

Др Зоран Јовановић,*

Примљено:

25.03.2016.

UDK 342.25

UDK 35.07/.072

UDK 338.465

Прегледни научни

чланак

КАРАКТЕРИСТИКЕ НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАџМЕНТА У ПОЈЕДИНИМ ЕВРОПСКИМ ЗЕМЉАМА**

Нови јавни менаџмент - New Public Management (NPM) - је термин који се користи у многим земљама широм света. Наизглед, он описује глобални тренд одређеног типа управне реформе, мада брзо постаје јасно да у различитим управним окружењима, он има различити значења. Чак и у академском свету још нема сагласности о томе шта овај термин означава. Реформе јавног менаџмента јављају се у широкој лејези облика, у различитим контекстима укључујући и веома различите националне приоритете и потребе. Модел јавне управе, базиран на новом јавном менаџменту, изведен је из модела управе као јавне службе. Њега карактерише једнакост у управљању са грађанима, захтев друштвене праведности, одговорност за сопствено деловање и деловање подређених, извршавање јавних програма и давање предности потребама грађана пред потребама управе. Овакав, у основи демократски приступ, захтева промене у јавној управи, а пре свега, захтева изградњу променљивих структура, сувишно стабилности традиционалне бирократије. Предмет анализе рада је нови јавни менаџмент у следећим европским земљама: Немачкој, Француској, Швајцарској и Холандији.

Кључне речи: нови јавни менаџмент, реформа јавне управе, локална самоуправа, јавни сектор, јавне услуге, маркетингизација

* Доцент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, zjovanovic@jura.kg.ac.rs

** Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: "Усклађивање јавног система Србије са стандардима Европске Уније", који се финансира из средстава Факултета.

I УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Нови јавни менаџмент постао је стандардни међународни модел за реформу у јавној управи. Данас се нови јавни менаџмент употребљава као генерички термин за сличне реформистичке покрете у јавној управи широм света. Јасна карактеристика, која одваја све ове реформе, је одступање од "input"-а и оријентација ка "output"-има.¹ Реформе новог јавног менаџмента започеле су у англо-саксонским земљама, као што су Велика Британија, САД и Нови Зеланд. У међувремену, о имену, као и о основним идејама новог јавног менаџмента, дискутује се у већини западних индустријализованих нација. Такође, у континенталној Европи многе општине су иницирале реформе новог јавног менаџмента.

У пракси не постоји један модел реформи новог јавног менаџмента. Нови јавни менаџмент је генерички термин, за неке чак и парадигма. По мишљењу Луфлеа (Löffler): *"У аналитичке сврхе, парадигма новој јавној менаџменту се може сматрати да је у функцији менаџмент-капитала принципа који треба да важе у јавном сектору. Административна модернизација означава превођење тих асистративних принципа у програме модернизације, моделе управљања и законе од стране политичких и административних актера. Модернизујуће стратегије су конкретизација ових, још увек асистративних циљева политике".*²

Многе земље започеле су реформе новог јавног менаџмента следећи примере са Новог Зеланда и из Велике Британије. Мада је свака земља развијала своје сопствене концепте административних реформи, у складу са својим националним различитостима, терминологија, која се користила у овим пионирским примерима, је била изразито интернационална. Оваква хомогена терминологија недвосмислено је указала на упоредиву имплементацију овог модела.

¹ K. Shedler, I. Proeller, *The New Public Management, A perspective from mainland Europe*, New Public Management, Current trends and future prospects, Chapter 10, (eds. K. McLaughlin, S. P. Osborne, E. Ferlie), London - New York 2003, 163.

² E. Löffler, *The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective-Implementation Strategies in Germany, Great Britain and the United States*, Public Policy and Administration, 1997, 4.

Литература о новом јавном менаџменту и његовим националним моделима и њиховим елементима и инструментима је обимна. Пре него што пређемо на анализу новог јавног менаџмента у појединим земљама, циљ нам је да идентификујемо заједнички именитељ категорија ових елемената и направимо листу елемената новог јавног менаџмента. Општа шема категоризације реформских елемената новог јавног менаџмента дата је у табели 1. Пошто треба пронаћи неку заједничку тачку на којој треба базирати различите реформске праксе, евидентно је да ове категорије треба да буду довољно отворене да покрију различите националне карактеристике. Циљ је пронаћи генеричке категорије на које можемо надовезати специфичне националне елементе.

Табела 1: Генеричке категорије новог јавног менаџмента

Категорија	Карактеристика/циљ	Пример
Организационо реструктурирање	Делегирање одговорности Смањивање хијерархије Политичке и менаџерске улоге	Градски менаџери Држећа структура
Инструменти управљања	Оријентација ка "output"-има Предузетништво Ефикасност	Договори о перформанси Производи Плата на основу перформансе
Буџетске реформе	Финансијски инструменти блиски приватном сектору	Праћење трошкова Завршни рачун Извештаји о профиту и губитку
Партиципација	Укључивање грађана	Савети локалних заједница Е-демократија
Оријентација ка клијентима	Стицање легитимитета у пружању услуга Реконструкција	Један шалтер за све услуге Договори о нивоу услуга Е-управа
Маркетизација Приватизација	Смањење јавног сектора Повећање ефикасности кроз конкуренцију	Подуговарање услуга Партнерство јавног и приватног сектора

Извор: К. McLaughlin, S. P. Osborne, E. Ferlie, *New Public Management, Current trends and future prospects*, London - New York, 2003, стр. 165.

Реформе новог јавног менаџмента су у свим земљама биле инициране као реакција на постојеће политичке изазове. Међутим, циљеви које је требало

постићи реформама, значајно су варирали у европским управама. Негде је нови јавни менаџмент инициран да би се уштедео новац, негде као реаговање на губљење легитимитета јавне управе, а негде као одговор на незадовољство јавним менаџерима и политичарима или бирократијом у целини.

