

UNIVERZITET EDUCONS
FAKULTET ZA USLUŽNI BIZNIS

MILOVAN BJELICA, dipl.ecc.

**KOMPARATIVNA ANALIZA EFIKASNOSTI JAVNOG
MENADŽMENTA U JUGOISTOČNOJ EVROPI SA
POSEBNIM OSVRTOM NA ISTOČNO SARAJEVO**

(magistarski rad)

Mentor
Doc. dr Slađana Čabrillo

Sremska Kamenica, 2012.

S A D R Ž A J

I - UVODNA RAZMATRANJA.....	4
1. PREDMET I CILJ MAGISTARSKE TEZE	4
2. METODE KOJE ĆE SE U ISTRAŽIVANJU PRIMIJENITI.....	5
3. OSNOVNE POLAZNE HIPOTEZE	6
II - SUŠTINA PROCESA JAVNOG MENADŽMENTA	8
2.1 Istorijsko funkcionalni razvoj procesa javnog menadžmenta	8
2.2 Razvoj teorija javne uprave	15
2.3 Organizacija i ciljevi javnog menadžmenta	17
2.4 Pravci unapređenja javnog menadžmenta.....	19
2.5 Izazovi savremenog javnog menadžmenta	24
2.6 Nedostaci javnog menadžmenta	25
2.7 Reforma javnog menadžmenta u tranzicionim zemljama.....	29
2.8 Ključni oblici transformacije javnog menadžmenta u uslovima globalizacije	30
III – KOMPARATIVNI PRIKAZ STANJA SISTEMA JAVNOG MENADŽMENTA ZEMALJA JUGOISTOČNE EVROPE.....	33
3.1 Javni menadžment u Srbiji s akcentom na regionalizaciju i lokalnu samoupravu .	33
3.1.1 Lokalna samouprava u Srbiji.....	35
3.1.2 Regionalizacija u Ustavu Republike Srbije	40
3.1.3 Zakon o regionalnom razvoju.....	41
3.1.4 Načela podsticanja regionalnog razvoja	42
3.2 Sistem javnog menadžmenta u Sloveniji	43
3.3 Rekonstrukcija sistema javnog menadžmenta u Poljskoj, Mađarskoj, Češkoj i Sloveniji	46
IV – STANJE SISTEMA JAVNOG MENADŽMENTA U FBiH i RS.....	50
4.1 Tranzicija u FBiH i RS – problemi i dometi.....	50
4.1.1 Infrastruktura u FBiH i RS.....	50
4.1.2 Makroekonomski progres	51
4.2 Javni sektor	51
4.2.1 Javna potrošnja.....	52
4.2.2 Smanjenje javne potrošnje	53
4.3 SWOT analiza za privredu, turizam i infrastrukturu u FBiH.....	54
4.4 Privatizacija.....	56
4.4.1 Privatizacija u Federaciji BiH.....	57
4.4.2 Privatizacija u Republici Srpskoj	58
V – NEOPHODNOST ADEKVATNOG OBRAZOVANJA LJUDSKIH RESURSA ZA SAVREMENI KONCEPT JAVNOG MENADŽMENTA	60
5.1 Trendovi u razvoju savremenog obrazovanja za potrebe javnog menadžmenta	61
VI – RAZVOJ E-UPRAVE U EU I ZEMLJAMA JUGOISTOČNE EVROPE	67

6.1 Servisi e-uprave	69
6.2 Implementacija e-uprave.....	71
6.3 Pravni okvir e-uprave u evropskim zemljama	72
6.3.1 Austrija.....	73
6.3.2 Italija	74
6.4 Pravni okvir e-uprave u zemljama jugoistočne Evrope	75
6.4.1 Pravni okvir e-uprave u Srbiji.....	75
6.4.2 Pravni okviri e-uprave u Hrvatskoj.....	78
6.4.3 Pravni okvir e-uprave u Crnoj Gori	78
6.4.4 Pravni okvir e-uprave u Sloveniji	79
6.4.5 Pravni okvir e-uprave u Makedoniji	80
6.4.6 Pravni okvir e-uprave u Bugarskoj	81
6.4.7 Pravni okvir e-uprave u Rumuniji.....	82
VII – PRIVREDNI POTENCIJALI ISTOČNOG SARAJEVA I STRATEGIJA RAZVOJA GRADA	84
7.1 Ekonomski potencijali Istočnog Sarajeva kao prepostavka privrednog razvoja ...	84
7.1.1 Komparativne prednosti opštine Istočna Ilidža.....	85
7.1.2 Ekonomski potencijali opštine Trnovo	86
7.1.3 Ekonomski potencijali opštine Sokolac	86
7.1.4 Ekonomski potencijali opštine Istočno Novo Sarajevo	88
7.1.5 Ekonomski potencijali opštine Pale	89
7.2 Neophodnost definisanja nacionalne strategije razvoja.....	90
7.3 Kreiranje efikasnog privrednog ambijenta.....	95
7.4 Kvalitetan domaći proizvod - preduslov ostvarivanja izvozne strategije	97
7.5 Poljoprivredni potencijali RS kao podrška izvoznoj orijentaciji	102
7.6 Razvojni potencijali turizma RS	108
7.6.1 Kapaciteti turističke ponude u FBiH i RS.....	112
7.7 Strategija razvoja Istočnog Sarajeva	113
7.7.1 Strateški ciljevi razvoja Istočnog Sarajeva	114
VIII - ZNANJE KAO FAKTOR KONKURENTNOSTI PRIVREDE ISTOČNOG SARAJEVA	121
8.1 Intelektualni kapital kao ključna komparativna prednost	124
8.2 Osnovne performanse intelektualnog kapitala.....	126
8.3 Stvaranje intelektualnog kapitala	130
8.4 Znanje kao faktor uspjeha.....	132
ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE ZA SAVREMENU PRAKSU.....	134
LITERATURA	138

I - UVODNA RAZMATRANJA

1. PREDMET I CILJ MAGISTARSKE TEZE

Predmet ovako definisane magistarske teze je sagledavanje uloge i značaja kapaciteta javne uprave u gradovima Jugoistočne Evrope sa posebnim osvrtom na Istočno Sarajevo. Osiguranje osnovne državne uprave nije više dovoljno; svi građani priželjkuju održiv ekonomski i društveni razvoj u okviru članstva u Evropskoj Uniji (EU). U cilju ispunjavanja zahtjeva građana, kao i približavanja evropskim integracijama, javna uprava mora proći kroz proces unapređenja i reforme.

Uprava bi trebala aktivno učestvovati u kreiranju politika, uključujući regulaciju tržišta, te stimulisanju privatne inicijative. Potrebna je bolja koordinacija na svim nivoima, kako bi se izbjeglo donošenje pogrešnih i međusobno kontradiktornih politika i zakona. Javna uprava bi trebala biti u stanju spremnosti da pruži kvalitetne usluge građanima i preduzećima, a za to je potrebna moderna uprava, fleksibilna i otvorena za učešće javnosti.

Konačno, za napredovanje ka tim ciljevima potrebna je finansijski odgovorna i održiva uprava. Pretjerana potrošnja i kompleksnost uprave odbijaju privatna ulaganja, usporavaju rast i obezvrađuju napore u borbi za smanjenje siromaštva. Visok nivo korumpiranosti predstavlja simptom nepravilnosti u radu uprave, čime se troškovi prenose na gradane i privredu.

Zajednički pristup upravnoj reformi predstavlja osnov za ostvarenje strateških prioriteta. Sprovođenje reforme je neobično važno u smislu uspješnog ostvarivanja ambicija FBiH i Republike Srpske za članstvom u EU. Iskustva iz drugih zemalja centralne i istočne Evrope pokazuju da put ka članstvu u EU nameće ogromne zahtjeve nacionalnoj upravi. Naravno, uspjeh svake vlade da pristupi EU uveliko zavisi od njene sposobnosti da sproveđe reforme.

EU je svjesna veličine izazova i transformacija koje se stavljuju na teret zemlje kao preduslov za članstvo, pa je shodno tome i ponudila jasne smjernice za one zemlje koje žele postati članice EU. Kriterijume za pristupanje utvrdio je Evropski savjet u Kopenhagenu 1993, a potvrđio Evropski savjet u Madridu 1995. godine. Prema kriterijima EU, izgrađeni upravni kapaciteti se smatraju ključnim zahtjevom za članstvo u EU. EU funkcioniše primarno putem uprava svojih članica, pri čemu je neophodno da kandidati dokažu da su u stanju usvojiti 35 poglavija pravila iz legislative EU (*acquis communautaire*), te da imaju kapacitete za njihovo sprovođenje. Drugi pristupni kriterijumi predstavljaju predmet političkih obaveza kao i ekonomskih uslova. Međutim, politički i ekonomski progres se mora odvijati paralelno s odgovarajućim mjerama na izgradnji kapaciteta.

Na osnovu tih mjerila, izvještaji EK o napretku za BiH i RS zabilježili su napredak u oblasti opštih i sektorskih upravnih kapaciteta, ali i izrazili zabrinutost. U Izvještaju za 2005. je sadržan i podsjetnik iz Studije izvodljivosti iz 2003. godine o pregovorima u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), koji poziva na usvajanje i provedbu sveobuhvatne reformske strategije koja bi uključivala sve nivoe vlasti.

Reforma javnog menadžmenta predstavlja ključni element u Evropskom partnerstvu za BiH i RS. Uspjeh procesa stabilizacije i pridruživanja kroz daljnja unaprijeđenja u funkcionalisanju javne uprave je temeljna komponenta Evropskog partnerstva. Revidirani dokument o Partnerstvu za 2005. uključuje usvajanje ključnih kratkoročnih prioriteta i iniciranje sprovođenja sveobuhvatnog akcionog plana za reformu javne uprave. Ključni prioritet Partnerstva za naredne tri godine je nastaviti sa neophodnim upravnim promjenama putem sprovođenja planova u okviru reforme javne uprave.

Posebnu dimenziju u radu ima položaj Istočnog Sarajeva u sastavu RS i u kontekstu šireg regiona, kao i njegova prostorno-urbanistička, demografska i ekomska situacija. U tom smislu cilj magistarskog rada je analiza svih relevantnih pojava i procesa karakterističnih za proces strategije lokalnog javnog menadžmenta u FBiH i RS ali sa posebnim osvrtom na domete i strukturu reforme unutar Istočnog Sarajeva i Republike Srpske, kao specifičnog grada nastalog u novijoj istorijskoj perspektivi i mogućnostima i kapacitetima javne uprave da odgovori reformskim zahtjevima na putu BiH federacije i Republike Srpske za članstvo u Evropskoj Uniji.

2. METODE KOJE ĆE SE U ISTRAŽIVANJU PRIMJENITI

U pogledu primjene metodološkog instrumentarijuma, u radu su u cilju dokazivanja polazne hipoteze korišćene sledeće naučne metode :

- *Analitički metod* – koji omogućava da se iz vrlo kompleksne problematike organizacije i funkcionalisanja javne uprave izdvoji i ispita uloga i značaj svakog pojedinačnog segmenta ove složene cjeline.
- *Istorijsko – deskriptivni metod* – pomoću kojeg se hronološki prati i prikazuju kretanja osnovnih indikatora i glavnih trendova vezanih za strategiju razvoja javne uprave u FBiH i RS, kao i analiza svakog njihovog pojedinačnog elementa.
- *Komparativni metod* – težišni metod kojim će se vršiti upoređivanje uspješnosti javne uprave, kao i implementacije strategija reformi javne uprave u zemljama jugoistočne Evrope, kao i gradovima FBiH i RS u različitim vremenskim periodima, sa posebnim osvrtom na specifičnosti Grada Istočno Sarajevo.

- *Metod dedukcije*
- *Metod indukcije*

3. OSNOVNE POLAZNE HIPOTEZE

Osnovne polazne hipoteze u radu su:

1. *Reforma javnog menadžmenta predstavlja ključni element u Evropskom partnerstvu za FBiH i RS pa je uspjeh procesa stabilizacije i pridruživanja kroz dalja unapređenja u funkcioniranju javne uprave temeljna komponenta Evropskog partnerstva za FBiH i RS.*

Revidirani dokument o Partnerstvu za 2005. uključuje usvajanje ključnih kratkoročnih prioriteta i iniciranje sprovođenja sveobuhvatnog akcionog plana za reformu javne uprave. Ključni prioritet Partnerstva za naredne tri godine je nastaviti sa neophodnim upravnim promjenama putem sprovođenja planova u okviru reforme javne uprave.

2. *U FBIH i RS neophodna je sveobuhvatna strategija reforme javne uprave koja će obuhvatati cijelu zemlju u cilju održivog razvoja i boljeg ukupnog života stanovništva u FBIH i RS.*

Dokument "Reforma javne uprave" se obavezao na sljedeće:

- da javna uprava postane ekonomična i dobro organizovana,
- da se osigura ekonomična i transparentna potrošnja novca poreskih obveznika,
- da se osigura profesionalizam državne službe na način da zastupa građane kojima je na usluzi,
- da javna uprava radi u skladu s najboljom praksom EU,
- da se osiguraju kvalitetne i građanima dostupne javne usluge.

Mogućnost implementacije strategije razvoja na primjeru Istočnog Sarajeva - strategija za reformu javne uprave predstavlja sveobuhvatan i univerzalan dokument kojim se pruža strateški okvir za proces reforme javne uprave, u cilju materijalnog unapređenja uprave tokom naredne decenije. Reforma se rukovodi sveukupnom vizijom stvaranja javne uprave koja bi bila produktivnija, efikasnija i odgovornija koja bi služila građanima na bolji način za manje novca i koja bi radila na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz istovremeno ispunjavanje svih uslova potrebnih za Evropske integracije i time postala istinski faktor koji omogućava kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj.

Za materijalizaciju vizije neophodna su znanja, ali i veći kapaciteti vlada za izradu produktivnih i koherentnih politika u svrhu ispunjavanja javnih strateških ciljeva:

produktivnih upravljačkih sistema, unaprijeđenih organizacionih struktura, te konačno, uprave usmjerene na bolje pružanje usluga građanima, kojom se osiguravaju ekonomična uprava i potpuno odgovorno korištenje resursa.¹

U okviru Strategije će se uglavnom raditi na unaprijeđenju centralnih uprava na nivou BiH, Entiteta i Brčko Distrikta. Ipak, reforma ovog obima sobom nosi temeljne promjene u načinu funkcionisanja svih institucija, što će prirodno uticati na opštinske, gradske i kantonalne uprave i širi javni sektor i ove promjene nisu zamišljene kao političke već kao funkcionalne u cilju povećanja uspješnosti javne uprave, a samim tim i javne uprave Grada Istočnog Sarajeva.

¹ Buzan, Barry 1994: *The Interdependence of Security and Economic Issues in the „New World Order”*, in: Stubbs, Richard/Underhill, Geoffrey R. D. (Hg.): *Political Economy and the Changing Global Order*, London., str. 35

II - SUŠTINA PROCESA JAVNOG MENADŽMENTA

2.1 Istorijsko funkcionalni razvoj procesa javnog menadžmenta

Javni menadžment je gotovo od samih početaka sadržan u pojmu javne uprave i upravljanja u SAD-u, gdje je vrlo rano ugrađeno nastojanje da poslovi javne uprave budu što djelotvorniji (efektivniji), tj. da dovedu do rješenja onih problema ili ostvarenja onih ciljeva zbog kojih se obavljaju kao i to da se ti poslovi obave što efikasnije, tj. sa što povoljnijim odnosom između uloženih sredstava i postignutih rezultata. Tako se još 1887. Woodrow Wilson u svom poznatom eseju *The Study of Administration* zalagao - u borbi protiv korupcije i "sistema plijena" - za efikasnost i ekonomičnost, što je moguće jedino ako se strankama onemogući uplitanje u menadžment državom i on prepusti profesionalcima.

Rooseveltov "Nju Dil" obilježava početak američke varijante države blagostanja. Bilo je to vrijeme povjerenja u javni sektor i rasta interesa za javne poslove. Poslijeratni prosperitet i rast države blagostanja doveli su do jačanja uloge države u mnogim sektorima društva i pratećeg vjerovanja u racionalnost državnih politika (policy), tj. planiranja.

Naftna kriza sedamdesetih godina 20. vijeka imala je za posljedicu ozbiljne budžetske deficite u svim zapadnim državama blagostanja. Osamdesete su bile gorke godine nesmanjenog rezanja državnog budžeta, javnoga sektora i njegovih programa. Nužnost smanjenja troškova, odnosno povećanja efektivnosti i efikasnosti bivala je sve većom. U takvome okruženju postaju sve glasniji zahtjevi da se menadžment businessom primjeni i na javni sektor.²

Novi javni menadžment (New Public Management) zajednički je naziv za niz reformi javnog sektora, koje se provode tokom posljednjih dvadesetak godina u većini država OECD-a, zemljama u razvoju i tranzisionim zemljama. Ove se zemlje međusobno razlikuju s obzirom na svoje ekonomske, društveno-političke, kulturne, ustavne i institucionalne osobine, pa tako i u načinu na koji se vodi javna uprava. Čak su i unutar razvijenih zapadnih zemalja upravne razlike velike. Uprkos tome, čini se da modeli reforme ne pokazuju isti stepen različitosti što ga pokazuju upravni elementi koji se reformišu.

² Buzan, Barry 1994: *The Interdependence of Security and Economic Issues in the „New World Order”*, in: Stubbs, Richard/Underhill, Geoffrey R. D. (Hg.): *Political Economy and the Changing Global Order*, London., str. 25-27

Kad je riječ o reformi, posebno mjesto pripada upravo Velikoj Britaniji, zemlji s dugom tradicijom visoko vrednovane i cijenjene državne službe. Pored toga, britanski viši državni službenici su moćna elita britanskoga društva. Iz nekih komparativnih analiza zemalja OECD-a slijedi da je po broju reformskih inicijativa i njihovoј širini Velika Britanija daleko odmakla u odnosu na SAD. Od jedanaest kompariranih reformskih inicijativa - Velika Britanija je preduzela sedam s velikim obimom i jednu malog obima, dok SAD ima samo četiri preduzete inicijative i to malog obima, zbog čega ih Naschold stavlja u kategoriju zemalja koje su zadržale tradicionalni obrazac upravljanja putem pravila, zajedno s Japanom, Njemačkom i Austrijom. Ispred Velike Britanije nalazi se samo Novi Zeland, koji ima jednu inicijativu više, i to širokog obima, a odnosi se na normalizaciju industrijskih odnosa.

S obzirom na broj i obim preduzetih reformskih inicijativa Britanski je model postao uzorom za zemlje OECD-a, ali i za moćne finansijske institucije (MMF i Svjetsku banku) kao donatore koji taj model "preporučuju" (nameću) zemljama-zavisnicama od tih donacija, bilo da one pripadaju svijetu tranzicijskih zemalja ili zemljama u razvoju. Razlog jest u tome što britanski model u sebi u najvećoj mogućoj mjeri uspostavlja neoliberalnu misao, čiju apoteozu svjedočimo posljednja dve decenije kao i provođenje neoliberalnih principa u praksi čitavog spektra reformi koje direktno zahvataju javni sektor.³

Ideja "good governance" (dobro vladanje ili bolje upravljanje) bazira se na političkom konceptu odgovarajućih reformi. Ideja je preuzela oblik i sadržaj od novih strategija političkog uslovljavanja koje su koristili multilateralni i bilateralni donatori kad su pomagali tranzicijskim zemljama i zemljama u razvoju. Kao logičko proširenje prijašnje strategije ekonomskog uslovljavanja reformama strukturnog prilagođavanja, ovaj novi pristup je konceptualno nejasan i nekonzistentan.

Za razliku od perspektive javnih politika, koja se usmjerava na stalne tokove akcija i djelatnosti u kojima se naglašava politički kontekst u kome djeluje javna uprava, perspektiva novoga javnog menadžmenta oblikuje se kroz neoliberalna ekonombska načela i podvrgava kritičnom preispitivanju veličinu, ulogu i strukturu javnog sektora, pri čemu se ne ograničava na svijet razvijenih. Tvrdi se da je u mnogim zemljama javni sektor zakazao kao pokretač nacionalnog razvoja; u nekim je zemljama čak postao barijerom toga razvoja. Nadalje se tvrdi da je javna uprava nesposobna efektivno voditi djelatnosti, kao npr. elektroprivredu i telekomunikacije. Postaje uobičajenim mišljenje da upravo privatni sektor ima menadžerske sposobnosti, elastičnost i poriv za takmičenjem, što je bitno za efikasno i efektivno obavljanje mnogih aktivnosti, za koje se prije mislilo da pripadaju javnom sektoru.

