji način" (Gendron Cooper, et al 1999). NPM je karakterističan po tome jer nosi tonove kraja istorije, sugerišući da smo imali sreću što smo bili u javnom upravljanju u vreme kada je istina otkrivena (Osborne and Gaebler, 1992). Kao što smo na to ukazali uvođenje NPM u javni sektor, međutim, bilo je ipak vrlo kontraverzno a uspeh, odnosno rezultati su bili sporiji i manji od očekivanih. Ipak, on se razvio i sve više se razvija u razvijenim zemljama u specifičnim uslovima u svakoj od njih.

Kada su u pitanju zemlje u razvoju, a posebno zemlje u tranziciji, primena NPM, kao što pomaže u krizi, pomaže i u procesu tranzicije, da se ona ubrza i ostvari odgovarajućim promenama javnog sektora u kvantitativnom i kvalitativnom smislu. Podsetimo se da su zemlje u tranziciji nasledile predimenzionirani javni sektor, jer su, neke više, a neke manje, imale centralno plansku privredu i nerazvijen tržišni sektor. One mora da razvijaju demokratiju, tržišnu privredu, da smanje predimenzionirani javni sektor i da ga učine efikasnijim u skladu sa primenom principa value for money. To je moguće samo ako se primena tradicionalnog sistema upravljanja javnim sektorom razvija u skladu sa NPM.

U zemljama u razvoju može se, međutim, naći malo NPM, odnosno ove zemlje su imale manju evoluciju ka NPM. Najobuhvatniji pregled reformi tipa NPM nudi Batley (1999). Sumirajući zaključke petogodišnjeg pregleda "promenljiva uloga države u prilagođavanju ekonomije" u Južnoj Aziji, Pod Saharskoj Africi i Južnoj Americi, Batley nalazi da je efekat NPM reformi bio mešovit, uz neka poboljšanja efikasnosti i pomešanih rezultata u pogledu kapitala. Kao negativan rezultat, on napominje da transakcioni troškovi radikalnih reformi, narastali autonomizacijom agencija koje pružaju usluge, teže da nadmaše dobitak koji bi se ostvario po osnovu efikasnosti od ovog razdvajanja i da reforme koje zahtevaju da se odvoje kupci od provajdera nekad smanjuju odgovornost.

Priče o autonomizaciji agencija su uobičajene, ali uspeh izgleda da je relativno redak. Ekstenzivno stvaranje odvojenih agencija od upravljački struktura u javnom sektoru objavljuju Mukherjee i Wilkins (1999). Međutim, nekoliko problema je prijavljeno u Centralnoj i Istočnoj Evropi i u bivšem Sovjetskom savezu.

Korišćenje autonomije, kao pokušaj da se izbegne neizbežno zatvaranje, a ne kao sredstvo za poboljšanje efikasnosti, objavljeno je u Africi (Ives, 1998). Studije slučajeva o autonomizaciji organizacija za istraživanje u poljoprivredi u Africi, Aziji i Latinskoj Americi naišle su na „ozbiljne probleme u ostvarivanju željenih ciljeva” (Nickel, 1998). U međuvremenu uspeh autonomizacije u zdravstvenom sektoru izgleda da je bio predviđen u većoj meri nego što je pronađen, mada jasno ima nekih uspeha (Castaneda 1997; Harding and Preker, 1999). Per saldo teško je ne složiti se sa Polidanovim (1999) zaključkom da je dokaz o uticaju NPM-a „previše nesiguran”. Polidano naglašava značaj faktora neizvesnosti, tvrdeći da je moguće nekoliko uopštavanja u vezi sa NPM.

U nerazvijenim zemljama i zemljama u tranziciji NPM se tek uvodi, a tamo gde je uveden razvijao se sporije i dao manje rezultate iz razloga što ove zemlje imaju manje razvijenu demokratiju i nerazvijen i javni i tržišni sektor pa tek razvijaju tradicionalnu javnu upravu i NPM. Kako za to nemaju resurse ni dovoljno iskustva, to su ove zemlje upućene na pomoć i saradnju sa razvijenim zemljama i međunarodnim institucijama da bi uvele efikasnije upravljačke sisteme i u tržišnom (privatnom) i u javnom sektoru.

Drugo, *Stara javna disciplina*, uključujući etos javne službe, ostaje vitalna i u eri NPM-a. Debata o NPM polazi od toga da su zaposleni - mada skloni sopstvenom interesu i često prisvajanju procesa politike - uveliko ograničeni tradicionalnim standardima ponašanja.

U mnogim zemljama u razvoju, tradicionalna javna disciplina nije postojala kada su započete reforme kao što je NPM. Predvidivo obezbeđenje resursa, kredibilna politika i kredibilno regulisanje zaposlenih, predstavljaju i u zemljama u razvoju i tranziciji preduslov za efektivne aranžmane u vidu ugovora, što zahteva NPM. Možda ima nekih brzih načina da se dobije disciplina - u kom slučaju je za brzi skok neophodna razumna strategija. Ali nezavisno od toga kako se uvode, discipline su fundamentalne za bilo koji koncept performanse i malo reformi može da uspeva bez njih (Manning, Mukherjee, et al 2000).

Slaba performansa NPM-a u zemljama u razvoju ostvarena je zato što je uticaj reformi javne uprave bio marginalan u bilo kojim uslovima. Čak je i na Novom Zelandu teško precizno prikazati šta se poboljšalo kao rezultat sistemskih promena (Boston, 2000). Slično nijansirani nalazi su objavljeni u UK (Pollitt, Birchall, et al. 1998). Kao alat za bolju efikasnost, MPM izgleda da u najboljem slučaju generiše oko 3% uštede godišnje na javnim rashodima (videti Scott and Taylor 2000). Pošto su tekući troškovi mali u odnosu na troškove programa, to je izrazito skromna ušteta. U mnogim manje razvijenim zemljama tekući troškovi predstavljaju veći udeo budžetskih troškova nego u OECD, tako da 3% uštede može da ima veći značaj. Ovi kvantitativni rezultati, međutim, mogu u zemljama u razvoju i tranziciji da se povežu i sa privatizacijom i sa retzktatuna NPM-a. O kvalitativnim rezultatima primene NPM, međutim, nema konkretnih podataka, mada je sigurno da je nPM išao i u tom pravcu i imao ostvarene rezultate.

2. Uticaj NPM na ubrzanje i kvalitet razvoja procesa tranzicije

Ovi novi pravci razvoja javnog sektora od posebnog su značaja za ubrzanje tranzicionih procesa u zemljama u tranziciji koje su nasledile predimenziniran i neefikasan javni sektor, mora da razviju efikasniji privatni (tržišni) sektor i efikasniji spoj jednog i drugog sektora radi unapređenja demokratskog društvenog i (tržišnog) privrednog razvoja. Nesporno je da su i efikasni javni sektor i efikasno tržište i njihov efikasni spoj, bitne komponente razvoja demokratije i društvenog progressa, ali samo ako omogućuju rast standarda i kvaliteta života građana, ako im je to učinak. Ovim procesima mora da se prilagođava i naša država. Ovo je posebno bitno zbog našeg ulaska u EU koja ima svoju praksu, ali i stavove o razvoju NPM i JPP za svoje članice i za zemlje kandidate za članstvo u EU. Ovi stavovi su dati u tzv. Zelenoj knjizi.