Полазимо од претпоставке да је сет инструмената који нека управа изабере за свој модел реформи дефинисан политичким околностима са којима се та управа суочава.³ Мастронарди (Mastronardi) је упоредио нови јавни менаџмент са "рудником": реформисти могу да изаберу из читавог низа елемената оне које они сматрају одговарајућим да парирају постојећим изазовима. Нови јавни менаџмент нуди разне инструменте од којих се неки, ретко сви, имплементирају и користе у различитим концептима модернизације управе.⁴

II УПРАВНЕ ДОКТРИНЕ – ОД НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА ДО ДОБРЕ УПРАВЕ

Савремени развој управе обележен је одређеним утицајним доктринама које и саме представљају одраз друштвених, економских и политичких околности. Последње деценије XX века, као и почетак овог, обележиле су различите концепције о улози и карактеру јавне управе. Треба истаћи доктрине: нове јавне управе (*the new public administration the Minnowbrook Perspective*), новог јавног менаџмента (*the new public management*), и на крају, добре управе.⁵

Почетком осамдесетих година XX века веома је утицајна алтернативна доктрина, доктрина новог јавног менаџмента. Она је утемељена у другачијим друштвеним, идеолошким и политичком околностима. Представља израз настојања конзервативних политичких снага, које су инспирисане неолибералном идеологијом, са циљем да учврсте класну структуру капиталистичког друштва, ограничавање и редуковање социјалне димензије државе, а можда и да реafirмишу односе неједнакости у ширим светским размерама. Доктрина новог јавног менаџмента обележена је оријентацијом према економичности,

³ На пример, један град који се суочава са финансијским колапсом, изабраће елементе новог јавног менаџмента који ће парирати овом проблему. Ти елементи ће, вероватно, укључити елементе приватизације, руководство по уговору и конкуренцију, а не елементе партиципације и демократизације.

⁴ P. Mastronardi, K. Schedler, *New Public Management in Staat und Recht*, Bern-Stuttgart-Wien, 2004, 8-9.

⁵ I. Koprić, *Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive*, Javna uprava, Nastavni materijali, Zagreb, 2006, 354-355.

ефикасности и ефективности, као и напорима да се државна управа и читав јавни сектор у највећој могућој мери подвргну тржишним начелима, уопштено говорећи покушајима да се "већина вредности и техника приватног сектора намејне јавном сектору".⁶ Учинци и мере менаџерских реформи јавне управе могу се класификовати на структурне, функционалне, персоналне и друге (финансијске, политичке, социјалне, итд).

Почетком деведесетих година XX века почињу се манифестовати бројни лоши учинци тржишних реформи јавне управе. Замућивање линија политичке одговорности (*accountability*), лоши контакти са јавношћу, смањење транспарентности, корупција, нови трошкови, поновно јачање регулације, занемаривање права грађана, само су неке од слабости новог јавног менаџмента. Зато Организација Уједињених Нација (*United Nations*), Европска Унија (*European Union*), Организација за економску сарадњу и развој (*Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD*), Међународни монетарни фонд (*International Monetary Fund - IMF*), Светска банка (*The World Bank*) почињу заговарати добру (квалитетну) управу (добру владавину, *the good governance*).⁷

Међу начелима добре управе ЕУ, на пример, истичу се: отвореност, партиципација, одговорност, ефикасност и кохерентност. Ново доктринарно усмерење све више наглашава улогу грађана и цивилног друштва, транспарентност, легитимност, одговорност, ефикасност, права човека и грађанина, владавину права, бољи квалитет јавних услуга, примену савремених информационо-комуникационих технологија и боље управљање ресурсима. На грађанина се гледа као на партнера који битно утиче на крајње ефекте деловања јавне управе. Наглашава се потреба њиховог информисања, консултовања и партиципације у обликовању јавних политика у управним и другим јавним процесима.⁸

Тако доктрина добре управе, поред јачања институционалног капацитета, наглашава потребу обнове демократског политичког легитимитета савремених

⁶ *Ibid.*

⁷ Као примерен термин у нашем језику може се користити и израз "ваљана" управа. Вид. М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)*, докторска дисертација, Београд, 2008, 90-99.

⁸ С. Nassis, *Good Administration in the European Union: The Role of the European Ombudsman and the European Network of Ombudsmen*, Esperia Publications Ltd, London, 2009, 33-35.

држава.⁹ Она, такође, упућује на потребу јачања *policy* капацитета јавне управе, односно њене способности да стручно анализира и обликује предлоге јавних политика. Ова доктрина жели истаћи да се добри резултати могу постићи кроз сарадњу, допуњавање и усклађивање грађана, као и локалних и централних власти. Само добро усклађене и широко прихваћене јавне политике имају шансу да резултирају ефикасним остварењем економског и друштвеног развоја. Све у свему, доктрина добре управе упућује на "*комбинацију демократске и ефикасне управе*".¹⁰ Тиме се на неки начин потврђује да почетни позитивни економски учинци примене менаџерских концепција на дужи рок и у ширем контексту стварају веће друштвене трошкове, односно да је крајњи друштвени биланс грубих менаџерских, минимизирајућих и тржишних реформи јавне управе, ипак, неповољан.

III КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА КАРАКТЕРИСТИКА НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАѢМЕНТА У ОДАБРАНИМ ЗЕМЉАМА КОНТИНЕНТАЛНЕ ЕВРОПЕ

Последње три деценије јавна управа пролази кроз талас реформи без преседана. Традиционални модел био је предмет снажне критике грађана и приватног сектора, али и бројних теоретичара организације и управљања државом. Полазна тачка свих реформи био је став да је држава постала гломазна и са превише надлежности, а да тржиште нуди супериорније механизме за ефикасније снабдевање јавним добрима и услугама. Потреба унапређења ефикасности у јавном сектору, као и смањења јавних расхода, резултирала је пакетом мера које су имале карактер увођења тржишних механизма у јавном сектору. Иако су резултати варирали од земље до земље, ови принципи се, ипак, могу сматрати светским трендом. Тај тренд је вероватно био и под утицајем

⁹ Сагласност са свим релевантним законима, правилима и поступцима не конституише, само по себи, добру управу. Наиме, овај појам подразумева, такође, високи интегритет, ефикасност, искреност и отвореност јавних службеника, који поменуте опште акте примењују у пракси. Како је истакнуто у једној од пресуда Европског суда правде, "*јавна правила и добра управа моју се поклапају (...), али ови појмови нису синоними. Када судови утврђују да је нешто потребно урадити у складу са добром управом, они то раде јер не постоји прецизно јавно правило...*". Вид. М. Давинић, *Ibid.*, 90-91.

¹⁰ UNDP Annual Report 2002, <http://www.undp.org/publications/annualreport2002/index.shtml>, датум посете: 15. 01. 2016.