³ Beck, Ulrich 1993: *Die Erfindung des Politischen Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*, Frankfurt a. M., str. 128-120

Tendencije globalizacije promovišu globalni model reforme javnog sektora koji je pokrenut globalnim ideološkim konsenzusom. Zapravo je riječ o globalizaciji u biti zapadnog modela političke ekonomije koji stvara izrazito složene i u mnogim zemljama u najvećoj mjeri neistražene probleme i izazove. Nije nikakvo čudo da takav model izaziva neugodna pitanja i oštra suprotstavljanja onih koji trebaju prihvati reforme u ime "globalnog interesa" gdje se glorificuje "privatizacijska" orijentacija savremenih reformi države. Ove reakcije djeluju i na Svjetsku banku i na druge međunarodne organizacije koje u posljednje vrijeme moraju priznati krucijalnu ulogu države u zemljama u razvoju u djelotvornom odgovoru na socijalne i ekonomske potrebe svog stanovništva - drugim riječima, u menadžmentu razvojem. Centralizovano usmjeravanje ekonomskih aktivnosti nije više poželjan model samo na Zapadu, nego i u većem dijelu ostatka svijeta. Preferirana uloga države nije više uloga glavnog nosioca razvoja, nego uloga agenta i katalizatora razvojnog procesa, za koji materijal (sirovine) stiže iz privatnog sektora. U zemljama u razvoju država bi trebala i dalje ostati odgovornom za formulisanje i provođenje djelotvornih javnih politika, s obzirom na ekonomsku transformaciju, smanjenje siromaštva i poboljšanje poljoprivredne proizvodnje, osiguranje zapošljavanja, bolje socijalne službe i zaštitu okoliša.

Ako javne menadžere posmatramo kao agente razvoja, onda efikasan menadžment razvojem zavisi od efikasnog razvoja menadžmenta, što je isto problem i za zemlje u razvoju i za tranzicijske zemlje. Reforma javnog sektora identificira se kao krucijalna komponenta programa reformi za oba tipa ekonomija. No, istovremeno treba prihvati to da je moderna država puno više od samog nastojanja oko njezine efikasnosti; ona se takođe treba baviti i pitanjima odgovornosti države prema ljudima; ljudi se ne mogu tretirati kao potrošači ili kupci (kao u pristupu novoga javnog menadžmenta), nego kao građani koji imaju pravo tražiti od vlasti polaganje računa za akcije koje preduzima, ili propušta preduzeti. Građani žele efikasne javne službe i (idealno) niske poreze, ali oni istovremeno žele zaštitu svojih prava, žele da se njihov glas čuje, a vrijednosti i preferencije poštuju.

Pitanja polaganja računa, kontrole i reagovanja na potrebe građana, transparentnosti i participacije su zbog toga u najmanju ruku barem jednako važna pitanja kao ekonomičnost i efikasnost.

Pojam governance (vladanje) odražava ovakav širi pristup, iako on ostaje nedovoljno precizan te se definiše prilično različito, zavisno o javnoj agenciji koja pojmu koristi. Izrazito politički obojenu definiciju nalazimo kod britanskog Departmana za međunarodni razvoj (Department for International Development - prije UK Overseas Development Administration). Pojam "good government" (dobro upravljanje) ima četiri komponente: legitimnost u smislu da sistem upravljanja ima pristanak onih kojima se upravlja i koji zbog toga raspolažu sredstvima za davanje i uskraćivanje pristanka, što se s najvećom vjerojatnošću može garantovati kroz pluralističku, višestranačku demokratiju;

polaganje računa prepostavlja postojanje mehanizama koji osiguravaju da javni službenici i politički lideri odgovaraju za svoje postupke i korištenje javnih sredstava, što zahtijeva transparentno upravljanje i slobodne medije; sposobnost (kompetentnost) u donošenju i provođenju javnih politika i pružanju efikasnih javnih usluga, uz istodobno poštovanje i zaštitu ljudskih prava, koje treba poduprijeti čitav sistem dobrog upravljanja.⁴

UN-ov pojam "sound governance" (pošteno, valjano upravljanje) mnogo manje naglašava značenje funkcioniranja pluralističkih demokratija za efikasnost i odgovornost upravljanja, a ističe relativnost kulturnih vrijednosti tj. različiti se skup vrijednosti pripisuje ekonomskim, političkim i društvenim odnosima, što daje različitu težinu idejama kao što su participacija, individualnost, poredak i vlast.

Svjetska banka nastoji preskočiti poveću razliku između neutralnog izraza governance i zamršenoga (nepouzdanog) izraza good governance s obzirom da joj njeni Articles of Agreement izričito zabranjuju bilo kakvu političku intervenciju, a dopuštaju da se uzmu u obzir samo ekomska razmatranja. Prema dokumentima Svjetske banke, čini se da je ona zahtjevala otvorenu i predvidljivu politiku, profesionalnost politike i sposobnost menadžmenta, te djelotvorno korištenje resursa kako bi se postigli viši nivoi ekonomskog i društvenog razvoja. Ipak, pozivajući se na snažnu participaciju civilnog društva, koja djeluje u okviru vladavine prava, Svjetska je banka teško mogla izbjegći ulazak u politički teritorij tako da je gotovo jedna polovina kredita u periodu od 1991. do 1993. godine unutar governance projekta imala političke konotacije.

Nije slučajno da spomenuti donatori određuju definicije, jer upravo oni preko mehanizama pomoći nastoje nametnuti određeni model upravljanja, tj. globalni model reformi države i upravljanja. Tome svakako pridonose ostale tendencije globalizacije koje su na djelu.⁵

Pa ipak, može li Sveti Gral biti globalizacija u suštini zapadnog modela političke ekonomije; hoće li njegova internalizacija sprječiti vlade pojedinih zemalja da provode inovacije koje odgovaraju njihovom političkom i institucionalnom kontekstu s jedne strane, te hoće li razlike i otpori pojedinih zemalja uvjeriti donatore u to da pokažu veću elastičnost u primjeni "globalnog" modela?⁶

⁴ Beck, Ulrich 1993: *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*, Frankfurt a. M., str. 55-59

⁵ Beck, Ulrich 1993: *Die Erfindung des Politischen Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*, Frankfurt a. M., str. 25-28

⁶ Buzan, Barry 1994: *The Interdependence of Security and Economic Issues in the „New World Order”*, in: Stubbs, Richard/Underhill, Geoffrey R. D. (Hg.): *Political Economy and the Changing Global Order*, London., str. 48-50

S obzirom na to da je proces reformi u toku, na postavljena se pitanja još ne može odgovoriti. No, svakako je vrijeme da se upoznamo s modelom reformi koji se globalno nudi, tačnije nameće, a to je britanski model reforme države, odnosno javnog sektora. Iako je pritisak u pravcu promjena bio zajednički svim zemljama Zapadne Evrope, britanska reforma je specifična jer je sveobuhvatna i tempo joj je promjena brži nego bilo gdje u Zapadnoj Evropi.

Iako se prva menadžmentska nastojanja mogu otkriti već dvadesetih godina prošloga vijeka, tek je posljednjih dvadeset godina NPM znatno izmijenio britanski javni sektor. Pokušaj reforme državne službe pojavio se u vrijeme laburističke vlade Harolda Wilsona, koji je završio Fultonovim izvještajem iz 1968. godine. U njemu su se predlagale radikalne promjene u smislu delegacije finansijske i menadžerske odgovornosti na više nivoa državne službe. Fultonov izvještaj, dugo ignorisan od najviših nivoa državne službe postao je osnovom nove menadžerske filozofije britanske države, a državna služba metom kritike zbog organizovanja sabotaže reformi predloženih u Fultonovom izvještaju. Isti izvještaj oštro je kritikovao kult gentlemen amatera koji su zaposjedali mjesta u državnoj službi na najvišim nivoima na osnovu svoga opštег znanja. Predlagalo se osnivanje koledža za državnu službu koji bi osiguravao kontinuirano obrazovanje tokom službe.

Pomalo čudnim izgleda zahtjev da upravo u Velikoj Britaniji, zemlji s dugom tradicijom visoko vrednovane i cijenjene državne službe, gdje su viši službenici tradicionalno Oxbridge obrazovani ("gentlemen amateri") - oni odjednom moraju ustuknuti pred poslovno orijentisanim "javnim menadžerima". Naime, britanska se državna služba, kao primjer profesionalnih i nepristranih ekspertnih upravnih savjetnika ministrima, smatrala "najboljom državnom službom na svijetu".

Reformskom nastojanju oko državne službe pridonijelo je napuštanje tradicionalne, samostalne Civil Service Commission, koja je do tada bila odgovorna za 95% imenovanja. Odgovornost za imenovanje prepuštena je departmanima i agencijama, s tim da je osnovana centralna služba za regrutovanje i ocjene (Recruitment and Assessment Service), koja će prema potrebi pružati pomoć.

Čini se da su se ipak pojatile granice "revoluciji". Ideja da se za najviše položaje imenovanja vrše, odnosno ugovori sklapaju na određeno vrijeme, obično tri godine - nije do kraja realizovana. Nije uspio pokušaj radikala da reformom zahvate mandarinat. On je nadživio reformu. White Paper - The Civil Service: Continuity and Change iz 1994. osigurao je opstanak mandarina kao Senior Civil Service, obuhvaćajući peto mjesto i više stepene državne službe. Kako britanski viši državni službenici predstavljaju moćnu elitu

britanskog društva, ovo je dobar primjer kako vrh birokratije može voditi reformu i pritom, u osiguranju vlastitih interesa, sebe iz reforme isključiti.⁷

Cilj rezanja javnih troškova trebao je smanjiti njihov udio u BDP-u. Uz sam kabinet premijerke osnovan je kabinet Efficiency Unit, na čelu sa Sir Derekom Raynerom, dotadašnjim glavnim menadžerom trgovackog lanca Marks & Spencer. On je podsticao sistem "pomnog ispitivanja" (scrutinies) u kojima su timovi za efikasnost proučavali praksu i predlagali reforme. Neki misle da je ova inicijativa postigla više od bilo koje prijašnje.

Rezanje troškova bilo je zamišljeno kroz ozbiljno pomicanje granica države u smislu minimalističke države. Smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru činio se pravim putem ka minimalističkoj državi. Od 732 hiljade državnih službenika iz 1979. godine ostalo ih je 1. aprila 1994. godine 533.350, što se smatra smanjenjem od 27% s planom daljnog smanjivanja. Tako je za godinu dana taj broj pao na 516.890, za još godinu dana - 1996. na 494.310 državnih službenika. Drugi izvori podataka pružaju drugačiju sliku, no tendencija smanjenja ostaje neupitnom.

Postoje četiri tipa nedepartmanskih javnih tijela:

1. izvršna (s izvršnim, administrativnim, regulativnim i komercijalnim funkcijama koje obavljaju za vladu);
2. savjetodavni odbori (za pružanje samostalnih ekspertnih savjeta ministrima);
3. tribunali s nadležnošću u posebnom području (npr., sudovi za zaposlene);
4. zatvorski odbori posjetioca - kao samostalni posmatrači i kontrolori zatvorskog sistema.

Nasuprot uskoj službenoj definiciji, postoje široke definicije među kojima je najpoznatija Weir-Hallova. Oni su uveli termin EGO (extra-governmental organisation – izvan državne organizacije) i definisali ih kao "izvršna tijela, dijelom samostalne naravi koja su djelotvorna za centralnu vladu i provode njezinu politiku". Prema ovoj definiciji riječ je o 6.424 EGO-a u odnosu na 1.035 NDBP 2000. godine. Nova je laburistička vlada prihvatile i kategoriju local public spending bodies (tijela lokalne javne potrošnje), kojih je 2000. godine bilo 3.232. Zanimljivo je, međutim, da je vlada dopustila postojanje "nepriznatih tijela" - njih 4.653 - no, još ih nije spremna uključiti u službeno računanje.⁸

Privatizacija je postala glavnim instrumentom reforme javnog sektora u Velikoj Britaniji, ponajprije zbog toga što su na vlasti bili konzervativci, ali i zbog toga što je

⁷ Perko-Šeparović I., *Novi javni menadžment – britanski model*, Politička misao, Vol XXXIX, br. 4, Zagreb 2002., str. 26-28

⁸ Beck, Ulrich 1993: Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung, Frankfurt a. M., str. 145-147

privatizacija u svojim različitim oblicima nudila rješenja za niz savremenih problema. To objašnjava zašto konzervativci u svoja dva mandata koja su slijedila razdoblje nacionalizacije provedene od laburista poslije Drugog svjetskog rata (1951.-1964. i 1970.-1974.) nisu pokušali provesti denacionalizaciju. Privatizacija širokih razmjera provodi se u vrijeme mandata Margaret Thatcher. Razlozi za nacionalizaciju svode se na menadžerske, ekonomске i ideološke. Laburisti nisu napustili tu politiku kad su ponovo osvojili vlast 1997. godine. Obrnuto, oni su privatizaciju počeli širiti na područja koja su prije smatrana rezervatom države. Već šest mjeseci nakon dolaska na vlast laburisti su prodali 60% vrijednosti Commonwealth Development Corporation. Potom se Chancellor of the Exchequer (ministar finansija) odlučuje na prodaju javne imovine u vrijednosti od četiri milijarde godišnje, tokom tri godine; uz to je prodata javna izdavačka kuća i National Air Trafic Control.

Javne su korporacije smatrane neekonomičnim i nekompetentnim organizacijama koje će tek privatizacijom, tj. menadžmentom, karakterističnim za privatni sektor, postati efikasnima, tj. profitonosnima. Ovaj je menadžerski razlog ujedno temeljni princip novog javnog menadžmenta. Ekonomski se razlozi svode na smanjenje javne potrošnje u odnosu na BDP, s jedne i sticanje dodatnih novčanih sredstava, s druge strane. Privatizacijom nije smanjen udio javne potrošnje u BDP-u. Kako je već istaknuto, on je zadržao konstantu od 40% tijekom cijelog razdoblja od početka do kraja reforme. Činjenica, međutim, jest da je država prodajom 46 javnih preduzeća u razdoblju od 1981. do 1991. ostvarila 80 milijardi funti budžetskog prihoda. Najvažniji su, čini se, u vrijeme Margaret Thatcher ipak bili ideološki razlozi. Ona je privatizaciju vidjela kao centralni instrument kojim se "poništavaju korozivni i koruptivni efekti socijalizma". Ako se privatizacija provodi iz dogmatskih razloga, onda svakako ima mjesta za skepsu. Pritom je bitno istaći način na koji se ona provodila: privatizacija se provela kod javnih korporacija s višom stopom produktivnosti da bi se ona s nižom ostavila u javnom vlasništvu. Tokom određenog vremena pokazalo se da stopa produktivnosti više raste kod korporacija koje nisu privatizovane.⁹

Nedostatak objektivnosti pokazao se i kod drugog vida privatizacije: privatizacija menadžmenta određenom djelatnošću tzv. contracting out, kojim se ugovorno određuje način pružanja određene usluge, na osnovi obaveznog javnog poziva u kome mogu učestvovati subjekti javnog i privatnog prava. Kako su u prvom krugu javnog poziva pretežno pobijedili subjekti javnog prava, u drugom su krugu uslovi javnog poziva bili tako prilagođeni da pogoduju subjektima privatnog sektora. Iako ovaj vid privatizacije ima svoje prednosti (jer se ne radi o prenošenju vlasništva, nego samo upravljanja na privatni sektor, a da pritom javni sektor nije automatski isključen), njegovi su veliki

⁹ Perko-Šeparović I., *Novi javni menadžment – britanski model*, Politička misao, Vol XXXIX, br. 4, Zagreb 2002., str. 38

troškovi (vezani uz samo organizovanje i provođenje konkursa, sačinjavanje ugovora čiji broj stranica podsjeća na telefonski imenik te, konačno, i njegov nadzor u smislu pridržavanja) svakako razlog za lični oprez u primjeni.¹⁰

2.2 Razvoj teorija javne uprave

Iako su prve upravne organizacije nastale pre oko tri hiljade godina, teorije javne uprave počinju postepeno da se razvijaju tek krajem XIX veka. Polazeći od ključnih stavova teorija uprave mogu se tri najbitnije:

- Odnosi se na period nakon 1880. godine i radi se o *klasičnoj teoriji* organizacije, koja se zasniva na iskustvima industrijske revolucije, urbanizacije i intenzivnog ekonomskog razvoja. Također, društvenom okruženju bile su imanentne birokratske i hijerarhijske upravne organizacije.
- *Bihevioristička škola*, obuhvata period između 1930. i 1950. godine. U fokusu njenog proučavanja je ponašanje pojedinca i grupe u organizacijama uprave, motivacione sile i međugrupna interakcija.
- *Savremene teorije* odnose se na period nakon 50-ih godina dvadesetog veka.

Razvoj teorija javne uprave pratili su i pokušaji da se njen karakter odredi kao vještina, tehnika, umijeće ili kao naučna disciplina. Tumačenje uprave kao vještine i metode vladanja preovlađivalo je kao stav do početka XX vijeka. Definisanje ili svođenje javne uprave na ponavljanje ustaljenih radnji koje imaju tehnokratska obilježja, predstavlja pojednostavljenje pogleda na ovu složenu i dinamičnu pojavu. Tek savremene teorije javne uprave ističu složenost sistema upravljanja i nepohodnost zasnivanja *nauke o javnoj upravi*.¹¹

Klasične teorije javne uprave - veliki ekonomski napredak s kraja XVIII vijeka odrazio se i na strukturu organizacije uprave, što je uslovilo nastanak nove teorije države i prava, što je značajno uticalo i na promjenu statusa uprave u promijenjenim društvenim okolnostima. Prve teorijske koncepcije javne uprave su polazile od naučne organizacije rada i ove teorije su upravu svodile na pitanje utvrđivanja određenih tehnika i metoda organizovanja, izjednačavajući pritom način upravljanja u preduzećima i organima uprave. One su se zasnivale na operacionalizaciji "tehničkog optimuma", odnosno

¹⁰ Unković S., Zečević B., *Ekonomika turizma*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004., str. 140-144

¹¹ Buzan, Barry 1994: *The Interdependence of Security and Economic Issues in the „New World Order”*, in: Stubbs, Richard/Underhill, Geoffrey R. D. (Hg.): *Political Economy and the Changing Global Order*, London., str. 68

određivanju striktnih radnji, troškova, vremena i količine rada u organizacijama. Teorija Frederika Tejlora, utemeljivača naučnog upravljanja, počiva na tome da je neophodno obezbjediti maksimalni prosperitet kako poslodavca, tako i svakog zaposlenog. Teorija naučnog menadžmenta Frederika Tejlora, izazvala je brojne kritike biheviorista, ali i savremenih teoretičara javne uprave, prvenstveno iz razloga zanemarivanja potreba, motiva i unutrašnjih psihičkih procesa zaposlenih. Maks Veber je upravu smatrao racionalizovanim aparatom u kome rade profesionalci. Njegovo idealno tipsko shvatanje uprave, koju izjednačava sa birokratijom, polazi od neophodnosti postizanja visokog stepena efikasnosti i racionalizacije njenog djelovanja. U okviru tako osmišljenih upravnih organizacija neophodna je direktna kontrola efekata i djelatnosti uprave. Stoga svi upravni poslovi zahtijevaju ovaj tip birokratije. Načela idealnog tipa birokratije bi, prema Weberu, predstavljali:

- zadovoljstvo lidera,
- funkcionalni distrikti i oblasti sa autoritetom i sankcijama,
- hijerarhija,
- individualizam,
- rad uprave na osnovu jasnih pravnih dokumenta,
- direktna kontrola.

Analizu klasičnih teorija javne uprave je nemoguće izvršiti bez osvrta na djelo *Studija o javnoj upravi* Vudrou Vilsona, koja je objavljena 1887. godine. Vilson opisuje javnu upravu kao akademsku disciplinu u nastanku i ističe da je prioritet političkih nauka da se usredsrede na ovaj bitan segment izvršne vlasti. On ističe da je neophodno što više pažnje posvetiti efikasnosti rada, odnosno postizanju bolje produktivnosti. Zalagao se za jasnu razliku između sfera politike i uprave.

Biheviorističke teorije javne uprave - nakon pojave i razvoja naučnog menadžmenta došlo je između dva svetska rata i do rađanja novog okvira teorija u upravi. Još uvijek se u ovom razdoblju prepliću teorije nauke o organizaciji i upravljanju sa teorijama javne uprave. Uslijed postepenog napuštanja poimanja krute i centralizovane upravne organizacije dolazi do usredsređivanja na ponašanje zaposlenih. U centar pažnje teorija uprave dolazi i moral, etika, čovjek kao socijalna ličnost u interakciji sa drugima, organizaciono grupisanje pojedinih sklonosti ljudi, predviđanje ponašanja, sukobi i mogućnosti podjele autoriteta. Elton Mejo vrši prva empirijska istraživanja u ovoj oblasti i uvodi pritom nove tehnike. On se u ovim istraživanjima koristio intervjuiima, anketama i posmatranjima. Pored ocjenjivanja produktivnosti zaposlenih, Mejo se bavio i mjeranjem učinka upravnih organizacija.

Savremene teorije javne uprave - savremene teorije javne uprave čine sistemska (Čester Bernard), politikološka (Herbert Sajmon) i eklektička teorija (Dvajt Valdo).