Kako su i tržišni i javni sektor u krizi finansiranja i razvoja, razvoj NPM i JPP može, u toj situaciji, značajno da pomogne da se dejstvo krizne situacije na privredu i javni sektor ublaži.

3. Ekonomska kriza i NPM

Ekonomska kriza je izbila 2008. godine u SAD i munjevito se proširila na čitavu svetsku privredu. Ona je nastala zbog izgubljene kontrole odnosa realne i finansijske imovine. Naime, u tržišnom sektoru, u investicionim fondovima, bankama, korporacijama došlo je do naduvavanja (mehuri koji se raspršavaju) finansijske aktive. Precenjivana je vrednost kapitala, finansijskog rezultata, dividendi, bonusa i zarada kao i finansijske i kreditne sposobnosti privrednih finansijskih subjekata, odnosno pravnih i fizičkih lica što je izazvalo i veliku krizu hipotekarnih kredita.

Godine 2010. izbila je kriza zaduženosti određenih zemalja u EU koja je teško pogodila finansije EU i dovela do preispitivanja koncepcije (konfederacije) i ukupne organizacije EU. To je izazvalo promene u političkim, državnim, ekonomskim, finansijskim i drugim odnosima između članica EU. U toku su traganja za efikasnijim institucionalnim rešenjima na kojima bi se u budućnosti zasnivala EU.

Kriza pogađa celokupnu svetsku privredu i u okviru toga sve države i njihov privatni i javni sektor. Ona ih pogađa na specifičan način u zavisnosti od toga koliko su ove zemlje razvijene, kolikim resursima raspolažu i kakva je finansijska i kreditna sposobnost pojedinih privrednih subjekata i fizičkih lica (građana) u njima. Razvijeni su manje pogođeni, brže i efikasnije će se prilagoditi krizi i brže će se izvlačiti iz krize. Kriza teško pogađa privredu (privatni sektor), a time i javni, pošto se javni finansira iz privatnog.

Recesija, manja proizvodnja, manji BDP, manja lična potrošnja, manji javni prihodi od najizdašnijih poreza (PDV, akcize, porez na lične dohotke, na dobit) smanjuje mogućnosti javnih rashoda i pružanja javnih usluga. Čak štaviše, svedoci smo da je kao jedan od bitnih finansijskih instrumenata koji je korišćen za

zaustavljanje krize i finansijski oporavak banaka i finansijskog sektora uopšte bio dodela sredstava iz budžeta, čime se, takođe, smanjuje budžetski potencijal.

Sve ovo pokazuje da kriza ima složeno, kompleksno dejstvo na tržišni i javni sektor i na njihov međusobni odnos. Ona će dugo trajati i zahteva specifična prilagođavanja svih subjekata koji su pogođeni krizom da prežive i da se izvlače iz krize.

Mora se imati u vidu da je u krizi smanjen kapital i da će dug period koji je pred nama biti period nedostatka kapitala, veće tražnje od ponude kapitala, povećanja cena kapitala. Zbog korišćenja modela jevtinog novca u saniranju prvih kriznih udara, inflatorni pritisci po osnovu ekspazivne monetarne politike i fiskalnih pritisaka na privredu i stanovništvo biće veliki što će uzrokovati nemoćnost održivog razvoja, odnosno produžetak delovanja recesije i krize.

Kada je u pitanju budžet, treba imati u vidu da kriza vrši snažan pritisak na povećanje deficita i zaduživanje države i to u situaciji u kojoj su deficiti i javni dug u mnogim zemljama došli do kritičnih granica. U takvoj makroekonomskoj i finansijskoj situaciji i javni, kao i privatni sektor, mora imati i sprovoditi odgovarajuće dugoročne strategije održanja, preživljavanja u krizi i za izlazak iz krize.

Ove strategije mogu biti pasivne i aktivne. Kada je u pitanju tržišni sektor bitno je održavanje konkurentnosti proizvodnje, prodaje i prihoda i profita u tržišnom sektoru u složenim promenama koje se odigravaju na tržištima robe, novca i kapitala. Pasivna strategija ovog sektora odnosno pojedinih privrednih i finansijskih subjekata, a svaki je specifičan, obuhvata štednju i smanjivanje troškova od kojih su svakako najveći troškovi radne snage i troškovi kapitala (zajmova).

Pasivne strategije se zasnivaju na smanjenju troškova i štednji, a aktivne na ekspanziji i u kriznim uslovima u meri u kojoj je ona moguća. Sigurno je da se samo pasivnom strategijom ne može izaći iz krize, već se ona, na duži rok, može samo produbiti i biti pogubna za privredne subjekte, banke, fondove i druge finansijske institucije, pa i za javni sektor. Zbog toga je bitno osloniti se, koliko je to moguće, na aktivne strategije održanja i izlaska iz krize i iste kombinovati sa pasivnim strategijama. Pri tome se naročito mora voditi računa da se ne izgube poslovi sa dobavljačima, kupcima, kreditna i finansijska sposobnost a naročito da se održe likvidnost i kadrovi koji mogu da obezbede opstanak u krizi i izlazak iz krize kako se za to budu stvarali uslovi.

Javni sektor u krizi nalazi se u specifičnom položaju, odnosno u specifično otežanoj finansijskoj situaciji. Kako ne zarađuje, već samo troši finansijska sredstva, on je zavistan od privatnog sektora koji ga finansira. U kriznoj situaciji, javni sektor mora da upravlja budžetom, tako da vodi računa o nastaloj ekonomsko-finansijskoj situaciji i njenim promenama.

Javni sektor mora da olakša privredi fiskalni pritisak tako da bi po tom osnovu donekle rasteretio i olakšao njen težak finansijski položaj. Kako se isto odnosi i na monetarnu i kreditnu strategiju u krizi, te dve strategije moraju biti koordinirane da bi imale snažnije dejstvo. U okviru tih politika su i druge speci-

fične podsticajne strategije kao što su podsticaj konkurentnosti i izvoza, razvoja (grana delatnosti privrede i sl. odnosno faktora kao što su znanje, inovacije, komparativne prednosti i sl. koji mogu da daju i brže i veće ekonomske efekte u krizi.

Druga strategija javnog sektora, odnosno budžeta, je pasivna, a to je štednja i smanjivanje troškova i javnih rashoda. Naravno, ta strategija mora biti selektivna, uzimajući u obzir prioritete (najznačajnije javne usluge i rashode za privredu i stanovništvo). Tako, npr. lakše i sa manje negativnih efekata se mogu smanjivati administrativni rashodi nego oni za obrazovanje, zdravstvo, nauku, za finansiranje socijalnih usluga i potreba najugroženijeg dela građana koje je najteže pogodila kriza. To su građani koji su sa malim per capita dohotkom ili sa malim primanjima i troškovima života čiji povećani teret u krizi još teže podnose. U svakom slučaju, država mora imati opštu strategiju za preživljavanje u krizi i izlazak iz krize koja obuhvata usklađene strategije razvoja tržišnog i javnog sektora u specifičnim kriznim uslovima u kojima je država zatečena.

Kada je u pitanju javni sektor, sigurno je da on mora smanjivati javne rashode i povećavati svoju efikasnost, a u tome najveću pomoć može sebi obezbediti ako dosledno primenjuje NPM, PEM i razvija JPP.