система вредности у чијој изградњи су значајну улогу имале и мултилатералне организације, медији и грађанско друштво. Реформе јавног менаџмента јављају се у широкој лепези облика, у различитим контекстима, укључујући веома различите националне приоритете и потребе. Процес трансформације у последњих двадесет година у централној и источној Европи, само је један од примера. Анализираћемо основне карактеристике новог јавног менаџмента у следећим земљама: Немачкој, Француској, Швајцарској и Холандији.

А. Немачка

Немачки јавни сектор често се наводи као пример који личи на "*Веберовску бирократију*".¹¹ Јавну управу карактеришу класична хијерархијска структура и традиционални принципи државне службе, као што су доживотна запосленост коју штити немачки Устав. Бирократске карактеристике су јаче изражене на федералном и државном, него на локалном нивоу.

Немачка има три административна нивоа: федерални, државни и локални. Локална управа има два нивоа: области које укључују општине на њиховој територији и саме општине.¹² Немачка има нешто мање од 15000 општина од којих су две петине лоциране у бившој Источној Немачкој. Општине имају различите организационе структуре у зависности од закона који владају у држави којој припадају. У последње време следи се тренд Јужне Немачке где градоначелника директно бира локално бирачко тело.

Принцип локалне самоуправе омогућава довољан оквир за регулисање сопствених послова. Аутономија општина значи да оне имају право и стварну могућност да руководе локалним пословима над којима имају целокупну надлежност. Али федерални правни оквир поставља јасне границе ове аутономије кроз законе о државној служби, финансијама, управном поступку и сл. Што се тиче локалне одговорности, прави се јасна разлика између задатака које обављају области и општине у оквиру своје надлежности и делегираних послова. Локалне власти обављају читав низ делегираних и мандатних задатака који им се налажу са федералног или државног нивоа. За разлику од послова из домена самоуправе,

¹¹ F. Heady, *Administyration in the developed nations: General Characteristics and Classic Administrative Systems*, Public Administration, A Comparative Perspective, New York-Basel, 2001, 205.

¹² K. Shedler, I. Proeller, *Ibid.*, 170.

делегирани и мандатни послови се, не само надгледају од стране виших инстанци, већ постоје и јасне инструкције како их локалне управе морају обављати.¹³

Реформе новог јавног менаџмента започете су крајем осамдесетих и почетком деведесетих година, прилично касније него у Холандији или Великој Британији. Реформе је иницирало незадовољство јавности градским менаџерима, политичарима и другим јавним функционерима у оквиру традиционалног бирократског управљања на локалним нивоима. Ове реформе су махом форсирани професионалци ("*йракийичари*") у локалним владама. Удружење општина за реформу управе које делује као консултантска агенција за локалне управе, одиграло је одлучујућу улогу у погледу развијања тзв. "*нової руководећеї модел*".¹⁴ Овај модел представља теоријски оквир за реформу јавне управе у Немачкој. Интересантно је напоменути да је овај модел настао и успео искључиво захваљујући напорима локалних области и општина. Федерална влада и државе готово да нису дале никакву подршку или смернице за ове реформе. До сада су реформе новог јавног менаџмента инициране само на локалном нивоу и донекле на државном. Федерална администрација ради на развијању и имплементирању своје реформске агенде и готово да нема утицаја на реформе на локалном нивоу.¹⁵

¹³ Подаци *OECD*-а из 1997. године, <http://www.oecd.org/dataoecd/10/14/1902308.pdf>, датум посете: 20. 01. 2015.

¹⁴ S. Kuhlmann, S. Röber, *Civil Service in Germany: Characteristics of Public Employment and Modernization of Public Personnel Management*, Paper presented at the meeting Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison, 14-15 May 2004, Bordeaux, Goethe-Institut, 3-10.

<http://www.uni-konstanz.de/bogumil/kuhlmann/Download/KuhlmannRoeber1.pdf>, датум посете: 20. 01. 2016.

¹⁵ У Немачкој су неолибералне реформе започете доласком владе Хелмута Кола (Helmut Kohl) на власт и спровођене су веома опрезно. Током деведесетих година спроведена је дуго одлагана приватизација железнице и поштанског система. Колова влада се фокусирала на модернизацију јавног сектора 1995. године, када је основала "*Поверенсїво за виїку гржаву*" (*Lean State Commision, Sachverständigenkommission Schlank Staat*) са циљем да се планирају будући правци модернизације јавног сектора. Основни циљеви "*Поверенсїва за виїку гржаву*" су: приватизација, дебирократизација и менаџмент. Ова комисија је дала читав низ препорука о реформама које би требало спровести у јавном сектору, с посебним освртом на начела новог јавног менаџмента. Клаус Кониг (Klaus König), износећи критике на рачун доследне примене новог јавног менаџмента, наглашава да се тржишна начела не требају доследно преносити у јавни сектор, док Ханс Урлих Дерлиен (Hans Ulrich Derlien) указује на губитак демократске политичке контроле до које долази применом начела новог јавног менаџмента. Црвено-зелена коалиција, под вођством Герхарда Шредера, наставила је са реформама јавног сектора. Тако је под вођством министра финансија Ханса Ајхела (Hans Eichel) приоритет био консолидација државног буџета и смањивање јавних расхода са намером да се заустави пораст јавног дуга и тако утиче на његово смањење.

Као што је истакнуто, реформе на локалном нивоу управе иницирали су професионалци у управи који су били незадовољни недостатцима традиционалног бирократског система. Немачки административни систем, у суштини, пати од прекомерне бирократизације. Финансијски притисак допринео је настанку "*нової руководећеї модела*", мада није представљао толико велику покретачку снагу као у другим земљама.¹⁶

Главне карактеристике "*нової уїрављачкої модела*" се, углавном, базирају на искуствима холандског града Тилбурга. Тилбуршки модел је махом био под утицајем концепта корпоративног управљања у приватном сектору. "*Нови уїрављачки модел*" углавном се развијао на линији Тилбуршког модела. Ископиран је холандски концепт и прилагођен немачком контексту. Током времена прилагођен је немачким правним, политичким и културним условима.¹⁷