Čester Bernard je svoju teoriju usmjerio na analizu uprave kao kompleksa formalnih organizacija. U tom kontekstu, on ističe neophodnost ugovornih obaveza između organizacija i zaposlenih, pri čemu sistem javne uprave mora zadovoljiti individualne motive i težnje, sa ciljem postizanja određenih organizacionih ciljeva. Istimče i činjenicu da komunikacija unutar organizacije ima ključnu ulogu, jer olakšava autoritetu donošenje određenih odluka. Herbert Sajmon u svojim teorijskim razmatranjima javne uprave ukazuje na neophodnost ustanovljavanja nauke o upravi, kao posebne naučne discipline koja bi se izdvojila iz oblasti pravnih nauka, insistira na načelu individualnog odlučivanja u okviru upravnih organizacija i ukazuje na neophodnost razdvajanja politike i administracije. Dvajt Valdo je jedan od utemeljivača discipline pod nazivom "istorija javne uprave". Njegove analize, pored kritike klasične paradigmе javne uprave, sadrže i osvrte na njen savremeni razvoj. Za razliku od drugih savremenih teoretičara, Valdo ne ističe razliku koja postoji u odnosu javna uprava – politika i on insistira na saradnji upravnog sektora i određenih političkih činilaca. Bitno je napomenuti i Valdov napor za ustanovljenje uporednih sistema javne uprave, još jedne upravne discipline u okviru koje bi se izučavao odnos uprave i društva poređenjem drugih modela uprave.¹²

2.3 Organizacija i ciljevi javnog menadžmenta

Sistem uprave u jednoj zemlji se označava izrazom javna uprava ili javni menadžment. Čine je državni organi uprave i upravne organizacije s jedne strane i nedržavni subjekti (nevladine organizacije) s druge strane. Nedržavna uprava (nedržavni subjekti ovlašćeni za vršenje upravne delatnosti, tzv. javni sektor) kod nas se prema Zakonu o državnoj upravi razvrstava na: javne ustanove i javne agencije. Ustavom se propisuje da se određena ovlašćenja zakonom mogu povjeriti i javnim službama, tj. javnim ustanovama (npr. fakulteti) i javnim preduzećima (EDB, PTT...). Prema tome, javni menadžment se bavi upravljanjem državnim i nedržavnim subjektima tj. upravljanjem državnim i javnim sektorom. Važnost uspješnog upravljanja u državnoj upravi od ključnog je značaja za samo postojanje države.

Organizacija i rad javnog menadžmenta u Republici Srpskoj uređeni su pravnim normama datim u Ustavu, zakonima i drugim propisima. Njima se, pored ostalog, uređuju njegov položaj i uloga, poslovi i organizacija, kao i druga relevantna pitanja od značaja za obavljanje upravne djelatnosti (načela djelovanja, organizacioni oblici, unutrašnja organizaciona i kadrovska struktura, odnosi sa drugim državnim organima, građanima,

¹² Perko-Šeparović I., *Novi javni menadžment – britanski model*, Politička misao, Vol XXXIX, br. 4, Zagreb 2002., str. 47-50

drugim nedržavnim subjektima i javnošću, ovlašćenja rukovodilaca, akta koja se donose, sredstva rada, finansiranje i dr.).

Javne službe usmjerenе korisnikу - Javni sektor je dio javnog menadžmenta koji se bavi proizvodnjom, isporukom i alokacijom roba i usluga od strane ili za potrebe države, njenih građana, nacionalnih, regionalnih ili lokalnih samouprava. Poslovi javnog sektora obuhvataju aktivnosti iz raznih oblasti kao što su npr. obezbjeđenje socijalne sigurnosti, rukovođenje urbanim planiranjem ili organizacija nacionalne odbrane. Upravljanje javnim (državnim) vlasništvom može imati razne oblike uključujući:

Direktno upravljanje ubiranjem prihoda putem oporezivanja, gde (odnosna) organizacija ne podliježe posebnim zahtjevima u smislu ispunjenja kriterijuma komercijalne uspješnosti, a upravne odluke određuje vlada.

Javna preduzeća u državnom vlasništvu. Kod javnih preduzeća većinski vlasnik je država. Formiraju se u oblastima interesantnim za državu (elektroprivreda, telekomunikacije, željeznica). Često javna preduzeća imaju monopolski položaj na tržištu, što odmah poskupljuje uslugu i prouzrokuje niži kvalitet. Organi upravljanja su nadzorni odbor i odbor za reviziju.

Kompletni autsorsing - "outsourcing" je model u kojem javni menadžment ustupa određene interne poslove privatnom sektoru. Uglavnom su to poslovi propratnog i servisnog karaktera, kao npr. čišćenje javnih zgrada, poslovi kantine i sl., te se ovaj model može smatrati graničnim slučajem javno privatne saradnje.)

Djelimični autsorsing - zbog rastuće konkurenциje sve veći napor se ulažu da bi se smanjili troškovi putem djelimičnog izdvajanja poslova.

Jedan od temeljnih ciljeva javnog menadžmenta u svijetu jeste usmjeriti javne službe korisniku odnosno njegovim potrebama i očekivanjima. U krug tih nastojanja ide veća informatička osviješćenost korisnika o potrebnom kvalitetu javnih usluga, bolji pristup tim uslugama, njihova raznovrsnost, pojednostavljenje postupka ostvarivanja prava, uklanjanje administrativnih prepreka, dobijanje mišljenja korisnika o vrsti i kvalitetu usluga, učešće korisnika pri upravljanju javnim službama i sl. Djelotvorno sredstvo za postizanje tih ciljeva jeste oblikovanje jasnih standarda o kvalitetu usluga, kriterijuma za ocjenjivanje rada izvođača, sistem nagrada i kazni za dobro, odnosno slabo izvođenje javne službe.

Opšti privredni i društveni razvoj, uz veliki obim državne intervencije i normativnu regulativu, ukazuju na okolnost da se socijalna regulacija u vođenju javnih poslova ne može više posmatrati kao marginalna aktivnost u odnosu na osnovne društvene procese. Socijalna regulacija koju sprovodi uprava i sama sada postaje osnovni društveni proces i čini bitnu prepostavku ekonomskog efikasnosti, kulturnog razvoja i opšteg društvenog napretka u uslovima razvijenog industrijskog i urbanizovanog društva.

Danas se uprava javlja kao inicijator i koordinator društveno neophodnih i korisnih poslova (u zdravstvu, prosvjeti, saobraćaju, komunikacijama, komunalnim službama i sl.), a atributi vlasti, iako nisu sasvim nestali, više ne predstavljaju osnovnu sadržinu upravne aktivnosti države. Funkcije uprave ne samo da postaju sve brojnije, već i sve složenije i teže. I problemi upravljanja u privredi i javnim službama postaju sve složeniji i brojniji, dok se opšti principi i tehnologija upravljanja državom i privredom međusobno sve više podudaraju. U ovakvim okolnostima, uprava ostvaruje svoju socijalnu funkciju ne kao instrument vlasti, već prvenstveno kao regulator društvenih procesa. U složenim i dinamičnim uslovima savremenog života, uprava je ta koja raspolaže velikim stručnim znanjem, ljudskim potencijalom i materijalnim resursima za efikasnu socijalnu regulaciju. Istovremeno, raste uloga uprave kao instrumenta socijalne regulacije, a ne samo kao vršioca političke vlasti i prinude. Teorijski koncept uprave kao sistema socijalne regulacije podrazumjeva da se aktivnostima uprave u regulaciji društvenih procesa ne pristupa kao vladanju ljudima, već kao procesu legitimnog uticaja na ponašanje ljudi prema unapred postavljenim standardima. Koncept uprave kao sistema za socijalnu regulaciju polazi od stanovišta da uprava kao sistem ljudske saradnje, ima za cilj neutralisanje negativnih efekata neizvjesnosti (kontingentnosti) koji proizilaze iz mogućeg nelegitimnog ponašanja ljudi u društvenoj interakciji, a ne iz uspostavljanja dominacije državne uprave nad ljudima primjenom autoritativnih sredstava i metoda vlasti.¹³

Može se reći da je osnovna socijalna funkcija i društvena uloga uprave, odnosno države u tome da svojim aktivnostima ostvari opšte blagostanje društva (*social welfare*), kao i da pruža javne usluge svojim građanima. Opšte ciljeve savremenog društva uprava realizuje ostvarivanjem javnih interesa (*bono publico*) kao i onih interesa koji stoje iznad pojedinačnih (ličnih ili grupnih) interesa. Uostalom, upravo se prema ovom mjerilu mogu jasno razlikovati demokratske od autoritativnih država, posebno ranije socijalističke od savremenih socijalnih država. Tako, dok se u socijalističkim državama opšti ciljevi uprave prvenstveno realizuju autoritativnim putem i vršenjem vlasti, dotle se u socijalnim državama javni interesi prvenstveno realizuju neautoritativnim putem, obavljanjem javnih službi.

2.4 Pravci unapređenja javnog menadžmenta

Shvatanje važnosti uspješnog upravljanja državom je stara koliko i samo njeno postojanje. Platon u svome djelu "Država" iznosi načelo da državu treba da vode oni koji

¹³ Perko-Šeparović I., *Novi javni menadžment – britanski model*, Politička misao, Vol XXXIX, br. 4, Zagreb 2002., str. 68-70

su kompetentni za taj posao. Gledano sa perspektive uprave kao procesa menadžmenta, rukovodioce državne uprave, mogli bismo posmatrati u kontekstu generalnih i izvršnih menadžera. Pošto im često nedostaje neophodna kompetencija, obzirom na široku oblast njihovih ingerencija, dva rješenja se čine očigledna, oni treba ili da konsultuju stručnjake ili da sami budu obučeni da što bolje izvršavaju svoje zadatke.

Generalno posmatrajući reformske procese koji su u toku, kako kod nas tako i u drugim zemljama, uočava se da postoje određeni očigledni trendovi koji se ne mogu izbjegći, a koji se tiču sledećih procesa:

- *Promjena u shvatanju položaja javnog sektora* u društvu i traženje optimalnog nivoa njegove regulacije sa stanovišta javnog interesa;
- *Shvatanje državne uprave kao servisa građana*, a ne kao moćnog oruđa vlasti;
- *Dekoncentracija državne uprave* na centralnom nivou – delegacija vlasti sa centralnog ka nižim nivoima i decentralizacija, kao prepuštanje dijela vlasti nižim nivoima, sve ovo upravo sa ciljem da se javne usluge približe građanima;
- *Fiskalna decentralizacija* kao jedna od garancija da će niži nivoi biti sposobni da obavljaju poslove koji su im povjereni ili prenijeti.¹⁴

Promjene u odnosu javnog menadžmenta prema građanima i svima onima na koje se odnosi rad državne uprave, kroz veću efikasnost u radu, jačanje pravne sigurnosti, efikasniju primjenu zakona i efikasno sankcionisanje učinjenih propusta, veću otvorenost i javnost u radu, prije svega kroz dostupnost informacija o svom radu i sl, je obaveza uprave proizašla iz činjenice da građani kao poreski obveznici obezbeđuju sredstva za njen rad.

U nove trendove ubrajamo i primjenu novih metoda u upravljanju, prije svega kroz promjene u postupku organizacije rada, donošenja odluka, motivacije javnih službenika, pri čemu se ne radi samo o primjeni određenih metoda i znanja, već i o pravnom regulisanju njihovog statusa. Racionalizacija predstavlja iznalaženje optimalnog načina organizacije obavljanja javnih poslova sa optimalnim brojem izvršilaca uz optimalne troškove.

Kreiranje novih mehanizama kontrole i odgovornosti važan je segment ovih procesa. U modernoj upravi klasični oblici upravne i sudske kontrole proširuju se kontrolom od strane ombudsmana kao posebne institucije, ali i kontrolom od strane same javnosti, kroz korišćenje prava na dostupnost informacija o radu državnih organa (transparentnost). Posebno mjesto zauzima precizno definisanje mehanizama kontrole državne uprave prema lokalnoj samoupravi za obavljanje delegiranih poslova.

¹⁴ Unković S., Zečević B., Ekonomika turizma, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004., str. 80

Jedan od važnijih trendova u modernizaciji uprave je i podizanje nivoa stručnosti i odgovornosti zaposlenih u državnoj upravi, počev od ustanavljanja objektivnih i nepristrasnih kriterijuma za odabir novih kadrova zasnovanih na sposobnostima, preko permanentnog usavršavanja tokom rada i stvaranja ukupnog ambijenta podsticajnog za motivaciju zaposlenih, do zakonom precizno definisane odgovornosti. Poslove državne uprave vrše državni službenici koje treba razlikovati od političkih i upravnih funkcionera. Veoma je važno kako funkcioniše službenički sistem i poštovanje brojnih uvedenih evropskih standarda pravnog uređenja ovog sistema. Povećanje stručnog nivoa i ljudskih kvaliteta upravnih kadrova je put ka postizanju krajnjih pozitivnih rezultata upravne organizacije.

Razvoj i primjena informacionih tehnologija u oblasti javnog menadžmenta, kao mjera racionalizacije rada, jedno je od glavnih oruđa za povećanje efikasnosti i pouzdanosti javnog menadžmenta (počev od formiranja različitih baza podataka do uvođenja elektronskog poslovanja), a takođe i kao instrumenta kojim se informacije brzo i lako mogu učiniti dostupne najširoj javnosti.

Reformom postojećeg sistema javnog menadžmenta će se stvoriti novi tip Javnog menadžmenta sa novim tipom menadžera. Rezultat uspješne funkcionalne revizije će biti stvaranje osnove za uspješnu reformu državne uprave u moderan, efikasan i efektivan sistem koji će se kretati ka konceptu novog javnog menadžemnta u novom okruženju u ovoj zemlji. Novi javni menadžeri (eng. New Public Managers – NPM's) su ti koji će biti zaduženi za upravljanje sistemom *Novog Javnog menadžmenta*.¹⁵

Poslednje dvije decenije obilježile su reforme upravljanja javnim sektorom u najrazvijenijim zemljama svijeta. Neophodnost značajnih promjena u načinu funkcionisanja javnih entiteta uslijedila je iz nekoliko razloga. Učešće javnog sektora u društvenom proizvodu dostiglo je ogromne razmjere. Takođe, u njegovom funkcionisanju došlo je do pojave značajnih neefikasnosti, dok odgovornost za preduzete akcije nije dostigla zadovoljavajući nivo. Jednim od njegovih glavnih nedostataka smatra se centralizovani način pružanja javnih usluga i dobara, kojim se pokušava da cijelokupno stanovništvo na istovjetan način bude zadovoljeno javnim dobrima, tako što glavne inicijative diktira sam centar, odnosno vrh javne vlasti, bez identifikovanja različitih potreba i preferencija pojedinih društvenih grupa, što rezultuje odsustvom mogućnosti izbora i neefikasnošću proizvodnje. Cilj reformi je *afirmisanje veće odgovornosti javnog sektora* (tačnije, njegovih upravljačkih struktura) za efikasnu i efektivnu upotrebu javnih resursa. Preduzete mjere doprinjele su razvoju novog načina upravljanja javnim

¹⁵ Perko-Šeparović I., *Novi javni menadžment – britanski model*, Politička misao, Vol XXXIX, br. 4, Zagreb 2002., str. 128

sektorom, tzv. *new public management*-a (NPM), koji se karakteriše usvajanjem stilova i koncepta tržišnog privređivanja i upravljanja privatnim sektorom.¹⁶

Pretjerani rast javnog sektora sa aspekta njegovog učešća u nacionalnom dohotku, s jedne strane, a sa druge, porast neefikasnosti njegovog funkcionisanja i nizak nivo odgovornosti za ispunjenje obaveza, bili su osnovni razlozi za preduzimanje mjera u pravcu transformacije javnog sektora. Pokušaji da se smanji stopa rasta javnog sektora i da se zaposleni motivišu na postizanje veće efikasnosti, imali su korjene u praksi i tehnikama upravljanja koje se koriste u privatnom sektoru. Zajednički pravac svih primjenjenih reformskih mjera doprinio je afirmaciji tzv. novog javnog menadžmenta, novog načina upravljanja javnim sektorom koji se karakteriše usvajanjem koncepta i stilova upravljanja privatnim sektorom i primjenom eksplicitnih standarda i mjerena performansi.

Novi javni menadžment zajednički je naziv za niz reformi javnog sektora, koje se provode tokom posljednjih dvadesetak godina u većini zemalja organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), zemljama u razvoju i zemljama tranzicije. Ove se zemlje međusobno temeljito razlikuju s obzirom na svoje ekonomske, društveno-političke, kulturne, ustavne i institucionalne osobine, pa tako i u načinu na koji se vodi javni menadžment. Čak su i unutar razvijenih zapadnih zemalja upravne razlike goleme. S obzirom na broj i obim preduzetih reformskih inicijativa, britanski je model postao uzorom za zemlje OECD, ali i za moćne finansijske institucije (međunarodni monetarni fond - MMF i Svjetsku banku) kao donatore koji taj model "preporučuju" (nameću) zemljama-zavisnicama od njihovih donacija, bilo da one pripadaju svjetu tranzicijskih zemalja ili zemljama u razvoju. Uz ekonomske reforme fokusirane na oslobođanje djelovanja tržišta od državne intervencije, reforme javnog sektora slijede istu logiku zamagljujući razliku između "javnog" i "privatnog", tražeći smanjenje veličine i aktivnosti države uz uvođenje disciplina privatnoga u javni sektor.¹⁷

Po zaključcima OECD, nova platforma za upravljanje javnim sektorom, za razliku od prevaziđenih hijerarhijskih struktura odlučivanja i upravljanja, odlikuje se slijedećim obilježjima:

- naglašava se značaj ostvarenih rezultata, i to sa aspekta efikasnosti, efektivnosti, kvaliteta usluga i toga da li korisnici zaista ostvaruju povećanje blagostanja;

¹⁶ Đurđev Aleksandar: Lokalna samouprava, Pravni fakultet, Novi Sad 2003., str. 26-28

¹⁷ Buzan, Barry 1994: *The Interdependence of Security and Economic Issues in the „New World Order”*, in: Stubbs, Richard/Underhill, Geoffrey R. D. (Hg.): *Political Economy and the Changing Global Order*, London., str. 17-20

- *dolazi do decentralizacije upravljanja*, čime se povezuju autoritet i odgovornost, tako da se odluke o alokaciji resursa i pružanju usluga donose na način koji uzima u obzir potrebe korisnika i čime se omogućuje prikupljanje povratnih informacija od korisnika i drugih interesnih grupa;
- *povećava se skoncentrisanost na korisnika i pružanje mogućnosti izbora* kroz izgradnju konkurentskog okruženja unutar javnog sektora i između javnog sektora i nevladinih konkurenata;
- *jača se fleksibilnost* u smislu istraživanja drugih alternativa osim direktne javne proizvodnje ili regulacije, uključujući upotrebu instrumenata tržišnog tipa, kao što su naplata od korisnika, vaučeri i prodaja svojinskih prava;
- *afirmiše se preuzimanje odgovornosti* za rezultate i promjena odnosa prema riziku.

Implementacija prakse upravljanja privatnog sektora u javni vezana je za mnogobrojne konceptualne probleme koji prvenstveno potiču iz mnogobrojnih razlika između ova dva poslovna okruženja. Naročito značajna razlika je upravo prisustvo političkih interesa u javnom sektoru. Privatnim sektorom upravljaju uglavnom tržišne snage i specifični regulatorni procesi, dok su aktivnosti javnog sektora determinisane strukturama i procesima postavljenim od strane birokratskih agencija i državnog zakonodavstva.¹⁸

Organizaciona struktura javnog sektora bila je zasnovana na Veberovoј teoriji da je birokratija sposobna da postigne najviši nivo efikasnosti. Ovu teoriju podržavalo je vjerovanje da predanost specifičnim dužnostima u državnim tijelima stvara osjećanje odanosti, pa samim tim i vodi efikasnim rezulatima. Međutim, teorija javnog izbora smatra da je zapravo politički interes, a ne briga za pružanjem usluga građanima osnovni uzrok širenja javnog sektora u posleratnom periodu. Dalje, smatra se da je njegov rast praćen i mnogobrojnim neefikasnostima koje su uvećane odsustvom tržišne konkurencije.

Dilema o neophodnosti reformisanja javnog sektora odavno više ne postoji, već su aktuelni isključivo problemi o mogućim pravcima i neophodnim mjerama koje ta reforma treba da obuhvati. Najrazvijenije tržišne privrede već duže vremena su svjesne obaveze modernizacije i transformacije neefikasnih hijerarhijskih struktura javnih preduzeća, čime bi se ostvarili pozitivni uticaji ne samo na proizvodnju javnog sektora, već i na performanse privatnog sektora, tj. na ukupna privredna i društvena kretanja, uslijed novog načina kreiranja makroekonomskih rješenja. Zemlje koje zaostaju u razvoju susreću se sa još većim problemima pretjerane centralizacije sistema javnih usluga i

¹⁸ Armingeon, Klaus 1993: *Auf dem Weg zu einem europäischen politischen System?*, in: Journal fur Sozialforschung., str. 146-148

širokog spektra javnih aktivnosti, što u velikoj mjeri otežava početak reformi, pa za njih vrlo poučna mogu biti iskustva razvijenih zemalja, lidera u oblasti reforme javnog sektora.