4. Procena PEM u okviru NPM

U evoluciji i razvoju javnog sektora, odnosno u njegovoj modernizaciji, NPM, bez obzira na kontraverze oko njegove koncepcije, vrednosti, opravdanosti i sl., igra veoma značajnu ulogu. Ovo naročito u zemljama koje imaju dugu tradiciju razvoja javnog sektora i resurse za primenu NPM.

NPM je teorijski i praktični odgovor na opšte nezadovoljstvo javnim rashodima i teorija i praksa za rešavanje problema koji sistem tradicionalnih javnih finansija nije mogao da reši. On je rezultat dostignutih granica u javnoj potrošnji koje mogu brže i efikasnije da se pomeraju na osnovu njegove primene. Mora se ukazati i na to da NPM otvara nove prostore i za delotvorniji odnos između javnog i privatnog sektora, da korespondira sa razvojem procesa demokratizacije savremenih država, sa razvojem njihove decentralizacije i lokalne samouprave. Uz to, u uslovima delovanja krize, primene NPM odnosno načela value for money, postaje ključni faktor za rešavanje budžetskih neravnoteža i kriza.

Uspesna primena NPM daje veliki doprinos javnog sektora i izlasku iz krize kako javnog, tako i tržišnog sektora s obzirom na njihovu međuzavisnost.

Jedan tako složen i značajan, veliki sistem ili podsistem u državi, kao što je javni sektor i u njemu NPM, teorijski mora da bude zaokružen, konzistentan i delotvoran, kako bi mogao da ostvaruje očekivane rezultate. NPM mora biti efikasan i u svojoj primeni. To znači da mora imati uslove za primenu i razvoj. Politički mora da bude prihvaćen kao nova ideologija upravljanja javnim sektorom, odnosno kao modernizacija tradicionalnog javnog sektora. Mora biti strategijski razrađen i sistemski institucionalizovan. Za njegovu uspešnu primenu, pored

drugih uslova, bitno je i procenjivanje njegovih rezultata. Procenjivanje pokazuje koliko je NPM delotvoran u alokaciji resursa u javnom sektoru i trošenju javnih rashoda u odnosu na tradicionalni sistem javnih finansija.

Na ovom planu postignuti su određeni rezultati. Stalno se ostvaruje progres ali proces stvaranja sistematizovanog znanja za kontrolu i procenu rezultata NPM još uvek nije završen.³⁰

Priroda javnih rashoda, kao predmet procenjivanja, je, međutim, vrlo teška za procenjivanje. Ovo zbog toga što rezultati javnog sektora imaju i socijalni i ekonomski karakter, što se zasnivaju na subjektivnim (politika) i objektivnim (troškovi) kriterijumima pružanja javnih usluga. U kontroli i proceni rezultata NPM, kada su u pitanju socijalni rezultati, primenjuju se više kvalitativni (političko-socijalni) kriterijumi procenjivanja, a kada su u pitanju javni izdaci, primenjuju se kvantitativni ekonomski elementi procenjivanja troškova. I jedna i druga procena moraju se spojati i usklađivati da bi se dobila integrisana procena rezultata javnog sektora. To je bitna razlika u odnosu na komercijalnu procenu rezultata privrednih subjekata u tržišnoj privredi koja je uglavnom čisto ekonomska, bez političko-socijalne komponente.

Koja su iskustva i koji su rezultati do sada na tom planu ostvareni?

Nakon nastanka NPM i u njegovom okviru PEM, u razvijenim zemljama činjeni su kontinuirani naponi da se razvije i konsoliduje primena procene NPM, odnosno PEM, kao njegove centralne kategorije. U analizi koncipiranja i primene ove procene, ukazuje se na prednosti, dostignuća i prepreke za njenu primenu, pri čemu se pravi distinkcija između perioda do izbijanja krize (2008. godine) i perioda njenog trajanja, kada su povećani i inovirani naponi na usavršavanju procene javnih rashoda u funkciji stabilizacije budžeta.

Najnovija iskustva u odabranim zemljama OECD pokazuju da su one pojačale reforme u pravcu usavršavanja PB modela (efikasnosti i identifikacije mogućnosti smanjenja troškova radi umanjenja budžetskog deficita u srednjegođinom periodu) i u novim pristupima budžetu i njegovoj proceni, da bi se obezbedila veća strateška odgovornost za urušavanje budžeta.³¹

Učinjen je značajan napredak u obezbeđenju antikriznog programa na osnovu unapređenja sistema informacija za procenu javnih rashoda i u postizanju veće efikasnosti u kontroli javnih rashoda. Ipak ostali su značajni izazovi od kojih se neki odnose na obezbeđenje i primenu pouzdanog sistema vrednovanja uslova za procenu i još relevantnije, za usklađivanje (adaptiranje) procene i na osnovu nje modela budžeta koji odgovara novim, kriznim uslovima privređivanja i upravljanja javnim sektorom. Na osnovu toga sačinjene su brojne studije o informacijama koje potiču iz različitosti izvora ili o sistematičnim, standardizovanim

³⁰ O ovome detaljnije videti E. Zapico Goñi, Evaluation for public expenditure management: International experiences in some OECD Countries, Institut za fiskalne studije, Španija, 2012. br. 68/2012: 53-80.

³¹ Ibid. str. 54.

procenama, kontroli javnih rashoda, strateškim studijama, analizi politika javnih rashoda, rezultata procene.³²

Sve to utiče i na teorijsku konceptualizaciju procene PEM-a, počev od nje-ne definicije pa preko obezbeđenja informacija (podataka) za procenu, izbora metoda, do sadržaja analize procene i njenih zaključaka.

Međunarodno prihvatljiva definisanja procene PEM su slična po sadržaju, ali i specifična zbog konkretnih sistemskih i drugih uslova zemlje. Tako, u Kanadi se procena PEM definiše kao »sistematično prikupljanje i analiza evidencije i procene alternativnih načina intervencije, radi dostizanja istih rezultata«. U SAD-u nadgledanje rezultata i procene su odvojene od procena koje treba da utvrde da li su programi kojima se ostavaruju rezultati superiorniji u odnosu na alternativne izbore politika ili da li je određena politika potrebna. U Holandiji se vrši dogovaranje da svako sredstvo procene koje koristi centralna vlada za budžete i izveštaje treba da se zasniva na kvalitativnim zahtevima koji su usklađeni i primenljivi u skladu sa metodama i tehnikama koje se primenjuju u naučnim studijama iz socijalne oblasti za ocene politika. Konkretno, na taj način se procenjuje validnost kreiranja, pouzdanosti, tačnosti metoda koji se primenjuju za merenje korisnosti rezultata. U teoriji (US) je jasno da se procena smatra različitom od izvođenja merenja i izveštavanja kojima se ostvaruje progres prema nameravanim programskim rezultatima ali se ne daju upoređenja sa rezultatima alternativnih programa ili u odnosu na postojeće stanje (status quo).³³

U budžetskoj praksi razlika između procene i drugih vrsta informacija o rezultatu nije tako jasna. Na primer, neke institucije za procenjivanje rade procenu koja uključuje značajne kriterijume procenjivanja. U Holandiji, politika procenjivanja i revizija rezultata viđene su kao preklapanja. Takozvana politika revizije uključuje pitanja bitna za politiku revizije,³⁴ ali i za procenu rezultata PEM.