"*Нови уїрављачки модел*" наглашава реформу система интерних организационих структура и управљања. Главни садржаји овог концепта су: увођење описа производа, интерно подуговарање, децентрализована одговорност за резултате и ресурсе, буџетирање оријентисано на производ, вођење рачуна о потрошњи и њено смањивање. Немачку реформу локалних управа карактерише њено фокусирање на интерно реструктурирање и "*јакe чињенице*", као што су организација, буџетирање и оријентисаност ка производу. У међувремену се све више општина укључивало у аспекте управљања квалитетом, људским ресурсима и у најважнији аспект: коришћење нетржишних инструмената конкурентности, као што је *benchmarking*. "*Нови уїрављачки модел*", као теоријски оквир, који се ширио даље у овом смислу.¹⁸

Познати примери реформи новог јавног менаџмента на локалном нивоу су градови Пасау и Берлин. Пасау је започео своју административну реформу дефинисањем своје мисије. Нови јавни менаџмент дефинисали су грађани, управа

¹⁶ S. Kuhlmann, P. Fedele, *New Public Management in Continental Europe: Local Government Modernization in Germany, France and Italy from a Comparative Perspective*, 4-6.

<http://www.hfv-speyer.de/Kuhlmann/Mitarbeiter/Kuhlmann/Publikationen/OnlineTexte/abgeschl-proj/Habil-KuhlmannWithFedele4PalgraveVolume08.pdf>, датум посете: 25. 01. 2016.

¹⁷ K. Shedler, I. Proeller, *Ibid.*, 171.

¹⁸ M. Brazley, N. Füchtner, *Explaining Public Management Policy Change: Germany in Comparative Perspective*, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 5, 2003, 7-12.

<http://www.springerlink.com/content/w5h5k67023662827/fulltext.pdf>, датум посете: 21. 01. 2016.

и градски већници. Градска управа је организована као деоничарска компанија. Њени сектори су постали компаније за пружање појединих услуга. Они раде са неподељеним буџетом и могу да у ходу одлучују како ће користити своје ресурсе. На нивоу целе управе уведен је систем праћења трошкова. Повратне информације, које су на месечном нивоу примали од грађана, пружали су сервисним компанијама увид у њихово мишљење и ставове. Берлин је, такође, иницирао свеобухватни програм реформе. Главне карактеристике берлинске реформе су: децентрализација компетенција у погледу ресурса, праћење трошкова и управљање квалитетом и људским ресурсима.¹⁹ Локалне управе биле су претходнице реформи новог јавног менаџмента у Немачкој.²⁰ Оно што чини немачки модел посебним је фокусирање на интерну реформу, а тек се у последњих петнаестак година јављају трендови интеракције са спољним окружењем, као што су давање више овлашћења грађанима или партнерство јавног и приватног сектора.

Б. Француска

Француска има историјску традицију централизма и елитистичке каријере државних службеника.²¹ Администрација је изграђена на комплексном систему административног права.²² У периоду од 1982. до 1986. године постојало је четири нивоа администрације: централна држава, региони, департмани и општине. У Француској постоји око 36000 општина и њихова величина варира од малог броја становника до двомилионског Париза.²³ Она је била унитарна држава

¹⁹ K. Shedler, I. Proeller, *Ibid.*, 172.

²⁰ C. Reichard, *Local Public Management Reforms in Germany*, Public Administration, Volume 81, 2003, 345-348. <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/118834798/PDFSTART>, датум посете: 23. 01. 2016.

²¹ У неком савременом речнику стереотипа, француској администрацији би се приписала оваква дефиниција: "Француска администрација је, из свој најолеонској наслеђа, задржала ригидни и хијерархијски аспект. У служби свејрисунне државе, стварној ушмељивача нације и грушшва, она представља идеалан тип центрилизације. Упркос значајном ошрезивању националној бојасшва, као и сасвим извесним знацима релативне немоћи државе, она на шврдошлав начин одбија шромене и шезжи свом снашом својих корпоративизама да ошшшане у свом досадашњем облику". Видети: P. Sadran, *Државна управа у Француској*, Упоредна искуства државних управа (ур. М. Дамјановић), Београд, 2003, 151.

²² Француска у току Пете Републике развија владајући систем који је комбинација старих и нових одлика у обрасцу који је и даље несталан. Држава остаје унитарна и врло централизована са префектом као главним представником централне владе у сваком од 96 одељака (*departments*) јединица локалне владе од времена Наполеона до данас.

²³ Подаци *OECD*-а из 1997. године., датум посете: 20. 01. 2016.

у којој поднационалне управе нису могле да одлучују независно од централне власти. У последњих 20 година локална аутономија је убрзано расла, посебно због закона о децентрализацији. Сматра се да су исфорсиране управне реформе довеле до великих промена у управљању локалним општинама. Ако се узме у обзир дубоко укореена централистичка традиција у Француској, овај покрет ка децентрализацији је сада заустављен и изгледа да се централизам поново шири на локалном нивоу и посебно се концентрише око локалних актера који су се окористили у току претходне промене власти.²⁴

Ипак, и француска управа, као и британска и немачка, налазе се пред озбиљним потешкоћама које захтевају одговарајуће реформске захвате како би се прилагодила новонасталим околностима, које су проузроковане привредним и технолошким променама које су захватиле свет последњих неколико година.²⁵ Француска управа заостаје за многим другим земљама у прилагођавању променама. Још увек нема деконцентрације одговорности, функционисања у оквиру мрежа, отворености управе према јавности, унутрашње конкуренције, брзине у размењивању информација, отворености према спољњем свету. Наиме, у систему се наилази на неефикасност у односу према постављеним циљевима, на отпор реформама, па и на ароганцију.²⁶ Децентрализација споро напредује, "као да нам се сџари демон монархијској или јакобинској центрилизма још увек леији за кожу".²⁷ Започета је реформом из 1982. године и још увек није завршена. Службеници осећају везаност за сопствену управну организацију и лојалност према њој више него према систему и држави као целини, у складу са староримским правилом "*legio patria nostra*".²⁸

²⁴ C. Alistair, J. Glyn, *Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France*, Governance, An International Journal of Policy, Administration and Institutions, 2005, 569-572.

<http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/118704463/PDFSTART>, датум посете: 25. 01. 2009.

²⁵ L. Rouban, *Reform without doctrine: public management in France*, International Journal of Public Sector Management, Volume 21, 2008, 133-137.

²⁶ E. Pusić, *Modernizacija velikih europskih upravnih sustava*, Zagreb, 2003, 15.