Polazne prepostavke u vezi sa transformacijom načina funkcionisanja javnih preduzeća odnose se na potrebu povećanja njihove efikasnosti, po ugledu na privatna preduzeća. Zato se novi okviri formulisanja poslovne politike javnog sektora odnose na usvajanje određenih tržišnih instrumenata i kriterijuma poslovanja.

Međutim, potrebno je mnogo opreza u primjeni ovakvog pristupa, zbog suštinskih razlika javnog u odnosu na privatni sektor, koje se prije svega ogledaju u organizacionim i individualnim podsticajima. Specifičnosti javnog sektora, koje se odnose na probleme višestrukih ciljeva i principa, problematično mjerjenje performansi i kolektivni način odlučivanja, zahtjevaju poseban tretman kada su u pitanju tržišni instrumenti i njihova primjena u cilju afirmisanja izbora i konkurenčije, koji su nedostajali tradicionalnim strukturama javnih preduzeća.

2.5 Izazovi savremenog javnog menadžmenta

Istraživanje Asocijacije Komonvelt-a za javnu administraciju i upravljanje pokazuje da uprkos različitostima između zemalja Komonvelt-a, ipak postoji jedinstveni model koji se odnosi na novu javnu administraciju i koji: „naglašava ulogu javnih menadžera u pružanju visoko kvalitetnih usluga, vrednovanih od strane građana; propagira jačanje upravljačke autonomije, naročito kroz smanjenu kontrolu od strane centralnih agencija; procjenjuje i nagrađuje kako organizacione tako i individualne performanse; prepoznaže značaj ljudskih i tehnoloških resursa koji su menadžmentu potrebni za postizanje ciljeva; otvoren je za konkurenčiju i diskusiju o tome koje javne usluge treba da pruža javni, a koje privatni sektor ili nevladine organizacije“.¹⁹

Ovakav preokret je neophodan ukoliko je cilj upravljanja javnim sektorom njegovo osposobljavanje za praćenje i prilagođavanje najnovijim promjenama koje se odnose na funkcionisanje privrednih sistema, geo-političke promjene, inovacije u sistemu obrazovanja, i što je najvažnije – na dinamičko globalno okruženje koje danas postaje ključna determinanta razvoja svih nacionalnih privreda. Privatni sektor izložen je nemilosrdnoj konkurenčiji na svjetskom tržištu, tako da njegove performanse zavise od stepena efikasnosti i usmjerenosti na potrebe potrošača. Međutim, komparativne prednosti privatnih preduzeća ne zavise isključivo od njihovih strateških izbora, već i od mjera koje njihove vlade preuzimaju da bi im u tome pomogle. Zauzvrat, pozitivni

¹⁹ Đurđev Aleksandar: Lokalna samouprava, Pravni fakultet, Novi Sad 2003., str. 60

rezultati privatnog sektora samoj državi donose korist u vidu smanjenja pritisaka na državni budžet, tj. zadovoljenja osnovnih potreba građana te zemlje. Praktično, od efikasne vlade korist imaju svi, a prvenstveno korisnici javnih usluga i javnih dobara, jer mogu da se pouzduju u njenu efikasnost i kapacitete za donošenje odluka.

U većini savremenih zemalja danas je jasno da centralno regulisani sistem pružanja javnih usluga predstavlja prepreku njihovoj efikasnoj isporuci u današnjim globalno-konkurentskim uslovima. Zato mnogi teoretičari ukazuju na nužnost primjene alternativnog pristupa, koji se zasniva na kvalitetu performansi, kako institucije, tako i pojedinaca, a koji bi se mogao okarakterisati kao performansno orijentisano upravljanje javnim sistemima. Osnovni atributi ovakvog sistema upravljanja su: preciznost uloga i ciljeva; odgovorni menadžment; podsticaji za poboljšanje performansi; budžetski i upravljački sistemi koji podržavaju performanse; odgovornost i transparentnost; odgovarajući kapacitet osoblja i novi sistem vrijednosti kompatibilan sa ciljevima organizacije. Lista ovih karakteristika može da posluži kao polazna tačka za reformu javnog sektora u cilju povećanja njegove produktivnosti i približavanja potrebama građana.

2.6 Nedostaci javnog menadžmenta

U normalnoj državi, prosječan stanovnik državu doživjava i procjenjuje kao vrstu socijalnog servisa. Vrednuje je po tome koliko njegova država može da se pobrine za infrastrukturu, socijalnu sigurnost, školstvo i zdravstvo, na kraju krajeva – i po tome koliko su ljubazni i efikasni državni službenici dok rješavaju njegove molbe i žalbe. I da ne zaboravimo najvažnije - procjenjuje je i po tome koliko mu za sve to uzima novca i koliko racionalno troši ta sredstva. Međutim, savremena država se već izvjesno vrijeme suočava sa problemom rasta i grananja javnog menadžmenta što utiče na njenu preglednost i efikasnost, na mogućnost kontrole i naravno i na to koliko sama uprava košta, odnosno koliki procenat državnih prihoda, dakle novca poreskih obveznika, upotrebljava za samoodržavanje. Efikasno vođenje uprave koje uz minimalne troškove nudi maksimalni rezultat, što podrazumijeva njene reforme cilj su svakog naprednog čela države.

Indikatori posledica centralizovanosti javnih poslova - Koncentrisana moć je odraz demokratičnosti jednog društva, bolje rečeno njegove demokratske deficitarnosti. Ne samo da je vlast silno koncentrisala resurse na račun građanskog društva i privatnog sektora, nego je unutar same vlasti došlo do jedne koncentracije na njenom središnjem punktu, koncentracije koja u novijoj privrednoj i političkoj istoriji jedva da ima presedan. Takva neodmjerena, a u važnim segmentima i sa teorijom pa i sa zdravim razumom sukobljena koncentracija svojine najbolje odslikava karakter vlasti i njenu odbojnost

prema decentralizaciji za koju je notorno potreban, ako ne i esencijalan, uslov demokratičnosti sistema posmatranog u cjelini.²⁰

Brz rast lokalnih prihoda i rashoda zaista je impresivan, ali to ne treba da zavara i da navodi na zaključak o nekakvoj velikoj materijalnoj snazi lokalnog nivoa. Presudno važan činilac tog rasta je neviđeno nizak početni nivo – najbolji pokazatelj velike koncentracije finansijskih sredstava i odgovarajuće moći u strogo shvaćenom upravljačkom centru, ali i empirijski dokaz inače opravdano isticane asimetrije uticaja u prilog najuže definisane centralne vlasti u društvenoj zajednici. I pored vrlo brzog rasta, dostignuti nivo javnih finansija (neka ovo bude generički termin koji obuhvata i prihode i rashode) još uvijek je relativno skroman i svakako nedovoljan s obzirom na potencijalne inicijative i nesumnjiv razvojni potencijal sadržan na lokalnom nivou.²¹

Malo je procesa koji donose pozitivne učinke a koji u isto vrijeme ne donose teškoće i izazivaju troškove. Sa jačanjem lokalnog nivoa u većem stepenu nego inače,javljaju se problemi koordinacije: u javnoj sferi u povećanom stepenu i sa većim sredstvima i na strani prihoda i na strani rashoda angažuju se lokalni činioci. Uvećava se i otežava i problem očuvanja makroekonomске stabilnosti: kad više činilaca sa većim sredstvima i narasлом moći počnu da djeluju u domenu javne potrošnje jasno je da se povećavaju rizici makroekonomski necjelishodnog i stabilizaciono hazardnog narastanja javne potrošnje i da se udara na ključne makroekonomске bilanse.

Druga strana ovog problemskog kompleksa je velika inicijativa i nesumnjiva razvojna motivacija koja se javљa na lokalnom nivou ukoliko on ovlada većom masom sredstava i stekne mogućnost realizacije sopstvenih projekata. Značajan elemenat u vezi sa jačanjem uloge lokalnih finansija u privrednom životu i ekonomskom razvoju jeste njegov nesumnjiv doprinos podizanju efikasnosti alokacije resursa i društvene cjelishodnosti razvojnih trajektorija koje privreda uspjeva da ostvari u pojedinim vremenskim intervalima. Lokalni nivo raspolaže informacijama kakve na centralnom nivou nisu dostupne i, štaviše, neuporedivo je više motivisan da takve informacije prikuplja i koristi ih u koncipiranju novih razvojnih inicijativa.

Kad se uzme u obzir da će lokalne odluke iz domena javnih finansija bolje odražavati lokalne prilike i potrebe – da će za što uspješnije zadovoljavanje javnih potreba nižeg nivoa i manjeg dosegta biti i više motivacije i više informacija i znanja – dolazi se do zaključka da je puna afirmacija lokalnog nivoa javnih finansija ne samo visoki prioritet u javnoj politici nego i put efikasnijeg korišćenja privrednih resursa i punijeg aktiviranja nikad preobiljnog razvojnog potencijala.

Poznat je Hajekov argument o decentralizaciji znanja kao jedinom djelotvornom pristupu optimalnom korišćenju znanja kojim u dатој situaciji raspolaže jedno društvo: “budući da

²⁰ Edgell D.L., International Tourism policy, New York, 1990., str. 70-72

²¹ Leon Digi, *Preobražaji javnog prava*, prevod: Živojin P. Ristić, Plato, Beograd 2007., str. 8-10

je znanje decentralizovano i da zbog nesavladivih problema kodiranja, prenosa i pohranjivanja mora najvećim dijelom da se koristi tamo gde se zateklo i gde je zatečeno, decentralizacija institucionalnog poretku je jedini djelotvoran način za svršishodno i djelotvorno korišćenje raspoloživog znanja”.

Kao osnovni nedostaci funkcionisanja javnog sektora navode se:

- *Odsustvo izbora* - preferencije pojedinaca u jednoj zemlji se međusobno razlikuju po pitanju intenziteta potrebe za određenim proizvodom ili uslugom postoje različite potrebe za obrazovanjem, zdravstvenom zaštitom, socijalnim programima, itd.
- *Neefikasnost proizvodnje* - zaposleni u javnom sektoru nemaju značajnu motivaciju da povećavaju kvalitet javnih usluga, pošto se korisnici tih usluga ne tretiraju »potrošačima« kao u privatnom sektoru, gde je zadovoljenje korisnika ključ opstanka proizvođača. Takođe, zaposleni u javnom sektoru nisu motivisani ni za snižavanje troškova, s obzirom na primjenu nekih budžetskih ograničenja.

Preduzete reforme bi po ovom pitanju trebalo da u javnom sektoru budu osnov za uvođenje elemenata izbora, podsticaja i konkurenциje. Reformisanje javnog sektora trebalo bi da se rasprostire u sljedeća tri pravca: prelazak sa hijerarhijskih na ekonomski zasnovane strukture, sa regulativnih na ekonomski zasnovane procese i sa pravno propisanih i obavezujućih na ekonomski zasnovane vrijednosti.²²

Protivnici reforme naglašavaju da preveliki troškovi postojećeg sistema provizije javnih dobara mogu da se tolerišu, jer su manji od dobitaka koje javni sektor ostvaruje u smislu jednakosti i pravednosti koje obezbeđuje prilikom pružanja javnih usluga. Međutim, evidentna je činjenica da pružanje javnih usluga ipak ne zadovoljava standarde pravednosti, s obzirom da do resursa dolaze oni koji su najveštiji po pitanju manipulisanja sistemom. Zato bi nastupajuće promjene javnog sektora trebalo da omoguće povećanje efikasnosti bez smanjenja pravednosti i jednakosti.²³

Reforma javnog sektora najrazvijenijih zemalja usmjerena je na prevodenje centralno regulisanih na performansno-orientisane javne sisteme. U različitim zemljama primjenjuju se različiti pristupi kako bi se išlo u susret modernim izazovima državnog upravljanja, naročito u ostvarivanju ravnoteže između odgovornosti i rastuće fleksibilnosti. Određene zemlje u cilju podizanja nivoa odgovornosti i racionalne upotrebe javnih resursa preuzimaju različite oblike perfomanse menadžmenta i novine u vidu budžetskih tehnika. Ovakvi potezi ne ostaju neprimjećeni i rezultuju pažnjom i

²² Armingeon, Klaus 1993: *Auf dem Weg zu einem europäischen politischen System?*, in: Journal für Sozialforschung., str. 126-128

²³ Baechler, Gunther 1997: *Violence Through Environmental Discrimination. Causes, Rwanda Arena, and Conflict Model*, Dissertation, Bremen., str. 118

komentarima svjetske javnosti, tj. drugih zemalja i međunarodnih organizacija, što doprinosi kontinuiranom usavršavanju ovih mjera i vršenju pritiska na ostale u pravcu preispitivanja svojih pozicija i identifikovanja potrebnih aktivnosti kako bi se sustigao ostatak razvijenog svijeta.²⁴

Vertikalna organizaciona dimenzija sistema proizvodnje javnih dobara je osnovni izvor principal – agent problema. Naime, u savremenim demokratskim državama, donošenje odluka od kolektivnog značaja, u koje spada i odluka o proizvodnji odgovarajućih količina javnih dobara, sprovodi se političkim putem, tako što građani, koji su istovremeno potrošači ovih dobara, biraju određeni broj svojih predstavnika u vlasti. Oni potom u njihovo ime direktno učestvuju u radu državnih tijela i u procesu odlučivanja o javnim politikama i zakonima. Tako formirana državna vlada stoji između potrošača i proizvođača javnih dobara, pa je jasno da se problemi mogu javiti prvo između potrošača i njihovih izabralih predstavnika (vlade), a takođe i između vlade i proizvođača javnih dobara.²⁵

Inače, svaka organizacija u stvari predstavlja mrežu principal – agent odnosa. Struktura odgovornosti definiše pravila igre, tj. lanac komande i kontrole, kao i formalne autoritete koji upravljaju svakim pojedinačnim članom ovakve strukture. U ovoj mreži međuzavisnih odnosa javljaju se problemi informacione asimetrije i praćenja aktivnosti. Ključna pitanja koja treba riješiti prilikom projektovanja organizacione strukture su: kako motivisati agente (izvršioce) da djeluju u skladu sa ciljevima organizacije i kako koordinirati aktivnosti mnogobrojnih učesnika. U standardnom principal – agent modelu postoji samo jedan principal kome su svi agenti odgovorni za obavljanje svojih zaduženja. Npr. u privatnom preduzeću svi izvršioci su odgovorni njegovim vlasnicima u smislu profita koji preduzeće ostvaruje. Međutim, organizacije u javnom sektorу se od ovoga razlikuju bar po sledeća tri osnova: prisustvo većeg broja principala, obaveza ostvarivanja većeg broja različitih ciljeva i teškoće u mjerenu performansi organizacije.

Prvo od navedenih specifičnih obilježja javnog sektora podrazumjeva da su državni službenici za svoju aktivnost odgovorni između ostalog korisnicima javnih dobara i usluga, onima koji ta dobra i usluge plaćaju, političarima na različitim nivoima vlasti, kao i profesionalnim organizacijama. Po samoj svojoj prirodi, javna dobra proizvode direktnе efekte u proizvodnji i potrošnji, pa se društvo kao cjelina takođe može tretirati kao jedan od principala. Problem višestrukih principala rađa i problem višestrukih zadataka za zaposlene u javnom sektorу, tj. činjenicu da državni službenici treba da ostvare više različitih ciljeva. Od njih se često očekuje da ostvare i visoku efikasnost, ali i jednakost u pružanju javnih dobara. Može se zaključiti da je teško kreirati adekvatnu strukturu podsticaja kada zaposleni imaju više ciljeva. Ako se plata

²⁴ Leon Digi, *Preobražaji javnog prava*, prevod: Živojin P. Ristić, Plato, Beograd 2007., str. 15-17

²⁵ Edgell D.L., International Tourism policy, New York, 1990., str. 46-49

zaposlenih veže za obavljanje onih zadataka čiji se stepen ostvarenja lako može izmjeriti, oni će svoje napore usredosrediti na tu stranu, zanemarujući one aktivnosti koje, iako značajne, nisu konkretno izmjerive, što može rezultirati gubitkom efikasnosti. Samim tim dolazimo do trećeg specifičnog problema u javnom sektoru, koji se odnosi na teškoće u mjerenu njegovih performansi. Kako su usluge koje pruža javni sektor kompleksne i višedimenzionalne, ciljevi javnih organizacija su unekoliko neprecizni. Dalje, zbog problema višestrukih principala i zadataka, ciljevi javnih organizacija mogu međusobno biti suprotstavljeni, pa samim tim otežavaju mogućnosti procjene ionako kompleksnih performansi javnog sektora, tj. čine ih teškim za mjerjenje.

Sve u svemu, prisustvo ova tri problema ukazuje da i struktura podsticaja u javnom sektoru treba da se razlikuje u odnosu na privatni sektor. Primjena monetarnih podsticaja ne mora da bude neophodna u slučaju da su zaposleni u javnom sektoru više motivisani nenovčanim koristima i poslovnim pogodnostima.²⁶

Ne treba zaboraviti da se shvatanje o motivaciji proizvođača i potrošača, odnosno korisnika javnih dobara i usluga izmjenilo tako da su svi oni vođeni sopstvenim interesima i težnjama da ih kroz racionalne aktivnosti ostvare. Usložnjavanju problema doprinosi i funkcionisanje procesa kolektivnog odlučivanja, koje ne može da savršeno prenese volju građana u konačne odluke koje se tiču proizvodnje javnih dobara, oporezivanja i drugih pitanja značajnih za stanovništvo, niti to isto stanovništvo može da u potpunosti zaštiti od zloupotreba državne vlasti. Drugim riječima, posledice kolektivnih odluka trpe upravo oni koji ne mogu da direktno učestvuju u procesu odlučivanja.

2.7 Reforma javnog menadžmenta u tranzicionim zemljama

Javni menadžment kao izuzetno velika i značajna oblast, koja pokriva lokalnu, republičku, odnosno, državnu upravu, rad javnih ustanova i javnih preduzeća, područje je velikih reformi i kod nas i u svijetu. Reforma javnog menadžmenta jeste proces koji se u ovom trenutku odvija i u državama razvijenog svijeta i u državama tranzicije. Taj proces zahtjeva odgovarajuće prilagođavanje i razvoj upravnih sistema. Prodiruća globalizacija postavlja nacionalne države u potpuno novu ulogu u kojoj moraju prilagoditi i svoje institucije i svoje funkcije. Stara, naglašeno regulativna uloga države povlači se pred novom ulogom, gde se država brine za uspješan razvoj cjelokupnog društvenog sistema. Uspješna reforma javnog menadžmenta mora da bude uskladena sa evropskim i svjetskim kretanjima u razvoju društva. Najvažniji svjetski trendovi u razvoju savremenog društva koji imaju uticaja na strukturu državne uprave i na položaj javnog sektora u državi su:

²⁶ Đurđev Aleksandar: Lokalna samouprava, Pravni fakultet, Novi Sad 2003., str. 45-48

prelazak sa industrijskog društva na IT društvo, prelazak sa nacionalne ekonomije na svjetsku ekonomiju, prelazak sa kratkoročnog na dugoročno planiranje, kao i prelazak od centralizma ka decentralizaciji.²⁷

Takođe treba imati u vidu da je reforma javnog menadžmenta trajan proces, kao što je trajan i proces razvoja države i društva u cjelini. O ovome najbolje govori činjenica da se reforma državne uprave ne odvija samo u zemljama u tranziciji, niti se okončava njihovim ulaskom u međunarodne integracije. Naprotiv, u većini evropskih zemalja reforma državne uprave i dalje je bitni element ukupnog razvoja.

Tranzicija naše države u moderno društvo zasnovano na demokratskim principima jasno ukazuje na potrebu reforme državne uprave u novim globalno uslovljenim ekonomskim uslovima kao strategijom za postizanjem evropskih standarda (vladavina prava, transparentnost, odgovornost, ekonomičnost i efikasnost). Reforma državne uprave je ključ za tri esencijalna cilja nove srpske politike: za prelazak na tržišnu privredu, stabilan demokratski poredak, kao i za integraciju u Evropsku uniju. Izgradnja modernog javnog menadžmenta, svakako, predstavlja preduslov za ulazak u EU.