Uopšte, zahtev zemalja da pristupe proceni u okviru godišnjeg budžeta nije toliko rigorozan kao što je procena u vidu sistematske kontrole (korišćenje eksperimentalnog ili kvaziekperimentalnog istraživanja, formiranje kontrolnih grupa od slučaja do slučaja, prethodno, naknadno testiranje, upoređenja vremenskih serija itd.). Cilj aktiviranja procenjivanja nije toliko da izračuna neto efekat intervencija već da obezbedi korisne i blagovremene informacije, zajedno sa drugim izvorima informisanja za potrebe odlučivanja (Kanada, Meksiko, Švedska itd.). Najveći broj vladinih studija prikazuje budžetske dokumente u kojima su inkorporirani kvalitativno procenjeni rezultati. I jedno i drugo se smatra procenjenim informacijama potencijalno korisnim za alokaciju resursa.³⁵

Na drugoj strani, odluke o troškovima se utvrđuju ne samo za vreme procesa pripreme godišnjeg budžeta. Često se vladine odluke, koje imaju konsekvence po budžet, preduzimaju u toku godine i razmatraju se u fazi budžetske

³² Ibid. str. 54.

³³ Ibid, str. 55.

³⁴ Ibid, str. 55.

³⁵ Ibid, str. 55.

pripreme. Zato procenjljive informacije mogu da utiču na budžetiranje u ili i van budžetskih procedura. Produbljeniji i sistematični zahtevi za procenjivanje mogu biti opravdani u dugoročnom i srednjeročnom periodu budžetiranja. Kako se ukazuje od strane Svetske Banke, neki predlog koji se procenjuje je uvek dobar instrument informisanja i znanja koji se upućuje za izradu okvira politike javnog sektora i za izradu srednjeročnog scenarija troškova (Scihavo-Campo, 2009). Vladine odluke mogu biti podržane procenama, kontrolnim izveštajima, revidiranim i godišnjim izveštajima, analizama politika, strateškim studijama, programima stranaka, informacijama o pritiscima stejkholdera (onih koji su povezani sa budžetom, kao što su snabdevači javnog sektora, kupci iz državnih i javnih preduzeća, korisnici budžeta, poverioci po javnim kreditima i sl.). Postoje, prema tome, različiti izvori informacija koji mogu manje ili više da se odnose na procenu i mogu se koristiti u različitim trenucima u procedurama donošenja odluka koje direktno ili indirektno mogu uticati na PEM.

Na osnovu iznetog, Zapico Goni zaključuje da se u praksi pristup procenjivanju ne zasniva na rizogoroznim ili kontrolnim eksperimentima. Procene obezbeđuju podesne i relevantne informacije za realokaciju resursa i redukciju deficita. Zajedno sa drugim izvorima podesnih informacija koje vode učincima, procenjivanje može da obezbedi manje ili više, dublje i sistematičnije informacije za odabrani broj intervencija (prioriteti vlade, pilot projekti itd.). Dalje, sistematsko procenjivanje može bolje pristajati, odnosno može se bolje koristiti kod pripreme zakona ili u programiranju srednjeročnih javnih rashoda.

Globalna kriza je izazov i prilika za procenjivanje. Zemlje pogođene krizom fokusiraju se na procene za potrebe snažnog redukovanja budžetskih troškova u srednjeročnom periodu. Prve reakcije su bile da na brzinu, pa i nasumice donose odluke štednje koje nisu bile dovoljno proučene (redukcija državne službe, smanjenje zarada, tekućih troškova, socijalnih povlastica i usluga, redukcija i odlaganje investicija itd.). Ali, kasnije, najveći broj zemalja preuzeo je inicijative kojima se koriste određene vrste procena za dalje smanjivanje troškova sa više strateške perspektive. Procenjene informacije se koriste za određivanje redukcija u funkciji fiskalne konsolidacije i rešavanja krize.³⁶

Posebni pregledi troškova vršeni su u formi samoprocenjivanja da bi se izvršila identifikovanja i selekcije programa koji nisu prioritetni, istražile i predložile mere za redukciju fondova i efikasnu štednju, za oslobađanje resursa za prioritetne programe orijentisane ka rastu. To je činjeno u fazi pripreme budžeta pod liderstvom MF u tesnoj saradnji sa ministarstvima finansija. Određeni su i kriterijumi i pitanja za agencije na osnovu kojih treba da procene svoje programe i odrede rokove za predloge za redukciju svojih programa ili za njihovo ukidanje. Ova praksa procenjivanja je direktno i eksplicitno povezana sa budžetiranjem da bi obezbedila da iznosi ušteda ne budu nedovoljni, odnosno da njihovi srednjoročni i dugoročni efekti ne budu tačno procenjeni. Mada je bilo oklevanja

³⁶ Ibid, str. 56.

i teškoća na osnovu prilagođavanja, ovakav eksperiment je pokazao značajno smanjenje rashoda u srednjeročnom periodu. Kod selekcije programa uzimalo se u obzir njihova neprioritetnost prema kriterijumima dupliranja, da li su dostigli svrhu, ili nisu jasno definisani, da li više odgovaraju drugom nivou vlasti ili privatnom sektoru, da li su propustili da demonstriraju svoje efekte. Najveći doprinos procenjivanju je pomoć da se dostignu budžetska disciplina na srednji rok, dugoročni uticaj u ostvarivanju budžetskih reformi i restrukturiranja i to posebno u multisektorima i vladinim relacijama.³⁷

U SAD priprema budžeta je bila zasnovana na ozbiljnom naporu procenjivanja da se zamrznu diskrecioni troškovi (osim za bezbednost) u periodu od tri godine, sa ciljem smanjenja deficita za 50% do kraja Obaminog prvog izbornog perioda, eliminacijom manje prioritetnih programa, smanjivanjem rasipanja i poboljšanjem rezultata sa korisnim programima. Od agencija se zahtevalo da, zbog povećanja štednje, identifikuju programe za eliminaciju ili da daju sugestije za programe koji mogu da rade sa 50% svojih resursa. U Engleskoj je projektovana redukcija javnih izdataka 2010. na iznos od 20% itd. Sve to ukazuje da je primenjena specijalna procena usmerena na smanjivanje javnih rashoda sa određivanjem obima njihovog smanjivanja i načina kako da se to ostvari. Prepušteno je samim subjektima trošenja da to sprovedu samoprocenjivanjem, ali prema kriterijumima i uz kontrolu striktno vođenu od strane centralnih organa. Istovremeno su resursi realocirani na razvojne programe.

Glava II

Kritika NPM

1. Spojivo nespojivog

Određene kritike NPM polaze od suštinske razlike između javnog i privatnog sektora i ta razlika u ovim entitetima mora da ostane. Tržišni sektor je ekonomski orijentisan na profit, znači na tržišnu delatnost, a javni je orijentisan na javne usluge, znači na sasvim drugu (socijalnu) delatnost. Privatni utiče na fizička i pravna lica odnosno na pojedine privredne subjekte, na njihov rezultat u ekonomskom smislu, a javni ima širok uticaj na sve, na društvo u celini. Njegov rezultat je socijalan. Privatni sektor se zasniva na konkurenciji između privrednih subjekata, a javni na organizaciji pružanja javnih usluga svima i to ne na profitnoj osnovi. Kriterijumi efikasnosti su različiti. To je nespojivo. Ali, indirektno privatni i javni sektor imaju međusobne odnose jer od rezultata u privatnom sektoru zavise javni prihodi a javna potrošnja stvara tražnju u privatnom sektoru.