²⁷ *Ibid.*, 16.

²⁸ Француске бирократе високог нивоа, који омогућавају централизовану администрацију да управља, директни су наследници "корпорације која не умире" коју је Наполеон хтео да створи и која је периодично била повезана са краљевском службом старог режима. Најзначајнија карактеристика чланова француске административне елите је да они себе сматрају члановима корпуса или кадра који представља државу и идентификује се са њом. Бирократа на себе гледа и сматра се јавним функционером пре него јавним службеником. Државна управа је служба за цео живот за коју се, обично,

Традиционални концепт јавне управе одувек је побуђивао мање пажње у Француској него у другим земљама Запада, посебно англо-саксонским.²⁹ Исто се може рећи и за нови јавни менаџмент. У поређењу са европским суседима, модернизација у смислу реформи новог јавног менаџмента у Француској се готово није десила. Међутим, модернизација није изостала. Француска је развила свој сопствени начин размишљања и реторику на тему административних реформи, а на основу низа одвојених иницијатива које су предузеле различите владе.³⁰ Једна од области реформи углавном се односила на локалне општине. Генерална тенденција реформи односила се на децентрализацију и делегирање послова и одговорности нижим инстанцама администрације и државе. Поред напора усмерених на децентрализацију ка нижим нивоима управе, на централном, државном нивоу управе иницирана је политика свеобухватне модернизације у области људских ресурса, одговорности, евалуације и оријентације ка грађанима.³¹

Одлучујући корак у погледу реформи локалне управе предузет је усвајањем Закона о децентрализацији 1982. године. Локалне заједнице су редефинисане као аутономни ауторитети. Уведени су директни избори за посланике у регионалним већима, а локалним заједницама су дата и значајна овлашћења у погледу убирања пореза и буџетске политике. Овај Закон и подзаконски акти, који су га следили, дали су пун демократски легитимитет локалним заједницама које су саме бирале чланове својих већа, као и ексклузивне локалне компетенције у областима здравства, социјалних питања, образовања, спорта, културе и урбане политике. Недостатак демократије на локалном нивоу и недостатци централистичког управљања довели су до иницирања ове стратегије модернизације.

Политика децентрализације није била укоренења у реформском концепту новог јавног менаџмента. Једна од последица децентрализације, за коју се може рећи да је на линији са реформама новог јавног менаџмента на локалном нивоу, била је промоција менаџеризма и трансформација изабраних званичника у

опредељује у младости и која се обавља до пензионисања. Улазак у бирократију, посебно до виших нивоа, тежак је и кроз прописане процедуре.

²⁹ F. Heady, *Ibid.*, 205.

³⁰ C. Pollitt, G. Boukaret, *Public Management Reform: a comparative analysis*, New York, 2002, 227.

³¹ *Ibid.*, 228.

"менаџере", који су подржавали ширење делегираних принципа менаџмента. Даље ширење реформи и елемената новог јавног менаџмента искључиво су иницирале саме локалне власти. Централна влада није подстрекивала реформе новог јавног менаџмента на локалном нивоу, а и није било више простора за маневрисање у овом смеру у оквиру Закона о децентрализацији. Дакле, нека посебна достигнућа у погледу имплементације елемената новог јавног менаџмента зависила су од индивидуалних напора и посвећености неке локалне заједнице.

Инструмент, који је доста популаран у јавном сектору Француске, је подуговарање. Међутим, подуговарање не би требало да буде погрешно протумачено као први корак ка новом јавном менаџменту.³² Подуговарање услуга на локалним нивоима управе има дугу традицију у Француској. То је наслеђе из прошлости када су локалне власти морале да обезбеде услуге, а нису имале сопствену организациону структуру и ресурсе за то. Мада је подуговарање добило менаџерске аспекте, оно је, у суштини, крајње политички инструмент. Бирање локалних компанија, компанија у власништву партијских функционера или симпатизера и друге политичке варијабле и даље играју велику улогу у подуговарању јавних услуга у Француској. Поједини аутори наглашавају све већу употребу приватних и полуприватних тела која воде јавне послове и пружају јавне услуге, као последица реформи у управљању које су следиле процес децентрализације.³³ Зато је одлука да се нека услуга пружа кроз јавни или приватни сектор током времена почела да буде мотивисана израчунавањем трошкова и профита.

Може се закључити да у француским програмима модернизације јавних служби готово да нема елемената новог јавног менаџмента. Ако узмемо у обзир реформске елементе на локалном нивоу, може се закључити да постоје неки елементи и принципи који личе на нови јавни менаџмент, али да нису укорпорирани у неку свеобухватну реформску стратегију новог јавног менаџмента. Мада се неки елементи модернизације могу сматрати оријентисаним ка новом јавном менаџменту, а да неки принципи новог јавног менаџмента

³² К. Shedler, I. Proeller, *Ibid.*, 169-170.

³³ *Ibid.*

парирају одређеним проблемима са којима се суочавају локалне власти, изгледа, ипак, да је Француска следила свој сопствени концепт реформи.³⁴

Интересантно је да одређена доза оклевања у прихватању елемената новог јавног менаџмента постоји у свим регионима Европе у којима се говори француским језиком. Осим Француске, област *Wallon* у Белгији је, такође, прилично резервисана у погледу реформи новог јавног менаџмента, док је фламански део Белгије веома прогресивно окренут ка имплементацији реформи новог јавног менаџмента. Такође, у Швајцарској се може приметити разлика у имплементацији реформи у немачком и француском говорном подручју, које се опире спровођењу "чистијих" реформи новог јавног менаџмента. Дакле, јасно је да је посвећеност принципима новог јавног менаџмента мања у француским говорним подручјима.

В. Швајцарска

У европским круговима се на Швајцарску гледа као на малу, независну земљу пуну различитости. Она има само седам милиона становника који живе у четири различита лингвистичка региона. Упркос томе што је мала по величини, Швајцарска је подељена на 26 кантона и 2903 општине.³⁵ Она има трослојни систем управе: национални, кантонални и локални. Више од половине локалних општина има мање од 1000 становника.³⁶

Јединствена карактеристика швајцарског политичко-административног система је директна демократија. Она омогућава грађанима да иницирају референдум против неког закона који је донет у парламенту, као и да предложе нови закон или амандман на постојећи. На локалном нивоу постоје скупштине које доносе одлуке у погледу свог годишњег буџета, пореске стопе, као и где ће се новац трошити. Дакле, дошли смо до најважнијег предуслова за реформе у

³⁴ S. Kuhlmann, P. Fedele, *New Public Management in Continental Europe: Local Government Modernization in Germany, France and Italy from a Comparative Perspective*, 4-6.