2.8 Ključni oblici transformacije javnog menadžmenta u uslovima globalizacije

Globalizacija je, dakle, svjetski proces koga diktiraju ekonomski razvijene zemlje. Radi se o pojavi novog tipa koju karakteriše politička, odbrambena, bezbjednosna, tehnološka, ekonomска и finansijski jaka baza. Ovi procesi su započeli 70-ih godina prošloga vijeka, a karakteristični su po parametrima globalizacije tržišta, proizvodnje, finansija, konkurenkcije, poslovanja i ekonomskih integracija uopšte. To je naročito vidljivo poslije 90-ih godina raspadom komunizma i blokovske podjele svijeta.²⁸ U suštini, radi se o procesu prelaska iz industrijskog u informatičko društvo, pri čemu gore pomenute visokorazvijene zemlje diktiraju uslove. Globalizacija političkih, ekonomskih i socijalnih procesa utiče na duboke promjene u geopolitičkoj strukturi svjetske zajednice, uključujući transformacije socijalno-političkih sistema, što ukazuje da se radi o novoj fazi u istorijskom razvoju čovječanstva. Transformiše se ili je transformisana ekonomsko-tehnološka struktura čitavih industrijskih društava ka postindustrijskom ili informatičko-komunikacijskom društvu.²⁹

Primarna proizvodnja se odvojila od industrijske, Industrijska proizvodnja i poljoprivreda danas čine tek 15 do 20% društvenog proizvoda postindustrijski razvijenih

²⁷ Leon Digi, *Preobražaji javnog prava*, prevod: Živojin P. Ristić, Plato, Beograd 2007., str. 28

²⁸ Leon Digi, *Preobražaji javnog prava*, prevod: Živojin P. Ristić, Plato, Beograd 2007., str. 55

²⁹ Coltman M., *Tourism Marketing*, Van Norstrand Reinhold, New York, 1989., str. 68

država, dok 80 do 90% čine usluge, Opala je, nažalost, i zaposlenost u svjetskim razmjerama. Ostvareno je premještanje ili se vrši premještanje vrijednosnog sistema, od fizičkog rada prema umnom radu, odnosno na nove tehnologije, informacije, znanje i ideje u informatičkom društvu. Osnovna obilježja u predindustrijskom društvu bile su sirovine, u industrijskom društvu kapital, a u postindustrijskom društvu - znanje.

Rješavanje problema počinje intuicijom, zdravim razumom, metodološki razrađeno razvojem iskustva, eksperimentisanjem, planiranjem, modeliranjem, stimulisanjem. Izvozni proizvodi postaju informacije, telekomunikacije, finansije, osiguranje, turizam, liječenje, obrazovanje, politika, marketing, savremeni menadžment. Opada potražnja za visokim učešćem minulog rada. Zahvaljujući informaciono-telekomunikacijskoj revoluciji i industrijskom razvoju, evidentno je da se industrijski razvijene zemlje postupno transformišu u informaciona drušva.

Razvoj informacionih modela socijalne organizacije društva dovodi do promjene socijalno-političkih paradigma njihovog funkcionisanja. Umjesto evrocentrističkog svijeta, u kojem dominantnu poziciju ima zapadna racionalistička kultura i civilizacija, nastaje nova svjetska planetarna civilizacija koja se bazira na načelima organskog jedinstva i nedjeljivosti svjetske zajednice s jedne strane, i diversifikaciji i pluralizmu centara moći, naroda, kultura, religija i ostalog, s druge strane.

Svjetska pojava i procesi globalizacije pretpostavljaju da se mnoštvo kulturnih, civilizacijskih, političkih, socijalnih i ekonomskih i drugih odnosa promjeni i poprimi planetarne karakteristike. Isto tako, globalizacija podrazumijeva rasprostranjenje svih sfera ljudske djelatnosti, uključujući internacionalizaciju novca, kapitala, hartija od vrijednosti, prava, tehnologija, informacija, organizacije, robne razmjene, iskustva prakse i menadžmenta. Neophodno je razlikovati forme globalizacije u okviru još uvijek postojećih imperija, kakva je npr. Velika Britanija sa Komonveltom. Ona obuhvata ogroman prostor i podrazumjeva jedinstveni politički i ekonomski sistem. Razlikuje se od formi globalizacije koja se odvija djelovanjem multinacionalnih kompanija i internacionalizacijom svjetskih robnih marki. Na drugoj strani, prisutna je evropska globalizacija, posredstvom objedinjavanja zemalja Evrope u Evropsku uniju.³⁰

U savremenim uslovima prestaju da važe sve dosadašnje teorije međunarodnih ekonomskih odnosa, s obzirom da se globalizuje politika, odbrana, bezbjednost, privreda, finansije, tehnologija, informacije, proizvodi, usluge, ljudi, narodi i države. Globalizacija, praktično, ulazi u sve pore društva jedne zemlje od sirovina, trgovine, finansija i društveno-ekonomskog i tehnološkog razvoja. U dosadašnjem periodu razvoja procesa globalizacije iskristalisala su se dva pravca u međunarodnim odnosima. To su: vertikalna i horizontalna globalizacija, pri čemu vertikalna globalizacija ukazuje da se sva otvorena

³⁰ Mihajlović B., *Da li smo i koliko spremni za poslovno povezivanje sa svetom*, Ekonomski anali, Privredni pregled, Beograd, 2005. godine, str. 37

pitanja iz unutrašnjeg razvoja nacionalne privrede prenose na nivo globalnoga, da se pitanje odlučivanja o pravcima razvoja sa nacionalnog prenose na nivo nadnacionalnog ili globalnog, dok horizontalna globalizacija ukazuje da svi subjekti međunarodnog poslovanja treba da se međusobno povezuju i sarađuju na transparentan (pregledan) način, da se subjekti u međusobnom poslovanju povezuju, prije svega, na regionalnom nivou, i to prema kriterijumima zasnovanim na sopstvenim ciljevima i interesima, da se o svim pitanjima odlučuje na jednom mjestu.³¹

Ukratko, proces globalizacije sve više karakteriše povezivanje saradnje između nacionalnih država. Na taj način globalizacija pruža određene koristi, s obzirom da ubrzava društveno-ekonomski razvitak, tehnološke promjene i tehničku modernizaciju, ali zato stvara i određene nesigurnosti, kao i opasnosti jer je nesimetrična, pa djeluje jednostrano, pretežno u korist ekonomski jačih i većih zemalja.

Procesi globalizacije djeluju i dvosmjerno: nije samo u porastu međuzavisnost manjih, nego i velikih država, međusobno povezanih, ali i u odnosu na ostali svijet. Na postojanje tendencija dvosmjerne globalizacije pokazuju podaci Evropske unije. Prema njima zavisnost razvijenih zemalja u odnosu na države u razvoju bila je 1950. godine 10%, a 1990. je narasla na 20%. Regionalna struktura daje osnovu za definisanje strategije političkih i ekonomskih odnosa pojedine države sa svijetom. Iz ovih podataka se crpe opredjeljenja za izbor spoljnih strateških partnera, pri čemu se insistira saradnja s najpovoljnijim i najmoćnijim.

U konačnom odlučivanju treba uvažavati i poruke koje daje robna struktura, u izboru proizvoda, oblika i načina s kojima pojedina zemlja nastupa na svjetskom tržištu. Treba imati u vidu da taj proces ne povećava samo međusobnu zavisnost, nego vodi i ka smanjenju samostalnosti i suverenosti država u odlučivanju. To je nužna posljedica globalizacije koja objektivno jača globalnost, a smanjuje nacionalne koncepcije privrednog razvoja, što u cijelosti mora slijediti i politika. Zato države koje ulaze u razne oblike nadnacionalnog povezivanja moraju biti spremne da se odreknu dijela svoje suverenosti. Takvo odricanje ima svoje opravdanje samo ako se na taj način postiže trajna i veća politička i ekomska korist. Globalizacija spoljnotrgovinske razmjene dovodi do pojmovne razlike koja se kreće između neoimperijalne i multipolarne globalizacije.

Neoimperijalni oblik globalizacije vlada današnjim svetom i karakteriše ga unipolarnost. On se instrumentalizuje od strane mega kapitala i transnacionalnih kompanija. Spoljnotrgovinska razmjena je u funkciji hegemonije manjeg broja ekonomski jakih zemalja, koje postaju nosioci novog svjetskog poretkta.

Multipolarna globalizacija predstavlja odraz naučno-tehnološkog progresa u tekovinama treće i četvrte naučnotehnološke revolucije. Podrazumijeva zakonitost

³¹ Leon Digi, *Preobražaji javnog prava*, prevod: Živojin P. Ristić, Plato, Beograd 2007., str. 24-26

savremene podjele rada i međuzavisnosti, put megaintegraciji pomoću razmjene roba, rada, ideja. U funkciji je svjetskog razvoja, s obzirom da je moguće ostvariti ujednačen rast i razvoj onog dijela svijeta koji je ostao nerazvijen i daleko zaostaje u svim performansama ekonomskog razvoja.

III – KOMPARATIVNI PRIKAZ STANJA SISTEMA JAVNOG MENADŽMENTA ZEMALJA JUGOISTOČNE EVROPE

3.1 Javni menadžment u Srbiji s akcentom na regionalizaciju i lokalnu samoupravu

Lokalna samouprava je autonomni sistem upravljanja lokalnim zajednicama, konstituisanim na užim djelovima državne teritorije. Ona je istovremeno originerna i osnovna organizacija vlasti. Razvijenost lokalne samouprave je i jedan od uslova demokratije i pravne države. Kako je samouprava lokalnim zajednicama pravo građana obično garantovano ustavom, za državu ono znači obavezu da stvori uslove za kontinuirano funkcionisanje lokalne zajednice kao cjeline.

Lokalna samouprava je oblik upravljanja i odlučivanja građana u lokalnim zajednicama kao što su pokrajine, okruzi, gradovi, opštine, mjesta. Ona omogućava razvoj demokratije i neposrednije učešće građana u organima vlasti. Nadležnost lokalne samouprave, način njenog finansiranja i kontrola i nadzor nad radom u svakoj državi utvrđena je zakonom. Njeno oblikovanje i način organizacije izraz je specifičnosti konkretnе države. Razvijena lokalna samouprava je izraz decentralizovane države i državnog uređenja. „Lokalna samouprava je uvijek bila, ne samo oblik decentralizovane državne vlasti, samostalne lokalne vlasti, nego i oblik samoorganizovanja stanovnika određenog naselja ili područja, u kome se odlučuje o zajedničkim interesima i potrebama na principima uzajamnosti, solidarnosti, dobrovoljnosti i saglasnosti“³²

Koliko je značaj lokalne samouprave veliki, svjedoči usvajanje Evropske povelje o lokalnoj samoupravi³³ iz 1985. godine od strane Evropskog savjeta koja jamči osnove tzv. lokalne demokratije, razrađujući najvažnije elemente statusa lokalne samouprave. Tako, lokalnu samoupravu odlikuje nekoliko karakteristika: izvorna nadležnost, odlučivanje neposredno ili putem predstavništva, finansijska sredstva, samostalnost oslikana i kroz pravo na udruživanje lokalnih zajednica u saveze i zaštita prava na lokalnu samoupravu.

³² Đurđev Aleksandar: Lokalna samouprava, Pravni fakultet, Novi Sad 2003., str. 30.

³³ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Savet Evrope, Strazbur, 1985.

U svijetu postoji više oblika organizovanja lokalne samouprave. Dok je u Engleskoj uobličena aktima parlamenta i poveljama, lokalna samouprava formirana je u vidu okruga, srezova i parohija, u SAD, lokalna samouprava regulisana je u okviru ustava i zakona federalnih jedinica, stoga u SAD postoji više različitih sistema lokalne samouprave: model mer-savet, menadžerski i komisijski model, kao i poseban model u varošima Nove Engleske. S druge strane, Francuska poznaje opštine, departmane i regione, s tim što i gradske i seoske opštine tretira na isti način (tzv. monotipne opštine). Lokalna samouprava može biti organizovana kao jednostepena n.pr. u Švajcarkoj, dvostepena poput onih u SAD, ili trostepena odnosno višestepena u Engleskoj ili Francuskoj. Stepen učešća građana u upravljanju lokalnom zajednicom takođe se razlikuje od zemlje do zemlje (neposredno u SAD, u obliku kabinetске vlade u Francuskoj itd.).

Lokalna samouprava se formira prema kriterijumima koji se uglavnom tiču homogenosti, privrednih kapaciteta lokalne zajednice i gravitiranja određenim institucijama od vitalne važnosti za njeno funkcionisanje. Još jedan od uslova njenog opstanka jesu finansijska sredstva koja crpi iz izvornih prihoda ali i iz državnog budžeta, s obzirom da pored izvornih poslova od neposrednog interesa za njene članove, izvršava i poslove povjerene zakonom.

Najvažniji međunarodni dokument o lokalnoj samoupravi - Evropska povelja o lokalnoj samoupravi Savjeta Evrope usvojena je u Strazburu 15.10.1985. godine. U ovom Dokumentu zemlje članice su se obavezale na poštovanje donijete Povelje u svrhu očuvanja i postizanja idealja i principa koji predstavljaju njihovo zajedničko nasleđe.

Zemlje članice Savjeta Evrope dogovorile su se da se o pitanjima iz oblasti lokalne samouprave sporazumevaju na administrativnom planu:

- imajući u vidu da je pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova demokratski princip koji važi u svim zemljama članicama,
- svjesne da je najneposrednije ostvarenje ovog prava moguće upravo na lokalnom nivou,
- uvjerene da samo lokalne vlasti sa stvarnim odgovornostima mogu da obezbijede upravu koja će biti i efikasna i bliska građanima,
- svjesne da je očuvanje i jačanje lokalne samouprave u različitim evropskim zemljama značajan doprinos izgradnje Evrope zasnovane na načelima demokratije i decentralizacije vlasti,
- ocjenjujući da sve ovo podrazumijeva postojanje lokalnih vlasti koje posjeduju demokratski obrazovane organe za donošenje odluka i raspolažu visokim stepenom autonomije, u skladu sa svojim odgovornostima, i kojima stoje na raspolaganju odgovarajući putevi i načini da ove odgovornosti realizuju, kao i sredstva potrebna za njihovu realizaciju.

Od posebnog su značaja sljedeće odredbe Evropske povelje o lokalnoj samoupravi:

- Čl. 2 – Ustavna i zakonska osnova lokalne samouprave: princip lokalne samouprave biće utvrđen zakonodavstvom zemlje potpisnice i gdje je to moguće – ustavom.
- Čl. 3 – Koncept lokalne samouprave - lokalna samouprava podrazumijeva pravo i sposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode određenim dijelovima javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Ovo pravo lokalne vlasti će vršiti putem savjeta ili skupština, sastavljenih od članova izabralih na slobodnim izborima, tajnim glasanjem, na bazi neposrednog, opšteg, za sve jednakog biračkog prava, a koji (savjeti odnosno skupštine) mogu da imaju izvršne organe koji su im odgovorni.
- Čl. 4 – Djelokrug lokalne samouprave - osnovna prava i dužnosti lokalnih vlasti biće utvrđene ustavom ili statutom, ali se time ne sprečava prenošenje na lokalne vlasti prava i odgovornosti za specifične zadatke, u skladu sa zakonom.

Lokalne vlasti će u granicama zakona, imati puno diskreciono pravo da sprovode svoje inicijative u vezi sa svim stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti, niti stavljene u nadležnost neke druge vlasti.

Prava povjerena lokalnim vlastima će, po pravilu, biti puna i isključiva. Ona ne smiju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge – centralne ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom.

Savjet Evrope je međunarodna organizacija osnovana 1949. godine, sa ciljem da podstiče vrijednosti demokratije, ljudskih prava i vladavine prava u državama članicama. Osnovale su ga Velika Britanija, Francuska, Italija, Holandija, Belgija, Luksemburg, Danska, Švedska, Norveška i Irska, a danas broji 45 država evropskog kontinenta među kojima su i Švajcarska, Island i Rusija. Srbija je članica Savjeta Evrope, a bila je i naša država prethodnica Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija (SFRJ).

3.1.1 Lokalna samouprava u Srbiji

Reforma javne uprave je proces koji se u ovom trenutku odvija kako u Srbiji, tako i u državama razvijenog svijeta i u državama tranzicije. Taj proces zahtijeva odgovarajuće prilagođavanje i razvoj upravnih sistema. Reforma državne uprave ne podrazumijeva samo sprovođenje reforme zakonodavnog okvira, već i način vođenja ukupnih sektorskih javnih politika. Pod pojmom javnih politika podrazumijeva se podsticanje aktivnog uključivanja građana, stručne javnosti i nevladinog sektora u proces osmišljavanja strategija, prijedloga zakonskih promjena te unapređenje prakse i

donošenja odluka koje podstiču demokratski razvoj. Kao i u drugim zemljama, sistem lokalne samouprave u Srbiji je važan dio cijelokupnog sistema vlasti i indikator je postojanja i razvijenosti demokratije.³⁴

U Srbiji, jedinice lokalne samouprave su opštine, gradovi i grad Beograd, kako piše u Ustavu RS³⁵ iz 2006. godine koji određuje položaj jedinica lokalne samouprave, nadležnost opština, pravne akte koje donosi, organe, nadzor nad njenim radom i zaštitu. Zakon o lokalnoj samoupravi razrađuje ove kategorije, tako i obavezu Republike odnosno teritorijalne autonomije da obezbijede sredstva jedinici lokalne samouprave kada izvršava prava i dužnosti iz kruga povjerenih poslova. Takođe, Zakonom o ministarstvima³⁶ iz 2007. godine predviđa se formiranje Agencije za razvoj infrastrukture lokalne samouprave kao stručne službe Vlade RS čiji je cilj ravnomjerno podsticanje razvoja i unaprjeđenje infrastrukture lokalne samouprave povezivanjem finansijskih organizacija, predstavnika nadležnih organa drugih zemalja, gradova i opština i određivanjem tzv. prioritetnih investicionih projekata.

Lokalna samouprava u Srbiji ostvaruje se kroz opštine, gradove i grad Beograd. Postoji nekoliko važnih karakteristika sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji koje treba imati u vidu kada govorimo o kapacitetima gradova i opština za planiranje svoga razvoja i za sprovođenje tih planova.

U Srbiji postoji samo jedan nivo lokalne samouprave. Naime, za razliku od najvećeg broja zemalja uporedivih sa Srbijom i koje imaju dvostepenu ili čak trostupenu lokalnu samoupravu, kod nas (prema Ustavu) ne postoje oblasti, županije niti regioni kao nivoi vlasti između osnovne jedinice lokalne samouprave i Republike. Izuzetak je donekle Autonomna pokrajina Vojvodina, koja predstavlja među-nivo vlasti, ali samo na dijelu teritorije Republike Srbije.

Jedna od posledica ovakvog institucionalnog aranžmana, odnosno nepostojanja drugog nivoa lokalne samouprave i regionalnih vlasti, je da čitav niz nadležnosti (od snabdjevanja vodom i uklanjanja čvrstog otpada do promovisanja ekonomskog razvoja i borbe protiv nezaposlenosti), za koje su u drugim zemljama zaduženi ili neki međuopštinski entiteti ili viši nivoi vlasti, u Srbiji, gotovo isključivo, vrši svaka jedinica lokalna samouprave za svoju teritoriju.

Sljedeća važna karakteristika sistema lokalne samouprave u Srbiji je postojanje dvije vrste jedinica lokalne samouprave: gradova i opština. Iako podjela na gradove i opštine postoji već dugo u našem sistemu, ona je tek u poslednje vrijeme dobila puniji smisao, i to ne samo povećanjem broja gradova sa četiri na 24, već i prenošenjem gradovima nekih nadležnosti za koje su opštine ostale uskraćene (na primjer, komunalna

³⁴ Coltman M., *Tourism Marketing*, Van Norstrand Reinhold, New York, 1989., str. 45-48

³⁵ Sl. glasnik RS broj 37, Beograd, 08.11.2006. godine.

³⁶ Sl. glasnik RS, br. 43/2007

policija). Ovim novinama, napravljen je važan korak ka tome da naš sistem lokalne samouprave prestane da bude monotipski, odnosno da organizaciona struktura i obim poslova najvećih gradova više ne budu identični malim opštinama.

Jedna od karakteristika naše lokalne samouprave, koja se lako može uočiti, jeste veličina gradova i opština. Sa 145 jedinica lokalne samouprave na oko 7,5 miliona stanovnika, odnosno prosjekom od preko 50.000 stanovnika po opštini, jedinice lokalne samouprave u Srbiji su među najvećima u Evropi. Prosječna jedinica lokalne samouprave u Srbiji sa oko 610 kvadratnih kilometara površine takođe spada među najveće u Evropi. Posljedice ovakvog stanja su višestruke. Za našu temu možda najvažnija posljedica je da su kapaciteti lokalne samouprave na višem nivou nego što je to slučaj u drugim zemljama sličnog nivoa razvijenosti, u kojima su jedinice lokalne samouprave znatno usitnjene.