NPM se optužuje da erodira opšte tradicionalne vrednosti i opštu etiku javnog servisa kao što su korektnost, ekvivalentnost, poštenje, nepristrasnost i sl. Privatni sektor u NPM je orijentisan na kontrolu output-a, na individualni

³⁷ Ibid. str. 56.

moral. Javni sektor imitira menadžment privatnog sektora na račun primene pravila i zahteva koji karakterišu javni sektor a to su javne, otvorene procedure i procesi. Postavlja se i pitanje da li pravila za privatni sektor, mogu i koliko efikasno da funkcionišu u javnom i neće li to voditi ekonomizaciji javnog sektora i povećati korupciju u javnom sektoru.

Sledeće pitanje je kako podeliti odgovornost za rezultate NPM? Ona će uvek ići više ka javnoj nego ka privatnoj komponenti NPM. Pitanje je kako napraviti i ravnotežu između slobode delovanja menadžera i kontrole rezultata (output-a), da li se primenom NPM može slabije razvijati demokratija od preduzetništva i tehnokratije u javnom sektoru, što dovodi u pitanje i participaciju građana u javnom upravljanju i dr.³⁸

Za poboljšanje efikasnosti javnog sektora nude se drugi alternativni pravci. Zahteva se da administracija treba i može da bude odvojena od politike. Dok politika donosi političke odluke, odnosno nosi političku odgovornost, zadatak implementacije tih politika mogao bi biti prenet na one koji su dobro verzirani u administrativnu struku i nauku i koji bi izneli, odnosno sproveli zadatke njene implementacije na najefikasniji način (Wilson, 1887). Po Weberu među metodama implementacije je uvek jedan od metoda (alternativni) koji je najbolji (Weber, 1911:25) odnosno i brži od drugih. Po njima je birokratija najefikasniji organizacioni mehanizam koji bi mogao biti idealan za primenu Tejlorovih organizacionih principa. Wilson, Taylor i Weber pored toga, što je vrednost po sebi, smatraju da je posebna vrednost administracije što je depersonalizovana i može da primeni naučna istraživanja da bi kreirala najbolji radni proces i koristila birokratsku organizaciju da taj proces implementira. Vlada bi osiguravala ne samo da politika bude fer, već da to bude i njena implementacija. Odvajanje politike od administracije dozvoljava vladi da se usko koncentriše na proces konceptualizacije i usko određivanje političkog pravca i glavnog izvršioca (vlade) za sprovođenje političkih zadataka, da odlučuje o javnim politikama i da ih razvija, a administrativni aparat vlade određuje najefikasniji način za sprovođenje svake politike i to čini. Politika nadgleda i kontroliše taj proces i u slučaju da bilo šta krene loše, izabranici naroda mogu da izvrše korekcije posla administracije, što je demokratska odgovornost, pa javnost ne treba da brine za efikasnost administracije. Izborna telo, ako i to ne ide dobro (politika), ima efikasna sredstva da koriguje situaciju, da promeni politiku, što je suština demokratske odgovornosti.

Druge teorije imaju kritički pristup ovakvom pogrešnom rasuđivanju i zabudama o efikasnosti i nepolitičnosti administracije koja može biti neefikasna i sasvim politička, ukazujući da je birokratija birokratija i da ne postoji jedan univerzalni, najbolji način upravljanja javnim poslovima (Behn, 1996 100-102).³⁹

³⁸ O ovome videti detaljnije Hiremy Yamamoto, NPM Japans Practice, Institut for International Policy Studies, IIPS Policy paper 293E, january 2003.

³⁹ O ovome detaljnije videti The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability, Robert D. Behn, Terry Sanford Institute of Public Policy, Duke University.

2. Dileme o primenljivosti i uspešnosti NPM

Ima mišljenja da je osnovni problem uvođenja tržišnih elemenata upravljanja (menadžmenta) u javni sektor opasnost uvođenja principa profitnosti koji potiskuje pa i zamenjuje političko-socijalni princip zadovoljavanja javnih potreba. Nekonkistentno je da tržišne zakonitosti i metodi tržišnog privređivanja zamene i potiskuju suštinu javnog sektora i njegove funkcije, politike zadovoljavanja opštih i zajedničkih potreba. Koliko je to problem za primenu NPM?

NPM je kišobran koji pokriva širok opseg značenja, uključujući organizaciju, kreiranje i implementaciju novog menadžmenta, primenu novih ekonomskih institucija u javnom sektoru i novih obrazaca za politiku i ekonomiju javnog sektora. Bilo je mnogo debata o preciznosti pojma NPM, zbog različitih pristupa i ocena, ali se ipak došlo do slaganja u pogledu osnovnih principa na kojima mora da se zasniva. Saglasnost je ostvarena u sedam doktrinarnih principa.

Indikativna je situacija na primer, sa JPP koja je najekstremnija institucija ulaska privatnog u javni sektor. Iza nje ostaje samo privatizacija kojom nestaje deo javnog sektora i postaje deo privatnog u celini. Prema široko prihvaćenoj definiciji SAD Uprave za transport JPP se na primer definiše kao ugovorni sporazum sačinjen između partnera i privatnog sektora koji dozvoljava veću participaciju privatnog sektora nego što je tradicionalna. Ugovor obično uključuje državnu agenciju kao ugovornog partnera sa privatnom kompanijom čija je obaveza da obnovi (renovira) projektuje, izgradi, koristi, održava i/ili upravlja određenim kapacitetom (objekat sa opremom) ili sistemom. Pošto javni sektor zadržava vlasništvo na kapacitetu ili sistemu, privatnom partneru se daju dodatna prava u određivanju kako da se projekat ili projektni zadatak kompletno izvede. U nekim JPP privatni sektor sme takođe da finansira neki deo ili celi projekat koji je predmet ugovora.⁴⁰

Ova definicija ne upućuje i na mogućnost da se nakon realizacije ugovora (projekta JPP) prenese vlasništvo na kapacitetu sa države na privatnog partnera, odnosno da se kapacitet privatizuje ako je finansiran od strane privatnog partnera. To znači da kapacitet može da se privatizuje ako je finansiran od strane privatnog partnera odnosno da privatni partner zadrži vlasništvo na kapacitetu, dok sa ispunjenjem ugovornih obaveza iz naknada za javne usluge koje naplaćuje od korisnika ne obezbedi povraćaj uloženi finansijskih sredstava i profit. Tada vlasništvo na kapacitetu može da prenese na javnog partnera. I obrnuto javni partner, kada je vlasnik kapaciteta, može da ga prenese privatnom partneru u vlasništvo po isteku ugovornog roka ako je to ugovoreno, čime privatni partner kompenzira troškove investiranja i druge troškove realizacije ugovora, kao i profit koji nije mogao da obezbedi iz naknade za pružanje javnih usluga.