<http://www.hfv-speyer.de/Kuhlmann/Mitarbeiter/Kuhlmann/Publikationen/OnlineTexte/abgeschl-proj/Habil-KuhlmannWithFedele4PalgraveVolume08.pdf>, датум посете: 24. 01. 2016.

³⁵ K. Schedler, *Local and regional public management reforms in Switzerland*, *Public Administration*, Vol. 81 No 2, 2003, 325-326.

³⁶ Још један од показатеља колико је Швајцарска минијатурна држава је чињеница да се градом сматра општина од 1000 становника, насупротив Великој Британији где град мора да има бар 100000 становника.

Швајцарској, а то је: свеобухватна демократска компатибилност. Не само да је неспорно да је визионарски концепт, који треба имплементирати, компатибилан са постојећим демократским системом, већ и сам процес експерименталне имплементације мора да следи демократске принципе.³⁷

Први иницијатори реформи у Швајцарској, на локалном нивоу, још су од 1993. године пратили општи тренд имплементације реформи у јавном сектору на линији реформи новог јавног менаџмента. Као и у Немачкој, пример који су следили швајцарски градови, био је пример холандског града Тилбурга, чија је подела управе на секторе са јасним разграничењем политичких и менаџерских улога привукла и друге да га следе. Другим речима: швајцарски реформисти су били фасцинирани утиском који је оставио Тилбуршки модел, па се створила могућност да се формулише једна врста уговора о пословима између политичког тела (Градског већа) и администрације. Истовремено, почетком деведесетих година швајцарски истраживачи проучавали су нови приступ јавној управи - модел Новог Зеланда и 1994. године ова два модела су упоређивана и комбинована да се прилагоде швајцарским потребама.³⁸

У Швајцарској се на нови јавни менаџмент гледа као на нешто што представља реакцију на три главна недостатка: контрола "input"-а и нетранспарентност "output"-а и резултата; нефлексибилност, која је проузрокована непостојањем тржишног притиска и бирократија и прекомерна политичка контрола над оперативним одлукама.

Нови јавни менаџмент имао је своје зачетке на кантоналном нивоу и временом се раширио на општине. Федерални ниво се делимично укључио у реформе новог јавног менаџмента, али оне готово да нису имале утицаја на локални ниво. Као и у Немачкој, иницијатори реформи су из саме локалне администрације, мале, али јаке групе административног особља које су подржавали поједини политичари. Главни разлог за спровођење реформи новог

³⁷ S. Rieder, L. Lehmann, *Evaluation of new public management reforms in Switzerland: Empirical results and reflections on methodology*, International Public Management Review, 2004, 25-31.
[http://www.idt.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/0/ff27b0faf135d96cc1256c86002c4050/\\$FILE/IPMR_3_2_Evaluation%20of%20NPM%20Reforms%20in%20Switzerland.pdf](http://www.idt.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/0/ff27b0faf135d96cc1256c86002c4050/$FILE/IPMR_3_2_Evaluation%20of%20NPM%20Reforms%20in%20Switzerland.pdf), датум посете: 25. 01. 2016.

³⁸ Ернест Бушор (Ernest Buschor), бивши професор Јавне управе на Универзитету *St. Gallen* назвао је ове реформе *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* (јавна управа оријентисана ка резултатима).

јавног менаџмента било је незадовољство старим моделом управе. Финансијска компонента није била пресудна за њено увођење, али је могла да помогне.³⁹

Ипак, постоје неке општине које следе свеобухватне реформе новог јавног менаџмента.⁴⁰ Локални пројекти новог јавног менаџмента махом су се фокусирали на организационо реструктуирање. Компетенције су делегиране администрацији и направљена је разлика између стратешких и оперативних послова. Имплементирани су свеобухватнији инструменти новог јавног менаџмента: флексибилни буџети и уговори по учинку. Интересантно је да маркетинга, односно оријентација ка тржишту игра прилично велику улогу у административним реформама на локалном нивоу у Швајцарској.

Специфичност реформи у Швајцарској, посебно на кантоналном и локалном нивоу, је интеракција политичких и административних сфера. Локалне скупштине ангажују се у имплементационим процесима и активно су укључене у разговоре о даљем развоју овог модела. Као резултат, реформе новог јавног менаџмента у Швајцарској, заиста су прерасле у реформе политичко-административног система. Инструменти одлучивања у локалним скупштинама прилагођени су новој руководећој филозофији. У општинама, које су прихватиле нови јавни менаџмент, политичари су научили како да ефикасније "кормиларе" јавном управом.⁴¹

Г. Холандија

Холандија је подељена на око 650 општина које се разликују по величини, од 750000 становника у Амстердаму, до неколико стотина у малим општинама.⁴² Због оваквих разлика у величини општина, послови које обављају локалне власти

³⁹ Две трећине општина са немачког говорног подручја је 2000. године спроводило реформе на линији новог јавног менаџмента. Мада сама бројка не може да да потпуни увид у стварну ситуацију на спровођењу реформи, ипак представља показатељ који се може узети у обзир у компаративне сврхе. Најчешћа област реформи у швајцарским општинама била је област управљања људским ресурсима, док су други инструменти новог јавног менаџмента имплементирани само у извесној мери (анкете, уговори по учинку, флексибилни буџети, дефинисање производа).

⁴⁰ На пример, град Берн и општине око њега су иницирале бројне пројекте из области реформи новог јавног менаџмента. У овом региону је компонента финансијског притиска била једна од најважнијих мотивационих фактора.

⁴¹ К. Shedler, I. Proeller, *Ibid.*, 173-174.

⁴² Подаци *OECD*-а из 1997. године: <http://www.oecd.org/dataoecd/10/14/1902308.pdf>, 25. 01. 2016.

варирају у широком дијапазону. Општине су релативно самосталне да саме креирају организацију локалне управе. Због тога реформе и организационе структуре нису идентичне у целој земљи. Ипак, може се идентификовати генерална тенденција ка реформама и углавном коришћеним елементима новог јавног менаџмента у готово свим локалним заједницама.