Nadležnosti gradova i opština: Iako se sa mnogo osnova može reći da je nivo decentralizacije u Srbiji niži nego u slučaju većine evropskih zemalja, činjenica je da su poslovi koje lokalna samouprava obavlja raznovrsni i mnogobrojni. Najvažnije nadležnosti lokalne samouprave obuhvatuju planiranje razvoja, urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti (vodosnabdjevanje, daljinski sistemi za grijanje, gradski i prigradski prevoz putnika, održavanje čistoće i deponija, uređivanje i održavanje javnih prostora i dr.), uređivanje i korišćenje građevinskog i poljoprivrednog zemljišta, raspolažanje poslovnim prostorom, razvoj i unapređenje turizma, zanatstva, ugostiteljstva i trgovine, izgradnju i održavanje lokalnih puteva, zaštitu životne sredine, prosvjetu, kulturu, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, diječiju zaštitu, sport i fizičku kulturu, zaštitu prava nacionalnih manjina i zaštitu od elementarnih nepogoda.

Pored ovih nadležnosti (poslova iz izvornog djelokruga), lokalne samouprave obavljaju i poslove koje im povjeravaju Republika, odnosno Autonomna Pokrajina - neki inspekcijski poslovi, statusne (matične) knjige građana itd. U obavljanju povjerenih poslova, lokalna samouprava je praktično agent države, i nema mnogo slobode u odlučivanju o načinu na koji će te poslove obavljati. Međutim, i u pogledu izvornih nadležnosti i kod povjerenih poslova, nadležnosti države, AP i lokalne samouprave se prepliću i nadopunjaju, tako da praktično nema oblasti koju lokalna samouprava samostalno planira, pravno uređuje i stara se o izvršenju propisa.

Za planiranje lokalnog razvoja najznačajnije su nadležnosti koje gradovi i opštine imaju u pogledu prostornog i urbanističkog planiranja, uređivanja građevinskog i poljoprivrednog zemljišta, uređivanja obavljanja komunalnih djelatnosti, upravljanja poslovnim prostorom, donošenje programa i akcionih planova unapređenja stanja životne sredine, kao i nadležnosti u vezi sa lokalnom infrastrukturom. Posebno su važne nadležnosti u vezi sa onim što se neformalno naziva malom privredom (auto-taksi prevoz putnika, linijska plovidba, ugostiteljstvo, zanatstvo i trgovina), ali i sa djelatnostima koje imaju potencijal da u nekim sredinama prerastu kategoriju male privrede (korišćenje područja sa prirodnim ljekovitim svojstvima i razvoj turizma).

Zakonom o lokalnoj samoupravi iz decembra 2007. godine, po prvi put je predviđeno da gradovi i opštine donose programe i sprovode projekte lokalnog ekonomskog razvoja i staraju se o unapređenju opšteg okvira za privređivanje u jedinici lokalne samouprave. Ovom odredbom je samo ozakonjena praksa koja je u većem broju naših opština postojala već niz godina, i to kao odgovor na činjenicu da su ekonomski razvoj, rast zaposlenosti i poboljšanje životnog standarda nedvosmisleni prioriteti koje građani postavljaju ne samo pred republičke, već i pred lokalne vlasti. Naravno, sva ova zakonska ovlašćenja lokalne samouprave imaju malo smisla ako gradovi i opštine nemaju finansijskih kapaciteta za donošenje i sprovođenje razvojnih planova.

Ustavom je predviđeno da Republika Srbija može opštinama zakonom povjeriti vršenje pojedinih poslova. Za obavljanje Ustavom i zakonom utvrđenih poslova opštini pripadaju prihodi koji se utvrđuju zakonom, a predviđena je i mogućnost prikupljanja sredstava putem samodoprinos-a, uz prethodno neposredno izjašnjavanje građana.

Organi jedinica lokalne samouprave: Najviši pravni akt koji usvaja opština jeste statut i njime se utvrđuju poslovi opštine i organizacija i rad organa opštine, kao i druga pitanja od interesa za opština. Statut usvaja skupština opštine, koju čine izabrani predstavnici i koja je jedini organ lokalne samouprave koji se pominje u Ustavu.

Zakonom o lokalnoj samoupravi predviđeni su sljedeći organi opštine: skupština opštine, predsjednik opštine i opštinsko vijeće. Pored navedenih organa, opština ima opštinsku upravu. Zakon predviđa mogućnost osnivanja fakultativnih tijela i organa, od kojih su u Zakonu pomenuti: građanski branilac (ombudsman), opštinski menadžer, glavni arhitekta, savjet za međunacionalne odnose, savjet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave. Građani o poslovima opštine, osim preko svojih predstavnika u skupštini opštine, odlučuju i putem referendum-a, kao oblika neposrednog izjašnjavanja građana. Pored opštine, Ustav ostavlja mogućnost da se zakonom opština utvrdi kao grad, na čijoj se teritoriji organizuju dvije ili više gradskih opština (npr. Grad Beograd, kao posebna jedinica lokalne samouprave). Poslovi, organizacija i rad organa gradske opštine utvrđuju se statutom grada.

Organizaciona struktura i nadležnosti organa u jedinici lokalne samouprave sa statusom grada identični su onim u opštini, ali su nazivi organa izmjenjeni tako da su organi grada: skupština grada, gradonačelnik i gradsko vijeće. U gradu se organizuje gradska uprava, a menadžer takođe nosi atribut gradski. Ostali organi i tijela imaju iste nazive kao u opštini. Skupština opštine čine odbornici izabrani na neposrednim izborima, tajnim glasanjem.

Novi Ustav Srbije garantuje pravo građana na lokalnu samoupravu. Međutim, sistem upravljanja u Srbiji i dalje je nesporno – centralistički. Princip podjele vlasti, mada je ustavno zagarantovan, nikada nije efektivno sproveden u praksi. Lokalne vlasti su u praksi primorane da se pri rješavanju niza pitanja i problema obraćaju za dozvolu višim instancama, u našem slučaju ministarstvima, koja u centralizovanom sistemu imaju

izuzetno velika operativna ovlašćenja. Ipak, čini se da je najveći problem u ovom elementu administrativnih struktura regionalni ili srednji nivo vlasti i stvaranje regiona kao direktnog kreatora politika i odlučivanja.

Uprkos određenim društvenim promjenama koje nagovještavaju da se Srbija restrukturira, prije svega kroz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), Strategiju regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. i Zakon o regionalnom razvoju (2009)³⁷, pošto se propustilo da se regionalizuje novim ustavom iz 2006. godine (Ustav Republike Srbije proglašen je u Narodnoj skupštini 08.11.2006. godine) sigurno je da će i Srbija u bliskoj budućnosti biti u situaciji da preduzme korake u njenoj regionalizaciji i širenju nadležnosti lokalne samouprave.

U tom smislu će za sve društvene nivoe odlučivanja biti uputna Evropska povelja o regionalnoj autonomiji, odnosno sada aktuelnija (mada još u vidu nacrtu) Evropska povelja o regionalnoj demokratiji (2008). Kada je riječ o evropskim pristupima i principima regionalizacije, upućujemo na ponuđenu povelju svim članicama Savjeta Evrope, to znači i Srbiji. Srbija i ovu inicijativu regionalizacije treba da shvati kao pripremu za eventualnu ratifikaciju Povelje o regionalnoj demokratiji, koju je maja 2008. godine sa preporukom 240 kongresa lokalnih regionalnih vlasti ponudio SE.

Povelja je, pored ostalog ponuđena i građanima Srbije i političkim elitama Srbije, upućujući na dodatnu vrijednost koja može da se postigne na osnovu dobrog regionalnog upravljanja, potvrđujući da regionalna demokratija prepostavlja postojanje nivoa regionalne vlasti sa demokratski izabranim i slobodno organizovanim organima za donošenje odluka:

- sa srednjim nivoom vlasti, sa različitim načinima na koje su organizovani evropski regioni,
- sa mogućnostima da se postepeno i prema potrebama postepeno razvijaju regionalne demokratije, da se regionalizacija i regionalna autonomija ne razvijaju na račun lokalne autonomije,
- sa glavnim elementima i principima demokratskog upravljanja, učešća građana, supsidijarnosti, dobrog upravljanja i uprave, uključujući i mogućnost da se regionalni organi vlasti smatraju vrstom lokalnih vlasti unutar domaćeg pravnog poretku, što ne bi spriječilo nijedan organ vlasti da ostvaruje kombinovane nadležnosti sa nivoa kako lokalne tako i regionalne vlasti.

³⁷ Zakon o regionalnom razvoju usvojen je u Narodnoj skupštini Republike Srbije 08. 07. 2009. godine na prijedlog Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja. Stručna javnost u ovom zakonu nije videla veliki korak naprijed ka decentralizaciji Srbije – jer je u njemu iznova uspostavljena administrativna dekoncentracija koja se oslanja na centralistički princip

Na taj način otvara se spona ka onim državama koje imaju tradicionalno unitarnu kulturu i nisu baš pretjerano raspoložene za vertikalnu podjelu moći. Svakako, odmah se moraju istaći dve napomene:

- (a) da je apostrofiranje Evropske povelje o regionalnoj autonomiji zato što je to prvi dokument kojim su se sintetizovala relevantna evropska iskustva u oblasti regionalne i lokalne samouprave, kao i da
- (b) ovaj dokument nije usvojen od Komiteta ministara i ratifikovan od strane Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope, te da nije obavezujući za zemlje članice Savjeta Evrope.

U odnosu na činjenicu da Srbija nema obavezu da se određuje prema bilo kom dokumentu koje su usvojile institucije koje okupljaju regionalne i lokalne vlasti Evrope, to je svaki dalji razgovor vezan za Povelju ili druga dokumenta stvar afirmativnog i instruktivnog karaktera za budući period razvoja srpskog društva prema normama i standardima koji se ustoličavaju u zemljama Evrope.

3.1.2 Regionalizacija u Ustavu Republike Srbije

Regionalizacija nije izričito predviđena važećim Ustavom Srbije, koji osim autonomne pokrajine Vojvodine i Kosova i Metohije, dozvoljava i osnivanje novih autonomih pokrajina. Vojvodina ima određena regionalna ovlašćenja u odnosu na ostatak zemlje, dok je Kosovo i Metohija pod posebnim režimom Rezolucije savjeta bezbjednosti UN br. 1244.

Ustav Republike Srbije posvetio je posebnu pažnju obavezi države da se stara o ravnomjernom regionalnom i održivom razvoju: „Republika Srbija stara se o ravnomjernom i održivom regionalnom razvoju, u skladu sa zakonom.“ (čl. 94). Tako, Republika Srbija uređuje i obezbeđuje “razvoj Republike Srbije, politiku i mjere za podsticanje ravnomjernog razvoja pojedinih dijelova Republike Srbije, uključujući i razvoj nedovoljno razvijenih područja” (čl. 97. t. 12).

Iako za regionalizaciju države postoji osnov u odredbi člana 182. stav 3. Ustava, koji predviđa osnivanje novih autonomnih pokrajina kroz komplikovanu i donekle protivrječnu proceduru, sve je više javno izraženih stručnih mišljenja da je za regionalizaciju Srbije potrebna promjena Ustava. Alternativa relativno složenom postupku promjene Ustava, mogla bi da bude tumačenje koje bi dao odgovarajući skupštinski odbor, konkretno Odbor za ustavna pitanja, koji prema članu 44. Poslovnika Narodne skupštine, između ostalog: „razmatra načelna pitanja primjene Ustava”.

Kada je u pitanju Ustav Srbije, potrebna je njegova generalna rekonstrukcija, sa ciljem da se stvori jedan pravni okvir i jedan skup pravila koja su jasna, jer osim što je

pravni akt, Ustav je i jedan vrijednosni sistem. Po pitanju regionalizacije, u stručnoj javnosti su se pojavila tumačenja koja ističu da Ustav Srbije dopušta regionalizaciju, dok druga tumačenja tvrde da je Ustav kočnica ideji regionalizacije koja je izražena u okviru Evropske unije.

Evropska unija snažno podržava regionalizaciju u cilju boljeg integriranja stanovnika, podsticanja razvoja i što uspješnije realizovanje kompleksnih ekonomskih, političkih i socijalnih programa. Prema pojedinim ustavnim odredbama, može se jasno vidjeti da Ustav eksplicitno ne pominje regionalizaciju, već samo govori o regionalnom razvoju.

Pitanje regionalizacije Srbije po evropskim standardima (naročito „koliko i kakvih“ regiona je optimalno za Srbiju) od posebnog je značaja ne samo sa stanovišta decentralizacije i „dobre teritorijalne organizacije“ Srbije, već, prije svega, sa stanovišta demokratizacije i „Evropske budućnosti“ Srbije. Prvi korak u tom pravcu, sa pozicijom „regionalnog (ekonomskog) razvoja“ već je učinjen – Narodna skupština usvojila je 8. jula 2009. godine Zakon o regionalnom razvoju koji, između ostalog predviđa „razvojne regije“ (u skladu sa NUTS-2 standardom), „razvojne asocijacije“ i druge institucije koje doprinose regionalnom razvoju. Osnovni cilj politike regionalnog razvoja je porast životnog standarda svih stanovnika, a ne samo žitelja Beograda ili Novog Sada. Naravno, to podrazumijeva investicije, ulaganja u infrastrukturu, otvaranje novih radnih mesta, ali i društveni konsenzus i saradnju svih subjekata – na nacionalnom i lokalnom nivou.

3.1.3 Zakon o regionalnom razvoju

Prema Zakonu o regionalnom razvoju pod regionom se podrazumijeva “statistička teritorijalna cjelina, koja se sastoji od jedne ili više oblasti, uspostavljena za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja, u skladu sa NUTS standardom, i koja nije administrativna teritorijalna jedinica i nema pravni subjektivitet”

U cilju smanjivanja regionalnih razlika u ekonomskoj razvijenosti i podsticanje razvoja nedovoljno razvijenih područja, smanjenje negativnih demografskih kretanja, podsticanje regionalne, međuregionalne i prekogranične ekomske saradnje, Zakon o regionalnom razvoju predviđa formiranje sedam statističkih regiona: Vojvodina, Beograd, istočni, zapadni, centralni i južni region i Kosovo i Metohija.

Statistička regionalizacija ne podrazumijeva političku autonomiju regiona, već samo određuje opštine i gradove koji ulaze u okvire nadležnosti regionalnih razvojnih agencija. Dakle, sistem upravljanja ostaje centralizovan. Ovi regioni neće biti administrativne teritorije i neće imati pravni subjektivitet, ali će svaki imati svoju javnu agenciju za regionalni razvoj koja će biti zadužena za sprovođenje politike regionalnog

razvoja. Nad regionalnim agencijama konačni nadzor i kontrolu imaće Vlada Srbije i njene institucije.

Zakonom o regionalnom razvoju predviđeno je i osnivanje Nacionalne agencije za regionalni razvoj kao institucije na državnom nivou za sprovođenje politike regionalnog razvoja kao i mreže regionalnih razvojnih agencija na regionalnom nivou. Nacionalna agencija za regionalni razvoj će upravljati mrežom regionalnih agencija i koordinirati aktivnosti na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Regionalne razvojne agencije će biti nadležne za sprovođenje politike regionalnog razvoja Republike Srbije na regionalnom nivou.

Iako je Zakonom o regionalnom razvoju donekle postavljen temelj za početak regionalizacije u Srbiji, u ovom trenutku na političkoj sceni podjeljena su mišljenja o tome da li će ovaj tehničko-administrativni potez otvoriti put ka suštinskoj decentralizaciji i regionalnoj autonomiji u okviru koje bi regioni kroz sopstvene institucije mogli da odlučuju o važnim pitanjima iz svakodnevnog regionalnog života, i u okviru koje bi regioni imali suštinsku finansijsku samostalnost.

3.1.4 Načela podsticanja regionalnog razvoja

Novi lokalni razvojni smjer zalaže se za decentralizaciju i podupiranje lokalnih inicijativa i potreba. Bitno je podsticati razvoj organizacija civilnog društva, putem kojih se mogu artikulisati i rješavati brojni pojedinačni razvojni problemi i potrebe ljudi, a koje mogu biti i inicijatori različitih aktivnosti za održivi razvoj i partneri Vlade u usmjeravanju razvoja. Jačanje takvog regionalnog pristupa u skladu je sa težnjom Evrope za decentralizacijom moći države i integralnom saradnjom regija bez uplenosti i direktnе kontrole države. Podsticanje regionalnog razvoja zasniva se na sljedećim načelima:

- *načelu cjelovitosti* (provodjenje politike regionalnog razvoja na cijeloj teritoriji Republike Srbije)
- *načelu sinhronizacije* (integracija, koordinacija i komplementarnost i usklađivanje regulative, institucija i aktivnosti Vlade i autonomnih pokrajina, jedinica lokalne samouprave, drugih institucija i organizacija i međunarodnih partnera u planiranju i sprovođenju politike regionalnog razvoja);
- *načelu solidarnosti i jednakih mogućnosti za sve* (socijalna dimenzija razvoja, podsticanje razvoja nedovoljno razvijenih područja i posebno ugroženih ili marginalizovanih grupa stanovništva);
- *načelu partnerstva* (participacija i sinergija - politika regionalnog razvoja zasnovana na partnerstvu i sinergijskom djelovanju javnog, privatnog i civilnog sektora, domaćih i međunarodnih organizacija i institucija);

- *načelu planiranja* (planiranje regionalnog razvoja na osnovu razvojnih dokumenata na republičkom, regionalnom, oblasnom i lokalnom nivou);
- *načelu supsidijarnosti* (decentralizacija u obavljanju poslova pripreme, izvođenja i nadzora programa za podsticanje regionalnog razvoja na regionalnom, oblasnom i lokalnom nivou, uz prethodno obezbjeđene institucionalne i kadrovske kapacitete, odnosno ljudske resurse);
- *načelu javnosti* (javna dostupnost razvojnih dokumenata, kriterijuma za izbor, planiranja i odabira razvojnih projekata kao i kadrova);
- *načelu kontrole i vrednovanja* (kontrola i praćenje izrade i realizacije razvojnih dokumenata i projekata, kao i ocjena efekata njihove primjene);
- *načelu efektivnosti* i efikasnosti upotrebe sredstava za finansiranje podsticanja regionalnog razvoja (sredstava budžeta Republike Srbije, budžeta autonomnih pokrajina, budžeta lokalnih samouprava, izvora međunarodne pomoći, fondova Evropske unije, privatnih i drugih izvora za realizaciju razvojnih projekata);
- *načelu koncentracije* (finansijska sredstva namjenjena za regionalni razvoj usmjeravaju se na realizaciju prioritetnih aktivnosti regionalnog razvoja);
- *načelu ravnomjernosti* regionalnog razvoja (podsticanje bržeg razvoja nedovoljno razvijenih regiona, oblasti i jedinica lokalne samouprave);
- *načelu održivosti i unapređenja životnog standarda* (povećanje životnog standarda sadašnjih generacija, uz obezbeđenje povećanja svih razvojnih potencijala budućih generacija);
- *načelu racionalnosti* (podrška aktivnostima čiji su ciljevi realni, a rezultati ostvarivi i mjerljivi);
- *načelu usklađenosti sa pravilima Evropske unije* (uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira u skladu sa standardima, najboljim praksama i regulativama Evropske unije i domaćeg zakonodavstva).

3.2 Sistem javnog menadžmenta u Sloveniji

Slovenija 1991. godine izlazi iz sastava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i postaje samostalna država i suočava se sa problemima organizovanja javne uprave, odnosno sistema javnog menadžmenta. Iste godine donosi se novi Ustav, koji je postavio temelje za organizaciju savremenog sistema javnog menadžmenta, što je normalizovalo odnose između vlade kao političkog i državne uprave kao administrativnog dijela izvršne vlasti. Izgradnjom institucija javne uprave započinje prva faza reforme sistema javnog menadžmenta. Već 1994. godine započeta je i reforma lokalne samouprave, jer je bilo potrebno podijeliti nadležnosti bivših opština na

novouspostavljene državne kancelarije koje su zadržale pretežni dio državnih nadležnosti i na zadatke lokalne samouprave novouspostavljenih opština. U Sloveniji je 1994. godine osnovano 147 opština, 1998. godine narednih 45, a u 2002. godini osnovana je još jedna opština, pa tako danas Slovenija ima 193 opštine i 58 državnih ureda.

Reforma sistema javnog menadžmenta u Sloveniji je trebalo da ostvari dva ključna cilja:

- uspješnost
- efektivnost

Ta su dva cilja kamen temeljac svih reformi javne uprave zbog toga što se sve vlade susreću s okolnostima u kojima trebaju učiniti više s manje novca.

Sledeće tabele prikazuju stanje zaposlenosti i broja opština u Republici Sloveniji.

Tabela 1: Broj opština po broju stanovnika

Broj stanovnika	Broj opština	%
Manje od 5000	93	48,19
Od 5000 do 10000	46	23,83
Od 10000 do 50000	51	26,42
Od 50000 do 100000	1	0,52
Više od 100000	2	1,04

Izvor: Republički zavod za statistiku Republike Slovenije

Tabela 2: Zaposleni u javnoj upravi u odnosu na sve zaposlene u Republici Sloveniji:
izvor: Statistička kancelarija Republike Slovenije

Godina	Svi zaposleni	Zaposleni u javnoj upravi	%
1996.	744.290	40.453	5,4
1998.	745.169	41.659	5,7
2000.	768.172	44.149	5,7
2002.	783.499	46.853	6,0

Izvor: Republički zavod za statistiku Republike Slovenije

Zbog intenzivne informatizacije državne uprave bilo je potrebno u isto vrijeme raditi i na informatizaciji lokalnih uprava. Pored državne strategije za uvođenje novih tehnologija u upravu nastala je i strategija za lokalnu samoupravu.