Iz ovog prikaza se vidi da se kvalitativne promene u javnom sektoru ne odvijaju samo putem uvođenja menadžerijalizma, već da su mnogo dublje kada

⁴⁰ National Conference of State Legislatures, The Forum for America's Ideas, Public-Private Partnerships for Transportation, A Toolkit for Legislators, Washington, 2010. p. 36.

je u pitanju JPP koje najviše spaja javni i privatni sektor u celini menjajući njihov tradicionalni odnos, stavljajući ih u položaj kao da su jedan jedinstveni a ne dva odvojena, usklađena ali i suprostavljena entiteta. Kriterijum uspešnosti je učinak u zadovoljavanju korisnika javnih usluga tj. socijalni rezultat za korisnike javnih usluga i za državu koja više sama, isključivo ne pruža javne usluge i profiti i drugi benefiti koje ima privatni sektor. Uspešnost JPP, u okviru NPM, omogućuje i kvalitet i obim razvoja javnog sektora ali i ekspanziju privrednog (privatnog) sektora ka državi, što podiže leveridž privrednog sektora.

2.1. REALNOSTI, PUTEVI, STRANPUTICE I MOGUĆNOSTI USPEHA NPM

Kapitalizam je već dugo u krizi, kako u svom tržišnom, tako i u svom javnom sektoru. Međutim, ni ideološki, ni teorijski, za sada nema boljeg civilizacijskog sistema od kapitalističkog, a pogotovu nema vraćanja na sistem zasnovan na komunističkoj ideologiji.

Zgrada kapitalizma koja je zasnovana na dobrim i čvrstim civilizacijskim temeljima, a koja je krizom narušena, mora da se modernizuje, da se obnovi, sa-nira, inovira da bi obezbedila društveni napredak. U okviru napora za rešavanje velike svetske ekonomske krize, grupa najrazvijenih zemalja G20 dala je predloge kako da se sistem kapitalizma popravi, reformiše da bi se zaustavilo dejstvo ekonomske krize i sprečavala nastajanje takvih kriza u budućnosti. Istorija će međutim, pokazati da li će se to, koliko uspešno i u kom periodu ostvariti. Sigurno je jedino da predstoji dug period izlaska iz krize i stabilizacije kapitalizma kao ekonomskog sistema zajedno sa drugim promenama (političkim, tehnološkim, sa novim znanjima za budućnost i sl.) što upravo treba da doprinese ostvarivanju ciljeva stabilnosti i održivog razvoja kapitalizma.

Potrebe, motivi i metodi uvođenja NPM neophodni su i nesporni. Ali, prisutni su i određeni rizici uspeha na koje ukazujemo, da bi se njihovo dejstvo subzijalo i držalo pod kontrolom.

2.2. RIZICI PRIMENE NPM

Najveći rizici dolaze od različitosti entiteta, pa i mentaliteta javnog i privatnog sektora i od (ne)mogućnosti tačne, egzaktne ocene rezultata javnog sektora. Šta to znači?

Osnovni problem na teorijskom nivou i za procenu mogućnost i uspeha NPM u praksi je sama priroda entiteta javnog i privatnog sektora i njihovih funkcija u smislu da se postavlja problem koliko duboko ulaze ova dva sistema jedan u drugi i kako se povezuju, a da im se priroda i funkcije ne promene?⁴¹ Drugim rečima, na osnovu istraživanja tog problema treba da se dođe do rešenja šta i gde su optimumi i granice mixa tržišnog (privatnog) i javnog sektora (države),

⁴¹ Dilema koliko tržišta a koliko države i kako ih uskladiti, izražena je na teorijskom planu kao sukob neokvantitativaca (neoklasičara) i kejnzijanaca. Ona je ostala nerešena. Zato i kod rešavanja krize određeni teoretičari i političari zagovaraju veću ulogu države a drugi veću ulogu tržišta.

a da se priroda i funkcije i jednog i drugog ne promene. Druga aktualna strana ovog pitanja je koje su dobre strane a koje su loše (slabosti) ovog mixa, tim pre što su ova dva sektora i nezavisna i međusobno povezana, a svaki od njih je opterećen i sopstvenim slabostima i nedostacima.

Pitanja može da se postavi i na treći način i da glasi koje su to dobre, a koje loše strane intervencije javnog sektora u privredi, odnosno ulaska tržišnog sektora (unošenja njegovih dostignuća racionalizacije i efikasnosti) u javni sektor. Kad se to stavi u model krize, postavlja se pitanje da li je kriza rezultat slabosti koje su izbile u samom tržišnom sektoru kao što su naduvavanje aktive i odvajanje finansijske od realne ekonomije ili je do toga došlo zbog emitovanja novca koji kontroliše država i/ili zbog slabe državne kontrole tržišnog sektora i njegovih institucija. Od tačne dijagnoze ovih uticaja na krizu zavisi i njena terapija, pa i sudbina NPM i JPP u uslovima delovanja odnosno rešavanja krize.

Koliko je moguće »spojiti nespojivo«? Javna administracija se zasniva na državnom suverenitetu čiji je proizvod i budžet koji se zasniva na fiskalnom suverenitetu tj. na moći nad novcem, koja je u rukama politike i države. Ona se zasniva na tradicionalnom hijerarhijskom birokratskom modelu upravljanja (lanac komandi, instrukcija i naloga) viših organa prema nižim i njihovog izvršavanja od strane nižih nivoa. Za takav sistem karakteristična je centralizacija i jaka, propisana interna disciplina, kontrola i sl. To je teško spojiti sa tržišnim zakonitostima koje vladaju u privredi.

Dva su problema u koje u tom spoju treba rešavati. Prvi je nezadovoljstvo rezultatima javne administracije, njenim učincima, a drugi problem su učinci javnog sektora na privredu, njen razvoj i na njenu konkurentnost u sve većoj globalizaciji ekonomskih i sa njima povezanih drugih odnosa i efekata. To znači da nema konkurentnosti sistema ako nije konkurentan (delotvorniji i jeftiniji) i javni sektor (politike, država, njihove institucije i njihovi učinci).

Posebno nezadovoljstvo nastalo je u vezi sa finansiranjem javnog sektora, koje se ogleda ne samo u neracionalnosti u trošenju sredstava za javne rashode već i u slabljenju izvora finansiranja, povećanju budžetskih deficita i javnog duga. Na osnovu toga dolazi do nedostatka sredstava za investicije u javnom sektoru, čime se stvara dodatni »doprinos« javnog sektora povećanju socijalnog nezadovoljstva.

Nezadovoljstvo se ispoljava i zbog dodatnih nedostataka kao što pritisci neproductivnog upošljavanja u javnom sektoru, nepotrebnog trošenja sredstava javnog sektora na neproductivne lične izdatke, kašnjenja za inovacijama, nedovoljno uspešne javne nabavke, zbog razvoja mita i korupcije, što sve smanjuje efikasnost njegovog output-a. Sve su to fiskalni rizici kako smo ih naveli (likvidnosti, adekvatnosti kapitala, tržišni, operativni, i dr.), a kada su u pitanju PEM i JPP i korporativni rizici kojima se mora uspešno upravljati.