Иницијатори реформи у локалним администрацијама биле су саме општине. Иако централна Влада није иницирала ове реформе, она их је, свакако, подржала. Ова подршка је вероватно имала пресудан утицај на ширење реформи и објашњава зашто се модел реформи много не разликује у оквиру земље.

У односу на Европу, холандске локалне власти биле су међу првима у иницирању реформи. Почетком осамдесетих година XX века, Холандија се суочила са економском рецесијом која је довела до фискалног мањка у буџетима јавних управа. Постало је све очигледније да је локална администрација исувише централизована, непродуктивна и нетранспарентна. Показало се да политика није имала довољну контролу над бирократским процесом када је требало донети одлуку да се изврши смањење трошкова.⁴³

Реформа из осамдесетих година, која је постала међународно позната као Тилбуршки модел, фокусира се на реорганизовање одговорности и увођење децентрализоване "*гржеће структуре*". Главне карактеристике овог модела били су уговори руководства и модел организационе структуре познат под називом "*гржећа структура*". Овај модел значи да су локалне власти биле организоване у релативно независним секторима, са својом сопственом руководећом одговорношћу, а границе су одређивали локални лидери. Градоначелник и локална већа преузели су ову политичку улогу на локалним нивоима. Поред овакве организационе структуре, уговори између управа и извршних агенција постали су нови руководећи инструмент. Окретање ка "*output*" елементима постало је све важније и довело је до стварања "*output*" буџетирања, показатеља перформансе, итд. Колико је овај модел био ефикасан, говори у прилог чињеница да су га прихватили немачки и швајцарски реформисти.⁴⁴

У поређењу са другим земљама Западне Европе, од којих већина користи инструмент подуговарања услуга, Холандија је показала јаку посвећеност и

⁴³ Вид. F. L. Leeuw, *Evaluation and New Public Management*, Evaluation in public - sector reform: concepts and practice in international, (ed. H. Wollmann), Massachusetts, 2003, 104-105.

⁴⁴ K. Shedler, I. Proeller, *Ibid.*, 167-168.

другим променама, као што је рачуноводство на бази уштеде трошкова, као и флексибилне буџете на свим нивоима Владе које је увела током 1985. године.

Реформе на свим нивоима Владе током осамдесетих година имале су за циљ да повећају ефикасност и преиспитају јавну потрошњу. Овај циљ је био компатибилан са изазовима буџетског дефицита са којима су се управе суочавале. Током времена мењали су се мотиви и циљеви реформи, као и њихови иницијатори. Резултати на локалним изборима 1990. и 1994. године показали су да је бирачко тело било незадовољно (или незаинтересовано) административним системом, који је постајао све више окренут сам себи. Улога грађана (насупротив клијенту) је поново постала актуелна. Традиционални Тилбуршки модел из осамдесетих година фокусирао се на мерења у оквиру административне организације. Главне теме реформе деведесетих година биле су професионализација државне службе, јачање оријентације ка клијентима и продуктивност јавног сектора.⁴⁵

У граду Тилбургу, који представља добар пример реформи за многе друге холандске општине, ново фокусирање на спољашње административно окружење довело је до дефинисања аспеката који карактеришу интеракцију између локалне управе и грађана. Пређашњи сектори, подељени по делегирању задатака и одговорности за њихово обављање, редефинисани су у складу са овом новом оријентацијом. У зависности од улоге грађана, дефинисани су нови организациони аспекти: урбани развој - грађанин, управа у заједници - становник, пружање услуга - потрошач и клијент. У Тилбургу, али и у другим општинама, дефинисање ових аспеката довело је до нове организационе структуре у којој су стари сектори замењени новим који су се базирали на новедефинисаним аспектима. Мада је ова организација представљала велику и битну промену, она није изазвала толику пажњу као реформски елементи из осамдесетих година.⁴⁶

IV КРАТАК ОСВРТ НА РЕФОРМЕ НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА У АНАЛИЗИРАНИМ ЗЕМЉАМА ЕВРОПЕ

⁴⁵ Н. Ј. Bogt, *New Public Management and management changes in Dutch local government: some recent experiences and future topics*, Groningen, 2006, 2-4.
http://som.eldoc.ub.rug.nl/FILES/reports/themeD/2006/06D04/06D04_terBogt.pdf , датум посете: 25. 01. 2016.

⁴⁶ К. Shedler, I. Proeller, *Ibid.*, 168.

Напред наведене анализе дају једну уопштену слику спровођења реформи новог јавног менаџмента на тлу континенталне Европе. Циљ је био анализа само неких карактеристика реформских модела које дају оквирни увид у разлоге за спровођење реформи новог јавног менаџмента. Примери реформе показују да постоји широк дијапазон мотивационих фактора за спровођење реформи, али и да постоје предрасуде према одређеним елементима новог јавног менаџмента. За потребе свеобухватне анализе елемената новог јавног менаџмента осврнућемо се на поједине категорије:

- **финансијски проблеми** - Реформе су инициране, јер се јавни сектор суочавао са буџетским дефицитом. У временима финансијских тешкоћа принцип је уштедети новац да би се поново успоставила контрола над буџетом. Финансијски критеријуми према Споразуму из Мастрихта су ставили неке земље под сличне рестрикције;
- **незадовољство у оквиру јавне управе** - Реформе су инициране јер су службеници у јавном сектору и политичари били незадовољни и "уморни" од недостатака традиционалног система. Иницијатива за реформе дошла је из самог система (од људи који раде у јавној управи и добро је познају);
- **прекомерна бирокрајизација** - Бирократија, како је описује Вебер, идеалистички је модел. Уколико се механизми и инструменти овог система користе до апсурда (*ad absurdum*), онда говоримо о прекомерној бирократизацији. Један од могућих резултата је и чувени пример "*чекића од 400 долара у федералној администрацији САД-а*".
- **незадовољство грађана** - Грађани, као клијенти, корисници, порески обвезници или субјекти, који дају легитимитет јавној управи, незадовољни су јавном сектором. Овај негативан став према јавној управи може да се односи на стандарде квалитета или критику институција уопште (на пример: на неефикасност процедура, неуслужност државних чиновника и сл.);
- **више демократије/партиципације** - Потреба за реформом базира се на осећању да грађанима недостаје да имају демократски и индивидуални утицај на јавни сектор. Грађани желе да буду више укључени у њега. Циљ је да се осећају да учествују у јавном животу;

- **Итакмичење да се привуку инвеститори** - Глобализација, европско тржиште и други развојни догађаји јачају такмичарски дух да се обезбеде нови бизниси. Чињеница, да јавна управа има утицаја на привлачност локација, може учинити административне реформе неопходним средством за привлачење нових инвеститора.