Strukruru sistema javnog menadžmenta u Sloveniji čine:

- 15 ministarstava
- 13 vladinih kancelarija ili službi
- 58 državnih kancelarija
- 7 javnih agencija
- 193 opštine

Republici Sloveniji je u javnoj upravi zaposleno oko 47.000 javnih službenika, što je otprilike 6% svih zaposlenih u državi (podaci za 2003. godinu). U razdoblju od 1996. do 2002. godine broj zaposlenih u javnoj upravi porastao je za petinu. U to su uključeni javni službenici u državnoj i lokalnim upravama, u javnim agencijama i javnom penzijskom i zdravstvenom zavodu.

Daljnji razvoj javne uprave bio je uslovljen pregovorima Slovenije sa Evropskom unijom oko pridruživanja u punopravno članstvo. Ta je faza trajala između 1997. i 2002. godine, pri čemu je reforma sistema javnog menadžmenta tekla u dva smjera i to ka jačanju administrativne sposobnosti uprave s jedne i priprema novih zakonodavnih osnova za djelovanje javne uprave s druge strane. U pripremi novih zakona temeljna je prepostavka bila prilagođavanje principima evropskog administrativnog prostora. Izvještaj Evropske komisije o napretku Slovenije iz 2002. godine je potvrdio da se Slovenija kreće u dobrom pravcu. 2003. godine započinje treća faza i ključna faza reforme javne uprave u kojoj se proklamovani ciljevi moraju ispuniti u praksi. Bitan element reforme bio je i upoznavanje slovenačkih službenika sa načinima funkcionisanja i odlučivanja u institucijama Evropske Unije.

Pored toga došlo je do decentralizacije sistema donošenja odluka gdje veći broj službenika na drugom hijerarhijskom nivou ima diskreciono pravo donošenja odluka unutar dogovorene strategije i programa rada resora. Time se povećala odgovornost većeg broja službenika, što je podstaklo potrebu za dodatnim stručnim usavršavanjem kako bi se stekla dodatna znanja za kvalitetno i brzo donošenje samih odluka. Otvorenost javne uprave bilo je potrebno postići dodatnim mjerama i zakonskim garancijama kako bi se stvorili uslovi za upoznavanje javne uprave od strane građana, a s druge strane prinudili javne službenike da shvate građane ne više kao objekt nego kao partnere u svom radu. U tom pogledu stvaraju se i preduslovi za moguću participaciju građana kod upravljanja javnim poslovima.

Savremeni model javnog menadžmenta prisiljava savremenu javnu upravu na modernizaciju i veću fleksibilnost, koja može omogućiti efikasno vođenje države. Savremeni javni menadžment ima fokus na korisnika, tj. građanina. Taj princip se bitno

razlikuje od Weberovog tipa birokratske uprave koja je troma, inertna i nespremna da se mijenja i razvija.

U kontekstu savremenog društva i principa usmjerenosti prema korisniku, posebno u poslednje dvije decenije, javlja se pojam tzv. e-upravljanja koji prepostavlja upotrebu informacionih tehnologija u upravljačkim procesima državne uprave. Prije tog koncepta postojala je e-uprava koja je zahtijevala samo upotrebu savremenih informacijsko-komunikacionih tehnologija kao sredstava koja olakšavaju proces javnog upravljanja i komunikacije. Međutim, mnogi pokušaji uvođenja e-uprave i e-upravljanja u savremenu javnu upravu propali su zbog zanemarivanja nužnosti komuniciranja između upravnih organa i građana, kako tradicionalnim tako i suvremenim tehnologijama. U tom kontekstu je od velike važnosti efikasna komunikacija između uprave i građana, koja se u savremenom društvu odvija putem e-pošte. Prednosti koju donosi upotreba e-pošte u komunikaciji građana i javne uprave odnosi se na više različitih elemenata, koji vode u smjeru efikasnije javne uprave zbog efikasnije komunikacije. Građanin može poslati poruku javnoj upravi izvan radnog vremena (što ne može ako zove telefonom, a još manje obrati li se lično nekom tijelu javne uprave).³⁸

E-upravljanje u Sloveniji se često shvata kao informatizacija svakodnevnog funkciranja vlade i procesa vezanih uz državnu upravu. Međutim, Slovenija, iako provodi neke pristupe informatizaciji javne uprave, ne koristi te prednosti na način koji bi imao potencijal da je pretvori u stvarno informatičko društvo jer ne ubrzava i ne poboljšava elektronsku komunikaciju između građana i njihove javne uprave. Iz toga se može izvući zaključak da slovenačka javna uprava u više segmenata još uvijek nije spremna upotrebljavati neke od najjednostavnijih elemenata komuniciranja s građanima.

3.3 Rekonstrukcija sistema javnog menadžmenta u Poljskoj, Mađarskoj, Češkoj i Sloveniji

Tranzicija bivših socijalističkih zemalja zahtijevala je rekonstrukciju cjelokupnog sistema javnog menadžmenta. Problemi s kojima su se te zemlje suočavale na tom putu bili su ogromni pa su i rezultati bili uglavnom ispod očekivanih.

Uslovi Evropske Unije za članstvo, koji su utvrđeni u kopenhaškim kriterijumima, i madridsko proširenje tih uslova naglašavali su upravljanje i administrativnu sposobnost. Proces evropeizacije implementuje evropske zakone koji pridonose nagomilavanju poteškoća s implementacijom. To ne znači da je evropeizacija oslabila sposobnosti

³⁸ Armingeon, Klaus 1992: Steuerpolitik, in: Schmidt, Manfred G. (Hg.): Lexikon der Politik. Bd. 3: Die westlichen Lander, Miinchens, str. 14-17

država, nego da zemlje koje se približavaju članstvu u Evropskoj Uniji imaju mnogo više poteškoća s implementacijom od zemalja koje će u doglednoj budućnosti vjerovatno ostati izvan Evropske Unije.³⁹

Postoji mnogo razloga da se smatra kako će poteškoće s implementacijom varirati u različitim sektorima, zapravo da proces tranzicije i evropeizacije s jedne strane ima homogenizacijski učinak među različitim zemljama, dok s druge strane dovodi do visokog stepena varijanse među različitim sektorima. To se može i potvrditi upoređivanjem sistema javne uprave pet zemalja jugoistočne Evrope i to: Poljske, Mađarske, Češke Republike i Slovenije i da se poteškoće s implementacijom tretiraju kao zavisna varijabla te da se napravi razlika između onih javnih uprava koje imaju proizvodne funkcije i onih koje imaju regulacijske zadatke. Jednak broj i tipovi poteškoća s implementacijom ukazuju na to da su one povezane s procesom tranzicije i evropeizacije, a ne s nacionalnim ili sektorskim kontekstom. Zaključak da se poteškoće umnožavaju ili da se u evropeizaciji pojavljuju nove prepreke sam po sebi ne daje preporuke za vođenje javnih politika budućim kandidatima za članstvo u Evropskoj Uniji, kao ni novim državama članicama, nego samo ističe kojih bi problema ti kandidati trebali biti svjesni.

Poljsku, Mađarsku i Češku Republiku s naslijedjem hijerarhijskog birokratskog poretku koji se temelji na načelu "vlasti i kontrole", koji je podređen političkim interesima režima i koji karakteriše nedostatak garancija za državne službenike, što rezultuje kulturom "odbacivanja odgovornosti", gdje se energija i resursi troše na bijeg od odgovornosti. Sa druge strane, sa svojim jugoslovenskim naslijedjem profesionalne i nepristrane javne uprave, Slovenija je izbjegla velik dio politizacije javne uprave, koja obilježava mnoge druge države bivše Jugoslavije. Benevolentno slovensko naslijeđe nije međutim spriječilo provođenje određenih reformi kojima je cilj riješiti neka od pitanja koja su obilježavala bivše sovjetske satelite.⁴⁰

U Češkoj Republici je 1998. godine sprovedena reforma Ministarstva javne uprave, a u Mađarskoj je reforma uprave obuhvaćena vladinim programom od 2004. do 2006. godine. Dakle sve su nove države članice razvile programe reforme javne uprave, a na sličan se način taj proces odvija i u državama kandidatima u Jugoistočnoj Evropi. Služeći se različitim sredstvima, te su četiri zemlje pokušale prekinuti sa starim naslijedjem i modernizovati svoju javnu upravu prilagođavajući je demokratiji i tržištu. Očito je i da su se mnoge od tih reformi više bavile unutrašnjim sistemima koji razjašnjavaju odgovornosti, sisteme plata i unapređivanja, finansijski nadzor i

³⁹ Baechler, Gunther 1997: Violence Through Environmental Discrimination. Causes, Rwanda Arena, and Conflict Model, Dissertation, Bremen., str. 120-122

⁴⁰ Mihajlović B., Da li smo i koliko spremni za poslovno povezivanje sa svetom, Ekonomski anali, Privredni pregled, Beograd, 2005. godine, str. 42-44

koordinaciju harmonizacije sa zakonima Evropske Unije nego stvarnim postupcima implementacije.

Zbog prihvatanja političke odgovornosti za neuspjehe implementacije države moraju biti više zainteresovane za teoriju i praksu implementacije. To mora biti tako jer se prosječno oko 45% njih slaže da su državni službenici bili bolji u implementaciji pod komunizmom. U Poljskoj i Mađarskoj više od polovine ministara smatra da su komunistički kadrovi bili efikasniji, dok jedna trećina čeških i 40% slovenskih ministara zapaža gubitak sposobnosti implementiranja političkih odluka. Neki ukazuju na nedostatak umijeća, no većina, naročito u Mađarskoj, koja podstiče raspravu o “odljevu mozgova” smatraju da su najbolji otišli na bolje plaćene poslove u privatnom sektoru, u međunarodne organizacije ili rade dodatni posao kako bi povećali prihode. Oni ukazuju i na velik bijeg osoblja u devedesetim godinama dvadesetog vijeka.

Tabela 3: Ministri koji preuzimaju ličnu odgovornost za poteškoće s javnim politikama i neuspjesima implementacije

	Mađarska	Poljska	Slovenija	Češka Republika	Ukupno
Da	97.1	100.0	87.5	83.7	91.2
Ne	2.9	0	12.5	16.3	8.8
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Broj analiziranih ministara	35	33	48	43	159

Izvor: EUROSTAT

Tabela 4: Državni službenici efikasniji u implementaciji pod komunizmom

	Mađarska	Poljska	Slovenija	Češka Republika	Ukupno
U potpunosti se slažem	22.9	26.5	8.0	17.0	17.5
Slažem se	34.3	29.4	32.0	19.1	28.3
Ne slažem se	28.6	17.6	36.0	21.3	26.5
U potpunosti se ne slažem	5.7	5.9	14.0	19.1	12.0
Ne znam	8.6	20.6	10.0	23.4	15.7
Ukupno	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Broj ispitanika	35	34	50	47	166

Izvor: EUROSTAT

Spomenuti problemi ukazuju na to da je potrebna dodatna reforma javne uprave, a naročito u odnosu na koordinaciju i evaluaciju te na činjenicu da podsticaji moraju uzeti u obzir razvoj ljudskih resursa i kadrovsку politiku. Kada gotovo polovina ispitanih, koja se kreće od 35,3% u Sloveniji do 58,3% u Češkoj Republici, smatra da je nedovoljna motivacija osoblja velika prepreka, preporučuje se da se analizira kako se ta situacija može popraviti. Motivacija nije samo rezultat uticaja plata, nego i fizičke i društvene okoline, uključujući i mogućnosti i pristup kontinuiranoj edukaciji, što je takođe vjerovatno značajan faktor.⁴¹

Kad uporedimo te četiri zemlje, nalazimo dokaz učinka homogenizacije. Češka se Republika donekle razlikuje od ostalih zemalja s obzirom na broj poteškoća na koje se nailazi, ali kada uporedimo tipove poteškoća na koje se nailazi, poredak je gotovo istovjetan u svim zemljama.

⁴¹ Coltman M., Tourism Marketing, Van Norstrand Reinhold, New York, 1989., str. 39-42

IV – STANJE SISTEMA JAVNOG MENADŽMENTA U FBiH i RS

4.1 Tranzicija u FBiH i RS – problemi i dometi

Vodeće međunarodne institucije zahtijevaju od BiH brže promjene, na način liberalno -kapitalistički shvaćene reforme ekonomskog sistema, odnosno »hard budget constraint« transformacije. Za već postojeću lošu ekonomsku situaciju u BiH, liberalizam kojeg nameću svjetske finansijske institucije prijeti da izazove velike socijalne potrese a već postojeću veliku nezaposlenost, ugrozi sa još većom, što bi lako moglo dovesti do potpunog kolapsa ekonomije i bankrota BiH privrede. Slovenski model transformacije vlasništva i prelaska na tržišnu privredu je bio karakterističan zbog njihovog nepristajanja na čarobne formule i savjete vodećih »stručnjaka« svjetskih finansijskih organizacija. Model »soft budget constraint« transformacije je omogućio postepenost u prelasku odnosno tranziciji vlasništva, uz aplikaciju različitih socijalnih programa i strategiju razvoja koja se temeljila na gradualističkom pristupu transformacije i uključivanja u svjetske ekonomske tokove.

4.1.1 Infrastruktura u FBiH i RS

U poslijeratnom razdoblju je prvi i najvažniji zadatak FBiH i RS bio obnova ratom uništene infrastrukture, kao što su saobraćajnice, električne mreže itd. U taj proces je aktivno bila uključena međunarodna zajednica ; uz njenu pomoć putem međunarodnih donacija, i povoljnih kredita Svjetske banke, EBRD i drugih organizacija FBiH i RS je uspjela za relativno kratko vrijeme pokrenuti osnovnu proizvodnju na postrojenjima, koja nisu uništена ratnim razaranjima. Proces obnove infrastrukture zemlje je obuhvatao izgradnju i obnovu lokalnih puteva i saobraćajnica, obnovu porušenih mostova i vijadukta, kao i pratećih objekata. Te radove su obavljali uglavnom lokalni preduzetnici i građevinska preduzeća, uz finansijsku podršku međunarodnih agencija. Proces je na taj način bio dvostruko koristan za BiH : sa jedne strane je obezbjeđivao plate nezaposlenim radnicima i time povećao društvenu potrošnju, i sa druge strane nastajala je osnovna ekonomska infrastruktura, neophodna za oživljavanje privrede u opštem smislu.

4.1.2 Makroekonomski progres

BiH je u posljednjih nekoliko godina učinila značajan napredak na makroekonomskom planu. Privredni rast u BiH je u 2001. godini iznosio u Federaciji BiH 7% , dok je u Republici Srpskoj bio 1.9%. Prema različitim scenarijima taj rast bi mogao ostati u okvirima vrijednosti pod 5 - 6% do 2006 godine. Naprimjer rast GDP je bio predviđen 2,3% u 2002 godini (prema analitičarima MMF-u), ali je u stvarnosti porastao na skoro 4%. Većina tih predviđanja se zasnivala na uvjerenju da će mnoge kompanije u BiH, uslijed unutrašnjeg prestrukturiranja i pada proizvodnje u bliskoj budućnosti usporiti postojeći tempo ekonomskog rasta. Preliminarna industrijska proizvodnja u poslednjih nekoliko godina pokazuje oštru diskrepanciju (raskorak) između industrijskih i opštih ekonomskih perfomansi dvije privrede u entitetima BiH, Federacije BiH i Republike Srpske. Generalno gledano, industrijska proizvodnja u BiH zaostaje za obimom proizvodnje iz predratnog perioda.

Prema važećim statističkim pokazateljima iskazanim u godišnjim izvještajima, ona trenutno iznosi tek oko 40 % predratne proizvodnje. Jedan od vrlo važnih indikatora trenutne ekonomske situacije u BiH, je ekstremno visoka nezaposlenost. Službeno, taj nivo nezaposlenosti iznosi oko 40 % međutim u stvarnosti je ona puno veća, i u sebi obuhvata sve vrste prema kriterijima zvaničnih makroekonomskih definicija oblika nezaposlenosti (strukturne, tehnološke itd.).

4.2 Javni sektor

Slabosti javnog sektora u BiH počinju već od samog procesa prikupljanja sredstava odnosno javnih prihoda, preko prikupljanja poreza i drugih obveznosti pravnih i fizičkih lica u BiH. Deficit iskazan u budžetu zemlje, odražava duboki jaz između potreba javne potrošnje i objektivno mogućih javno - finansijskih prihoda skupljenih od privatnog sektora. U mnogim zemljama je uobičajena procedura izlaza iz takve situacije smanjivanje javne potrošnje po jednoj strani i povećanja javnih prihoda sa druge strane. Visoki predstavnik UN-a i međunarodna zajednica, stalno upozoravaju da je potrebno uvesti dodatne oblike štednje i restrikcije u programima oblikovanja budžeta. Paralelno sa traženjem rješenja za dodatno povećanje prihoda, budžet se mora uskladiti, ne samo sa potrebama države, već i sa zahtjevima MMF-a.

Pokušaji da se nađu rješenja povećanjem efikasnosti prikupljanju poreza u slabom privatnom sektoru u BiH, ne vodi rješenju. Drugi veliki problem koji generira ostale probleme je nedostatak realističkog pristupa pri oblikovanju budžeta u BiH. Postoji čitav

niz nelogičnosti i apsurda koji su determinirani samim političkim rješenjima unutrašnjeg uređenja države. Jedan od takvih tipičnih primjera je bio dvostruko oporezivanje roba na nivou oba entiteta. Takođe su potrebne strukturne reforme koje bi smanjile zavisnost države od entitetskih transfera: izvorni prihodi centralne države ili države BiH su nedovoljni da pokriju sve potrebe. Poseban problem u prikupljanju prihoda od poreza, predstavlja neplaćanje carina i akciza na visokoterifne robe iz uvoza ; prema izvještajima agencije CAFAO procjenjuje se, da BiH gubi na neplaćanju carina i akciza prilikom uvoza duvana (cigaret) oko 500 miliona KM na godišnjem nivou, odnosno oko milijardu KM ukupno sa ostalim vrstama roba. To predstavlja skoro 1/2 ukupnog sadašnjeg budžeta BiH.

4.2.1 Javna potrošnja

U periodu nakon rata (1992 - 1996) je BiH ekonomija bila u velikoj zavisnosti od dotoka strane pomoći, i nije pokazivala neke određene znakove samostalne politike razvoja i strategije, što bi joj omogućilo brže uključivanje u okvire svjetske ekonomije. Pored dobrih početnih rezultata na makroekonomskom planu (privredni rast, zaposlenost, nove investicije itd), došlo je do privremenog zastoja, posebno u oblastima koje su od kritične važnosti za ponudbenu stranu ekonomije (harmonizaciju i reforme poreskih struktura, reforme u oblasti tržišta rada, finansija i uopšte reforme za postizanje povoljnije klime za strane investicije itd.).⁴²

Za period neposredno nakon rata je bilo karakteristično da je većina investicija bila usmjerena u obnovu infrastrukture i građevinske rade dok su ostali sektori bili zanemareni i ostavljeni u dogradnju za neka bolja vremena. Javne finansije, kao jedan od važnih segmenata u oblasti privrednog sistema su ostale nepromjenjene i naslijedene iz predhodnog sistema.U takvom sistemu je, naprimjer, funkcija javne potrošnje bila u funkciji neke sasvim druge ideologije i politike te se nije više dala primjeniti na trenutno stanje privrednih prilika u BiH nakon rata. Prema studiji »Bosnia and Herzegovina : From Aid Dependency to Fiscal Self-Reliance, A Public Expenditure and Institutional Review« (oktobar 2002, Word Bank), istaknuto je da BiH sa javnom potrošnjom koja samo, na primjer, u dijelu Federacije iznosi preko 68 % GNP-a, zemlja sa najvećim izdacima te vrste u regionu. Studija je ukazala na pet glavnih segmenata pretjerane javne potrošnje, i to :

- Administrativna struktura (neadekvatna i nedovoljna decentralizacija javnog sektora),

⁴² Mihajlović B., Da li smo i koliko spremni za poslovno povezivanje sa svetom, Ekonomski anali, Privredni pregled, Beograd, 2005. godine, str. 7-9

- Subjekti kojima se daje pomoć su neprecizno definisani i upotreba tih sredstava nije dovoljno transparentna,
- Lokalne vlasti (opštine), imaju premalo vlastitih prihoda i sistemski su zavisne od republičkog budžeta,
- Fiskalna neravnoteža i transferi pokazuju simptome nedostatka jasnih kriterija dodjele budžetskih sredstava njenim korisnicima (World Bank published data, 2003).