Primena NPM i njegovih institucija u budžetskom sistemu i budžetskim politikama trebalo bi da umanja ove slabosti budžeta i nezadovoljstvo budžet-

skim rezultatima i to u dva pravca, u pravcu racionalizacije trošenja sredstava pa i ušteda po tom osnovu i u pravcu obezbeđenja većih i stabilnijih izvora finansiranja javnih izdataka. NPM upravo ima za cilj i jedno i drugo, a za to se koriste instituti i instrumenti kao što su tvrdo budžetsko finansiranje (ograničenje rasta poreza, budžetskog deficita, zaduživanja, primena sistema planiranja, učinaka, primena »cost benefit« analize i drugih analiza efikasnosti, insourcing-a, outsourcing-a, stroge kontrole učinaka, decentralizacije, evaluacije rezultata i sl.), odnosno PEM i JPP što su sve metodi i strategije koje su se razvile u tržišnom sektoru.

2.3. MORAMO BITI PRAGMATIČNI

Ukazujući na navedene kritike NPM koje su od značaja za kontrolu njegove efikasnosti, kao i na činjenicu da su razvoj i primena NPM u povelju i još uvek i u eksperimentalnoj fazi, smatramo da je on ipak prihvatljiv, jer može da poveća efikasnost javnog sektora ne menjajući njegovu suštinu, doprinoseći da se efikasnije ostvaruje princip value for money i po osnovu obima i po osnovu kvaliteta javnih usluga. Ovo i zbog toga što omogućuje da se obezbedi korišćenje dodatnih finansijskih sredstava za finansiranje investicija u javnom sektoru (JPP), čime se smanjuju napetosti u budžetu (pritisci na deficit i na zaduživanje).

Ulazeći u javni sektor NPM ne pogađa toliko, odnosno ne smanjuje toliko značaj i manevarski upravljački prostor politici, a posebno socijalnoj, koliko pomaže politici da efikasnije odlučuje i koliko se javlja kao konkurentna alternativa javnoj administraciji ali i kao specifična simbioza sa njom, u sferi efikasne implementacije političkih odluka.

Bez obzira što je biznis drugačiji od vladanja, primena NPM i JPP pokazuje da se mogu naći rešenja koja su na margini spajanja javnog i privatnog sektora da bi javni sektor bio efikasniji. Primenom takvih rešenja može da se poveća poverenje javnosti u efikasnost vlade (nova paradigma demokratske odgovornosti).

Ocene i zaključci

1. Tradicionalni model pružanja javnih usluga mora da se menja iz više razloga. Država vrši javne (socijalne) usluge. Ona fiskalnim putem (na osnovu fiskalnog suvereniteta) kreira javne usluge, prikuplja javne prihode i troši sredstva za njihovu realizaciju. Ova sredstva se stvaraju u privredi u teškim, tržišnim uslovima privređivanja. Činjenica je da se novčana sredstva mnogo teže stvaraju (zarađuju) nego što se troše a to naročito važi za nezarađena sredstva. Trošenje ovih sredstava država uređuje budžetom, odnosno fiskalnim zakonodavstvom, fiskalnim strategijama, fiskalnim politikama, planovima i programima javnih rashoda u okviru modela tradicionalnog pružanja javnih usluga i njihovog finansiranja, ali to ne čini dovoljno uspešno. Pritisci korisnika budžeta za povećanje tih sredstava su veliki, što dovodi do i javnih prihoda i javnih rashoda i do njihovog neracionalnog trošenja. Posledica je rasprostranjeno opšte nezadovoljstva trošenjem ovih sredstava i obimom i kvalitetom javnih usluga koje se za to dobijaju. Zbog toga su javni rashodi postali najveći problem razvoja javnog sektora a indirektno i privrede, pa je očigledno da se njima mora efikasnije upravljati.
2. Ovaj problem savremene države moraju da rešavaju uz pomoć politike, nauke i dobre prakse. Zbog toga se preispituje koliko koštaju javne usluge, kakva je njihova struktura, koliko po obimu i kvalitetu zadovoljavaju potrebe građana i šta i koliko od javnih usluga obveznici javnih prihoda koji ih finansiraju dobijaju za svoj novac (value for money).
3. Rešenja su ponuđena ugrađivanjem NPM u sistem, strategiju, politiku javnih rashoda čija je bitna komponenta Public expenditure Management (PEM) tj. novi način upravljanja javnim rashodima.
4. NPM ne dovodi u pitanje javne usluge i socijalnu funkciju države koja sve više, umesto vlasti, postaje javni servis. NPM ima za predmet ekonomiju javnog sektora koja mora da se poboljša i to na osnovu ekonomije javnih rashoda. Uvođenje ovih promena zahteva promene u ukupnom sistemu javnih rashoda direktno a odražava se, indirektno i na javne prihode.
5. Racionalizacija javnih rashoda zasniva se na principu value for money koji mora da se ugradi u tradicionalni sistem javnih rashoda, što zahteva velike kvantitativne i kvalitativne promene (inovacije) sistema. Zahteva

se da se u upravljanju javnim rashodima primene načela ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti, što nije moguće ako se ne obezbede reforme javnog sektora kojima se stvara snažna kontrolna sredina u javnoj upravi, petogodišnje i godišnje planiranje i programiranje učinaka, kontrola učinaka i sl.

6. Efikasnost javnog sektora i ekonomija javnog sektora su temelji demokratskog upravljanja državom kao što je to profit u privatnom (tržišnom) sektoru privrede. Zato primena NPM mora da se realizuje i u skladu sa modernim sistemom organizacije države izraženim u konceptu fiskalnog federalizma i savremenog (demokratskog, optimalnog) odnosa između centralne, subcentralne i lokalne vlasti. U tom procesu mora se stalno voditi računa o optimalnoj primeni principa razvoja centralizacije, decentralizacije i lokalne samouprave i novoj ravnoteži između javnih rashoda i prihoda koju takav sistem zahteva. To je bitno i za Republiku Srbiju koja takav pristup mora da ugradi u proces tranzicije i u skladu sa tim da sprovede fiskalne reforme.
7. Država je izložena brojnim fiskalnim rizicima i ako njima ne upravlja efikasno, nema stabilnosti ni razvoja javnog sektora, niti njegove pomoći tržišnom sektoru da mu se olakša i pospeši razvoj. To ukazuje na veliku međuuslovljenost reformi javnog i privatnog sektora. Dobro upravljanje fiskalnim rizicima podrazumeva da se oni rano otkrivaju i na adekvatan način sprečavaju a kada se ispolje, da se efikasno suzbijaju. To se odnosi na sve kategorije sistemskih fiskalnih rizika a posebno na one koji proizilaze iz (ne)uređenosti vertikalnih odnosa između nivoa vlasti (fiskalni federalizam i lokalna samouprava) i iz cikličnih kretanja privrede u zemlji i okruženju. Posebna pažnja mora se posvetiti upravljanju rizicima javnog zaduživanja i upravljanju lokalnim fiskalnim rizicima.
8. Veliki značaj za efikasno upravljanje javnim uslugama i fiskalnim rizicima ima uključivanje privatnog sektora u pružanje javnih usluga kroz instituciju JPP. To može bitno da doprinese smanjivanju fiskalnih rizika kada je u pitanju upravljanje javnim rashodima, jer se transferisanje fiskalnog rizika vrši i na subjekte koji imaju veću sposobnost da nose finansijske pa i fiskalne rizike.
9. Delotvornije upravljanje javnim rashodima smanjuje fiskalni pritisak na javne prihode i pomaže tržišnoj privredi da povećava proizvodnju i konkurentnost a sektoru stanovništva ličnu potrošnju, standard i kvalitet življenja. To ima pozitivne posledice na smanjenje pritiska na budžetski deficit i na smanjenje javnog duga.
10. Bitni preduslovi za primenu NPM, PEM i JPP su odgovarajući resursi, odnosno dostignuti stepen demokratizacije države, razvoja tradicional-

nih javnih finansija, primena savremenog koncepta fiskalnog federalizma i lokalne samouprave, kao i dostignuti stepen ekonomskog razvoja u celini.