Прво интересантно запажање је да, још на први поглед, постаје очигледно да различити реформски концепти имају различите фокусе. Друго запажање је, да општине које се суочавају са сличним изазовима, имају тенденцију да користе сличан сет инструмената новог јавног менаџмента. Мада се на исти изазов може реаговати различитим сетом елемента, они су, углавном, исти. Узмимо за пример Холандију, где су финансијске тешкоће довеле до свеобухватног прибегавања маркетинга, док у појединим европским земљама (нпр. Шпанија)⁴⁷ није дошло ни до маркетинга, ни до организационог реструктурирања. Треће: националне групе, које се суочавају са сличним изазовима, имају тенденцију да кореспондирају културним групацијама.

Може се констатовати да су реформе новог јавног менаџмента широко распрострањене, али да се значајно разликују од земље до земље, па и између појединих општина у оквиру једне земље. Основне карактеристике реформи новог јавног менаџмента на тлу континенталне Европе могу се сажети на следећи начин:

- мора се направити разлика између унитарних, централистичких држава и федералних држава. У федералним државама реформе су кренуле од нижих, локалних нивоа. Ово се објашњава већим бројем различитих реформских модела у оквиру исте земље. У централистичким моделима локална реформа мора се иницирати од стране централне владе. Очигледно је да централистичке владе нису препознале шансе за реформу новог јавног менаџмента на локалном нивоу све до почетка деведесетих година;

⁴⁷ Током осамдесетих година, национална Влада у Шпанији прогласила је увођење програма реформи које су личиле на нови јавни менаџмент укључујући организациону реконструкцију, буџетирање по задатим циљевима и реорганизацију људских ресурса. Осим, што је у одређеним областима постигнута нека ефикасност, сматра се да је овај програм у глобалу доживео неуспех. На локалном нивоу, општине су готово традиционално морале да се боре са фискалним дефицитом. Обим услуга које оне пружају, варира од њихове величине. Упркос проблемима са дефицитом у буџету, ипак, није дошло до широког реформистичког покрета на локалном нивоу. Постоје само појединачни примери модернизације у складу са принципима новог јавног менаџмента.

- маркетизација игра значајну улогу у локалним реформама новог јавног менаџмента. Мада су неке земље, попут Холандије, имплементирале инструменте маркетизације, у другим, попут англо-саксонских земаља, нису биле популарне. Једно од објашњења може бити да, осим у Холандији, у другим земљама континенталне Европе реформе локалних управа нису започете пре почетка деведесетих година. До тада је идеологија приватизације изгубила на привлачности као последица пада комунистичког блока. Мада су се реформистичке дискусије током осамдесетих фокусирали на неолибералне аргументе, оне су изгубиле значај када је већина земаља континенталне Европе започела своје реформистичке напоре. Холандија је, међутим, кренула са својим програмима модернизације још почетком осамдесетих година;
- изазови, са којима се јавни сектор суочава, мењају се током времена. Док су током деведесетих основни аспекти реформи били ефикасност, управљање и транспарентност, у наредним декадама то су постали: оријентација ка клијентима, партиципација грађана, е-управа. Као што је то показао холандски пример, изазови, са којима се суочавају реформски програми, су политички детерминисани и решавају се изборима.

V ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Реформе новог јавног менаџмента у континенталној Европи биле су инспирисане реформским развојем и напорима у англосаксонским земљама. У међувремену, општине на тлу континенталне Европе развиле су своје сопствене моделе новог јавног менаџмента и прилагодиле их својим специфичним околностима. Наредне године треба да покажу консолидацију и ширу имплементацију ових инструмената у оним општинама, које су већ кренуле са реформама новог јавног менаџмента. Нови јавни менаџмент више неће бити реформистички програм, већ стандардни административни систем.

Поједине земље, које нису у биле заговорнице новог јавног менаџмента, спроводе реформе које не називају новим јавним менаџментом. Али, многе идеје и елементе ових реформи преводе у нове концепте. Последњих неколико година показатељи оваквог развоја догађаја могу се наћи у немачком говорном подручју.

Концепти новог јавног менаџмента и њихова имплементација развијаће се у односима интеракције. Политичари, грађани и запослени у јавном сектору биће све више укључени у развојне процесе и процесе консолидације. Укључивање различитих заинтересованих страна подстакнуће промене које су неопходне да се од новог јавног менаџмента створи нова "*филозофија ујрављања*" у јавној управи.

Наредне године донеће већи утицај различитих правних система на тлу континенталне Европе, као и англо-саксонског система. Готово све земље, које су биле предмет анализе, имају веома комплексне и свеобухватне законе о јавној управи. Свакако, велики је изазов пронаћи разумну меру регулативе у овој области. На међународном нивоу, разлика између јавног и приватног права показује јасну разлику између коришћења инструмената уговарања, запошљавања и маркетинга.

*Zoran Jovanović, LL.D. **

CHARACTERISTICS OF NEW PUBLIC MANAGEMENT IN EUROPEAN COUNTRIES

Summary

New Public Management (NPM) is a term used in many countries around the world. It seems to describe a global trend of a certain type of administrative reform, although soon it has become clear that it has different meanings in various administrative settings. Even in the academic community there is no agreement what this term signifies. The reform of public administration appears in a wide range of forms, in various contexts including various national priorities and needs. The model of public administration, based on the New Public Management is derived from the model of administration perceived as public service. It is characterized by equal treatment of all citizens, the request for social justice, responsibility for one's own work and the work of one's subordinates, the realization of public programs and giving advantage to the needs of citizens over the needs of administration. This, essentially democratic approach, requires certain changes of public administration and, before all, building of replaceable structures, which is contrary to the stability of traditional bureaucracy. In this paper the author analyzes the systems of New Public Management in the following European countries: Germany, France, Switzerland and the Netherlands.

Key words: *New Public Management, reform of public administration, local self-government, public sector, public services, marketization*

* Assistant Professor, Faculty of Law, University of Kragujevac