11. Procena efekata primene NPM i PEM u njegovom okviru, pokazuje koliko se uspešno ostvaruje princip value for money. Procenjuje se istovremeno kvalitativni rezultati, odnosno politički rezultati države i njene administracije u primeni NPM, i kvantitativni rezultati (javni izdaci) koji su drugi bitan sastavni deo procenjivanja. To se usklađuje i spaja u jednu celinu. Procena, sa drugim dokumentima, pokazuje efikasnost, efektivnosti i ekonomičnost javnih rashoda. Ona ima poseban značaj u ekonomskoj krizi koja je uzrok i budžetskih kriza. Procena pomaže da se obezbedi veća strateška odgovornost za urušavanje budžeta i za antikrizno srednjeročno planiranje i programiranje. Procena se koristi za postizanje veće delotvornosti javnih rashoda, za alokaciju resursa, i za otkrivanje alternativnih načina intervencije, odnosno za adaptiranje budžeta koji odgovara novim kriznim uslovima.

LITERATURA

1. Anđelković, M., Dimitrijević, M.: *Poresko pravo Srbije*, Prvo izdanje, Pravni fakultet, Centar za publikacije, Niš, 2009.
2. Behn, D. R., Sanford, T.; *The New Public Management*, Institut of Public Policy, Duke University, 1998.
3. Blagojević, O.: *Razvoj finansija i finansijske nauke*, Ekonomika 5, Niš, 1991.
4. Bruce, N.: *Public Finance and the American Economy*, 2nd ed., Addison-Wesley Longman, Inc, 2001.
5. Caruana, J., *Sistemski rizik: Kako se nositi s njim?*, Udruženje banaka Srbije, Bankarstvo 7 – 8, 2010.
6. Carter, J., Ajam, T., *Local Government Fiscal Risk – Discussion Document*, The South African Context, AFReC Pty Ltd, 2003.
7. Davies, P., *The role of Private sector in the Context of Aid Effectiveness*, Consultative Findings Document, Final Report, 2011.
8. Friedman, M.: *Teorija novca i monetarna politika*, Rad, Beograd, 1973.
9. Fromm, E.: *Zdravo društvo*, Naprijed i Nolit, Zagreb, 1986.
10. Giddens, A., Moore M., *Kennedy Business School*, John Benington, Warwick Business School, Wikipedia
11. Gnjatović, D.: *Fiskalna politika u svetlu teorije javnog izbora*, Ekonomska misao, 3/98
12. Gorčić, J.: *Država blagostanja (Welfare State) Renesansa finansija*, Zbornik radova u spomen Prof. dr. Miodraga Matejića, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, 2004.
13. Gorčić, J., Anđelković M.: *Javne finansije, finansijsko pravo i ekonomija javnog sektora*, Proinkom doo, Niš, 2005.
14. Gorčić, J., *Priručnik za upravljanje rizicima banke prema Zakonu o bankama*, sistem, organi, standardi i procedure, Proinkom doo, Beograd, 2006.
15. Gorčić, J., *Upravljanje krizom svet i mi*, Proinkom doo, Beograd, 2009.
16. Gorčić, J., Vuković D., Mihaljčić M., *Upravljanje krizom preduzeća i banaka, sistemski i korporativni rizici, strateški menadžment i biznis plan*, Proinkom, Beograd, 2010.
17. Heđe, M.: *Principi oporezivanja, Teorija i praksa u centralno-evropskim zemljama u tranziciji*, Javne finansije, Juraj Nemeč, Glen Wright, Magna Agenda, Beograd, 1999.
18. Ilić-Popov, G.: *Poresko pravo Evropske Unije*, Sl. glasnik, Beograd, 2004.
19. James S., Nobes C.: *The economics of taxation*, 2000.
20. Jelčić, B.: *Osnove poreznog sistema suvremene države*; Nove tendencije u javnim finansijama i finansijskom pravu, Pravni fakultet, Beograd, 1998.
21. Jo Ann, G. Ewalt; *Theories Governance and New Public Management*, Second Draft, Department of Government, Eastern Kentucky University, Annual Conference of the American Society for Public Administration, Newark, NJ, 2001.
22. Jurković, Pero.: *Javne financije*, MASMEDIA, Zagreb, 2002.
23. Kaboolian, L., *The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate*, Public Administration Review, Vol. 58. No3 (May-Jun, 1998, Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration) dostupno na <http://www.jstor.org/stable/976558>
24. Keynes, J. M.: *Opšta teorija zaposlenosti kamate i novca* (prevod), Beograd, 1956.
25. Kindelberger, J. M.: *Financial History of Western Europe*, George Alicu&Univ. London, 1987.
26. Local Government Fiscal Risk – Discussion Document, The South African context, Jonathan Carter and Tonija Ajam, September 2003. Contractjcarter@afrec.co.za

27. Lumpkin, D.: *Strategic Management, Creating competitive Advantages*, Mc Graw-Hill/Irvin, New York, 2003.
28. Manning, N.; - *The New Public Management & its Legacy „Administrative & Civil Service Reform“*, World Bank, 2000.
29. National Conference of State Legislatures, *The Forum for America's Ideas, Public-Private Partnerships for Transportation, A Toolkit for Legislators*, Washington, 2010.
30. Nove tendencije u javnim finansijama i finansijskom pravu, *Zbornik u spomen Prof. Miroslava Petrovića*, Pravni fakultet u Beogradu, 1998.
31. Reforma poreskog sistema, studija Centar za liberalno-demokratske studije, 2003.
32. Richard, A., Tommasi, D., *Upravljanje javnim izdacima – Priručnik za zemlje u tranziciji*, Sigma, OECD Phare, 2004.
33. Ritter, S. L., Silber, L. W., Udell, F. G.: *Principi novca, bankarstva i finansijskih tržišta*, jedanesto izdanje, prevod Udruženje banaka Srbije, 2009.
34. Savanović, S., *Finansiranje lokalnog razvoja*, Fond otvoreno društvo BiH, Agencija za razvoj preduzeća EDA, Banja Luka, 2009.
35. Social expenditure 1960 – 1990, Problems of growth and control, OECD Factbook, Paris 1985.
36. Stiglic, J.: *Ekonomija javnog sektora*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004.
37. OECD (2011), *Social expenditure*, in OECD Factbook 2011-2012: Economic, Environmental and Social Statistics, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/factbook-2011-96-en>
38. Yamamoto, H., NPM Japans Practice, *Institut for International Policy Studies*, IIPS Policy paper 293E, 2003.
39. *Upravljanje javnim izdacima, Priručnik za zemlje u razvoju*, SIGMA, OECD, PHARE, Bosnian edition 2004.
40. Zapico Goñi E., *DG Budget of MFPA*, Spain, Septembar 2012, JEL Clasification: H4, H5.