Ukazano je i na brojne nedostatke u državnoj upravi kao i premalog uticaja države BiH na pitanjima kao što su : vanjska trgovina, odnosi sa inostranstvom, servisiranje javnog duga, pitanje carina itd. Takve nepreciznosti se vuku još iz Daytonskog sporazuma i nedovoljne definisane uloge države BiH i njene odgovornosti u vezi sa tim pitanjima.

Osnovna karakteristika javne potrošnje u BiH je, da je njena infrastruktura, ostala na istom nivou kao i prije rata što je dovodi u kontradikciju sa postojećim nivoom BDP-a u BiH. U početnom periodu neposredno nakon rata je međunarodna zajednica kompenzirala dio tih ukupnih zahtijeva javne potrošnje preko grant sredstava namjenjenih uravnoteženju državnog budžeta, shvatajući da je sistem takve javne potrošnje naslijeden iz proteklog perioda, kada je on odgovarao stepenu tadašnjeg BDP-a koji je dva puta bio veći od trenutnog. U novim uslovima javna potrošnja koja se prema procjenama eksperta MMF-a popela na preko 64 % BDP-a, se morala prilagoditi stvarnom iznosu BDP-a u BiH, i reduciranim obimu industrijske proizvodnje, značajne za period nakon rata 1992 - 1996.

4.2.2 Smanjenje javne potrošnje

Smanjenje javne potrošnje je moguće postići primjenom dva mehanizma:

- prestrukturiranja javne potrošnje,
- reforme sektora javne potrošnje.

Prestrukturiranje javne potrošnje mora uzeti u obzir činjenicu da BiH kao država ne egzistira u pravnom smislu, kao država sa jedinstvenim pravnim redom na čitavoj svojoj teritoriji. Sa druge strane u smislu javne potrošnje kao sektora usluga, odnosno kontributera javnih dobara, koje kao država mora da pruža svojim građanima BiH država ne pokazuje efikasnost niti u pravnom, niti u organizacijskom smislu. Dakle obim javne potrošnje je u velikom nesrazmjeru u poređenju sa kvalitetom usluga, koje kao država mora da pruži svojim građanima. Naslijedeni etatistički sistem javne potrošnje koji

finansijski preferira određene slojeve u društvu, kao što su naprimjer : vojska i državna uprava itd., ne zadovoljava stvarne potrebe građana u modernoj i demokratskoj državi. Iz tog razloga za BiH je od odlučujuće važnosti smanjenje javne potrošnje u sljedećim sektorima:

- odbrane,
- državne uprave i administracije,
- sistema socijalne zaštite koji preferira određene kategorije stanovništva,
- vanjske diplomatiјe.

Javna potrošnja koja bi trebala slijediti osnovne zahtjeve savremene razvojne paradigme zasnovane na ekonomiji znanja, bi morala svoja sredstva usmjeriti sistemski na podršku sektorima kao što su :

- obrazovanje, posebno sekundarno i tercijarno, ohrabriti njegovo povezivanje sa stvarnim potrebama BiH privrede,
- naučni i tehnološki razvoj,
- zdravstveno osiguranje, uz ohrabrvanje privatizovanog sistema zdravstvene zaštite,
- penzionog sistema, koji takođe treba da je raznovrstan sa većom ponude na tržištu takve vrste osiguranja.

Ovakva reforma javne potrošnje zahtijeva dodatno institucionalno dograđivanje ; to je proces, kojeg su već prošle mnoge zemlje u tranziciji. Upravo BiH bi trebalo posebno radikalno da sprovede takve reforme zbog nagomilanih protivrječnosti koje sprečavaju njen dalji ekonomski razvoj.⁴³

4.3. SWOT analiza za privredu, turizam i infrastrukturu u BiH

PREDNOSTI:

- povoljan geografski položaj, privredna povezanost sa zemljama u regiji
- ekonomska infrastruktura kao i ljudski resursi oslonjeni na jake centre, industrijske i rudarske tradicije
- veliki broj nezaposlenih među kojima je mladih i obrazovanih ljudi spremnih da rade, relativno niska zaduženost BiH (60 % GDP-a)

⁴³ Galogaža M., Strategija društveno-ekonomskog razvoja Republike Srpske i Bosne i Hercegovine, MM College, 2005., str. 125-129

- prirodna bogatstva BiH, izlaz na more itd., kulturne i istorijske znamenitosti, brojne tradicionalne priredbe i kulturni događaji.

SLABOSTI:

- supremacija politike nad ekonomijom, u razmjerama koje su veće nego u predhodnom sistemu
- zastarjela legislativa u mnogim oblastima društveno-političkog života, a posebno u oblasti privrede
- preko 70 % cjelokupne privredne infrastrukture je uništeno tokom rata u periodu 1992 -1996.
- nepovoljna industrijska struktura nastala u bivšoj državi Jugoslaviji, strukturno namjenjena da bude izvor sirovina i primarnih poluproizvoda za industrije drugih republika bivše SFRJ.
- velika migracija kvalitetnog, obrazovanog i stručnog kadra tokom rata 1991 - 1996, koja u nekim segmentima privrede iznosi i do 80 %
- donatorska sredstva i međunarodna pomoć, utrošena uglavnom na obnovu infrastrukture, nisu puno pomogla u ostvarivanju dugoročno stabilnih privrednih prilika u zemlji
- nedostatak adekvatnih radnih mјesta za obrazovanu radnu snagu
- nedostatak inovativnih ideja kod glavnih nosioca ekonomske razvojne politike
- visoke kamate kod svih komercijalnih banaka, što destimulativno djeluje na one koji započinjaju mali biznis
- odsustvo Garancijskih fondova kao i svakog drugog rizičnog kapitala
- birokratizovani upravno - administrativni postupci za dobijanje potrebnih papira
- nedostatak razvojne vizije kod vodeće garniture političara
- nedostatak modernih prometnih veza i saobraćajnica (posebno autoputeva)
- slaba povezanost turističkih organizacija, kao i nedostatak jasno definisanog turističkog proizvoda i njegove javne promocije
- nedostatak jasne vizije i strategije turističkog razvoja na nivou čitave BiH
- sve kulturne i sportske javne manifestacije su još uvijek pod jakim uticajem nacionalnih podjela u BiH
- nedostatak stručnog kadra u turizmu

MOGUĆNOSTI :

- razvoj poslovnog turizma
- razvoj kontinentalnog i termalnog turizma,
- bolje iskorišćavanje prirodnih resursa
- izgradnja ekoloških poljoprivrednih imanja i seoskog turizma

- razvoj hotelskog turizma.

OPASNOSTI:

- suzdržanost stranih ulagača za ulaganje u BiH zbog nedovoljno jasne legislative i pravne zaštite stranih investicija
- negativan imidž o BiH, nastao kao posljedica rata (1992 - 1996)
- Visoki zahtjevi stranih turista
- Nizak nivo konkurentnosti BiH turističkih preduzeća

4.4 Privatizacija

Sveobuhvatni program privatizacije koji još uvijek traje u BiH, je pokrenut procesom vaučerizacije, otkupom stanova i malih poslovnih objekata. Taj proces je podjeljen u tri faze :

- privatizacija stanova,
- privatizacija malih preduzeća,
- privatizacija velikih preduzeća u BiH.

U 2001. godini je privatizovan veliki broj kompanija, kako u Federaciji tako i Republici Srpskoj. Mnoge od tih kompanija su bile u državnom vlasništvu i uglavnom imaju negativan saldo neto vrijednosti. Opterećene su i dodatnim dugovima, koji su nastali uslijed neispunjavanja svih državnih obaveznosti (porezi, neplaćanje u penzije i druge fondove itd.). Paralelno sa procesom privatizacije, država je priznala svoj javni dug prema penzionerima, vojsci i drugim neisplaćenim obavezama prema državljanima BiH. Kao rješenje za otplatu tog javnog duga, predstavila vaučere i druge vrijednosne papire kao oblik isplate. Takve šeme su otvarale mogućnost ulaganja građana u vrijednosne papire kompanija, odnosno u privatizacijske fondove (PIF) kao i druge mogućnosti ulaganja.

Stepen povjerenja u tu vrstu kompenzacije prema građanima BiH je izražen u vrednovanju tih papira na slobodnom tržištu. Takvo tržište je preuzele tek oko 5 % njegove nominalne vrijednosti. Kompletan proces privatizacije u poslednjih nekoliko godina, je karakterističan po tome što je razvoj malih i srednjih preduzeća razvijan spontano bez jasne strategije i vizije neke ozbiljne ekonomске politike.

U nekim BiH kompanijama je takođe isprobao recept po kojem se proces privatizacije odvijao i davno prije njegovog zvaničnog nastupa odnosno, tzv. »Markovićeve privatizacije« u periodu između 1989 i 1992 dakle, prije rata u BiH (1992 - 1996). Jedan od takvih tipičnih primjera je veliki aluminijski kombinat u Mostaru.

Njegova specifičnost takođe otkriva i drugu stranu BiH privatizacije ; preuzimanje velikih privrednih objekata od strane jedne nacionalno -političke i administrativne strukture, uz dodatni proces otpuštanja radnika drugih nacionalnosti. Slični primjeri se mogu naći posvuda u BiH. Zemljište je posebna problematika u BiH : većinom je u državnom vlasništvu i vrlo malo slučajeva je znanih, u kojima je strani investitor otkupio zemljište na kojem je gradio poslovne objekte. Zemljišna i katastarska problematika se vuče još iz vremena bivše Jugoslavije, kada je veliki dio vlasnika privatnih zemljišnih posjeda doživio eksproprijaciju od strane državnih organa i nasilno pretvoranje tog zemljišta u društveno vlasništvo. Preduzeća iz inostranstva koja žele investirati u BiH, moraju prvo da se registruju kao preduzeće u sklopu određenog entiteta u BiH, da bi mogli raspolagati sa privatnom imovinom u BiH. Efikasni sistem registracije vlasništva nad zemljišnim posjedima predstavlja temelj transparentnog i uspješnog poslovanja svuda u svijetu. To je takođe jedan od glavnih razloga odustajanja stranih investitora za ulaganja u BiH.⁴⁴

4.4.1 Privatizacija u Federaciji BiH

Do jula 2001. godine je u FBiH prodano preko 170 malih i srednjih preduzeća metodom javnih aukcija (tendera), ili kroz direktne pregovore. Pod pojmom »mala preduzeća« se podrazumjevaju preduzeća do 50 zaposlenih i imovinom, knjigovodstvene vrijednosti do 0,5 mil. Dem (250 000 eura). Privatizacija malih preduzeća je u sebi uključivala i privatizaciju malih radnji i drugih poslovnih prostora. Ta faza privatizacije u BiH je podrazumjevala privatizaciju investicijskih fondova, čiji je zadatak bio prikupljanje vaučera i certifikata od strane građana i njihovo preusmjeravanje u dionice profitabilnih kompanija.

Proces je pokazao da je takav tip privatizacije privukao veliki broj ulagača u određene firme koje su svojim uspjehom na BiH tržištu postale neka vrsta »blue chips« za privatizacijske fondove kao i druge ulagače. Većina preduzeća su ostala neprodana, što odslikava stvarno stanje BIH privrede, koje i u tom domenu pokazuje slabije rezultate u procesu tranzicije od drugih zemalja istočne Evrope. U oktobru 2001. godine je započeo drugi krug privatizacije - velike privatizacije, sa kojom su tek otkrivene duboke strukturne kontradiktornosti BiH privrede; najveći broj velikih kompanija u BiH koji su u socijalističkom periodu zapošljavali veliki broj radnika i na izvjestan način, igrali socijalnu ulogu u društvu, tokom vremena su razvili niz specifičnih birokratskih struktura unutar korporativnog sektora, koji se nikako nije mogao prilagoditi novom vremenu.

⁴⁴ Galogaža M., Strategija društveno-ekonomskog razvoja Republike Srpske i Bosne i Hercegovine, MM College, 2005., str. 55-57

U najvećem broju tih preduzeća je ulogu menadžmenta imao sloj tzv. pripadnika komunističke nomenklature, odnosno rukovodeće strukture koja svoje rukovodeće položaje, nije dobijala zahvaljujući svojim korporativnim i menadžerskim sposobnostima već prije, kao nagradu za lojalnost Komunističkoj partiji uobičajenog u sistemu takvog društvenog uređenja u tim zemljama. Takav sloj nije mogao uvesti preduzeća u sistem tržišne privrede, i zato nije slučajno da je većina tih velikih kompanija ostala neprodana u toj fazi privatizacije.

U protekloj deceniji je takođe došlo i do unutrašnjih deformacija i razaranja poizvodnih kapaciteta tih firmi, uslijed zaostajanja na tehnološkom nivou, kao i nesposobnosti da se transformišu i prilagode svoje proizvodne strukture novim savremenim proizvodnim programima.⁴⁵ Ipak najveći problem daljem razvoju većine preduzeća u industrijskom sektoru ostaje nedostatak svježeg kapitala, koji bi čak i uz postojeću te zastarjelu tehnologiju bio bolje rješenje od zastoja proizvodnje. Do oktobra 2001. godine je samo 6 od postojećih 86 velikih preduzeća u BiH, prodano strateškim investitorima i stranim kompanijama od koji su mnoge bile multinacionalne kompanije koje su u mogućnosti da podnesu velike ulazne troškove na BiH tržištu kao i troškove sanacije tih velikih preduzeća.

4.4.2 Privatizacija u Republici Srpskoj

Do jula 2001. godine je u Republici Srpskoj prodano 100 od postojećih 300 kompanija za prodaju u fazi tzv. »male privatizacije«. Oblik privatizacije u Republici Srpskoj je tekao preko tzv. »kuponske privatizacije«. Unutar faze privatizacije velikih preduzeća, čiji je program podrazumjevao privatizaciju 830 velikih kompanija, uspješno je prodano oko 392 kompanije i registrovane u sudu kao nove kompanije sa novim vlasnicima. Privatizacija je tehnički obavljena preko tendera ili preko direktnih angažmana u preko 180 preduzeća, dok su među njima 52 preduzeća imala status »strateških preduzeća«. Kao i u FBiH takođe i u Republici Srpskoj se pokazalo, da je privatizacija najviše fokusirana na borbu za vlasništvo nad uspješnim kompanijama, koje su bile u državnom vlasništvu ; proces privatizacije je upravo najviše patio u sferi legalnosti i transparentnosti u većini tih firmi. Nepravilnosti i zloupotrebe u procesu privatizacije zdravih i uspješnih firmi su se pokazale u nizu slučajeva. Najčešći

⁴⁵ Adler, Emanuel/Haas, Peter M. 1992: Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program, in: International Organization, str. 18-20

mehanizam i sredstvo uklanjanja potencijalnih konkurenata na javnim tenderima za preuzimanje tih preduzeća se odvija preko institucije tzv. »nepotpunih dokumenata«.⁴⁶

BiH ima jedinstvenu i solidno obrazovanu radnu snagu, od kojih velika većina bi se za relativno kratko vrijeme mogla prilagoditi savremenim oblicima poslovanja, kao i usvojiti njihove elementarne principe. Sa druge strane geografski položaj BiH, na pragu Evrope sa bliskim vezama sa većinom drugih zemalja jugoistočne Evrope i mediterana je čini zanimljivom za investitore. Njena bazična i teška industrija je u glavnom uništena ali je upravo to dodatni razlog, da se na tim osnovama izgradi jedna nova savremena i visokotehnološka ekonomска infrastruktura. Proces registracije novih preduzeća, kao i potrebna administracija za dobijanje svih potrebnih papira, prilikom preuzimanja domaćih firmi od strane stranih investitora je više nego složena. U situaciji kad taj proces posvuda u BiH traje po nekoliko mjeseci, i kad ne postoje usaglašeni i jedinstveni kriteriji registracijskog sistema, stranci se radije odlučuju za neke druge države.

Poznato je da su direktne strane investicije obično usmjerenе prema onim zemljama koje obezbeđuju prije svega sigurnost i zaštitu takvim investicijama. U BiH je tek u poslednje vrijeme na nivou zakonodavstva došlo do nekih ozbiljnijih promjena koje su usmjerenе ka ohrabrvanju stranih investicija u zemlji. Na osnovu nekih analiza koje je obavila udruženi tim Međunarodne finansijske organizacije (IFC) i Svjetske banke, (FIAS), a koja su izvršila analize svih administrativnih barijera od strane BiH, prema stranim investitorima, otkriveno je da postoji jako puno klasičnih birokratskih barijera tom procesu, a posebno je izražena neskladnost među zakonodavstvima različitih entiteta kao i zakonske kontradiktornosti na nižim kantonalnim, gradskim i opštinskim nivoima. Zbog takvih prilika je to tijelo predložilo detaljna uputstva za promjenu postojećeg zakonodavstva i dalo dalje upute za njegovim usklađivanjem i harmoniziranjem na nivou cijele države BiH. Neusklađenost zakonskih akata kao i njegova nedorečenost i nekonsistentnost, predstavljaju stalan izvor konflikta i zloupotreba od strane korumpiranih državnih službenika. Na drugoj strani sistem pravosuđa je još uvijek opterećen političkim uticajima, pojedinih stranki što umanjuje njegovu kredibilnost, kao i spremnost da se uhvati u koštač sa stvarnim problemima kao što su siva ekonomija, organizovani kriminal itd.

⁴⁶ Galogaža M., Strategija društveno-ekonomskog razvoja Republike Srpske i Bosne i Hercegovine, MM College, 2005., str. 23

V – NEOPHODNOST ADEKVATNOG OBRAZOVANJA LJUDSKIH RESURSA ZA SAVREMENI KONCEPT JAVNOG MENADŽMENTA

Savremeni koncept javnog menadžmenta, njegova efikasnost i efektivnost u najvećoj mjeri zavise od kvaliteta radne snage koja je njegov integralni dio. Zbog toga se kao jedan od najvećih izazova koji se stavljuju pred savremeni javni menadžment jeste izbor kvalitetne i obrazovane radne snage koja je sposobna da izđe u susret sve većim zahtjevima i standardima savremenog koncepta javnog menadžmenta. Otuda nivo profesionalizma, stručnost, obrazovanje i znanje postaju kritične varijable od kojih zavisi kvalitet javnog menadžmenta. Ova intencija u savremenoj javnoj upravi je posebno prisutna u bivšim socijalističkim državama Istočne Evrope koje se sada nalaze u tranzicionom periodu ka tržišnoj privredi. Da bi se ovaj cilj postigao potrebno je uspostaviti takav sistem upravnog obrazovanja koji je cjelovit i koji pruža neophodna znanja i kompetencije za obavljanje poslova iz domena javnog menadžmenta, pri čemu je jedna od ključnih tački savremenog upravnog obrazovanja fokusiranost na njegovu diversifikaciju, uz istovremeno jačanje opštег upravnog profila. Opšti upravni profil se pri tome modifikuje i prilagođava sofisticiranim zahtjevima, osavremenjuje i proširuje novim nastavnim disciplinama.

Neophodna komponenta efikasnosti savremenog sistema javnog menadžmenta jeste kompetentna i profesionalna radna snaga, pri čemu su očekivanja građana u pogledu nivoa profesionalnosti u javnoj upravi sve veća. Savremeni javni sektor je složen i tehnički, organizacijski i stručno zahtjevan da je nemoguće uspješno rukovoditi upravnim organizacijama bez stručnih znanja, vještina i kompetencija. Sve to pokazuje da se zahtjev za profesionalizmom u javnom sektoru institucionalizovao i postao sastavni dio savremenog svijeta. Ondje gdje to nije slučaj javni menadžment nema odgovarajući kapacitet da ispuni očekivanja i potrebe građana, odnosno nije u stanju da radi u javnom interesu. U tom kontekstu adekvatna obrazovna podloga je osnov bez koga se profesionalizam u javnoj upravi ne može postići.

Nivo profesionalizma, stručnost, obrazovanje i znanje postaju kritične varijable upravnih reformi u tranzicionim zemljama u kojima njihovi sistemi prolaze kroz duboke

promjene već gotovo dvije decenije, pri čemu se promjene u pogledu kvaliteta i profesionalnosti upravnog osoblja smatraju ključnima. Bez njih nema institucionalnog kapaciteta potrebnog za rješavanje sve složenijih javnih problema i pitanja savremenih zemalja ni sposobnosti za pouzdano vođenje složenih procesa.

U tom kontekstu tranzicione zemlje su značajno unaprijedile sisteme obrazovanja za javnu upravu jer stalno podizanje očekivanja u pogledu stručnosti u javnom sektoru odražava se i na razvoj upravnog obrazovanja. U zapadnoevropskim zemljama upravno obrazovanje se razvijalo postepeno, dok je u bivšim socijalističkim zemljama doživjelo skok tek s promjenom društveno političkog sistema, pa su otuda i efekti sasvim drugačiji. Međutim, te zemlje treba da nastave sa reformama obrazovnog sistema jer je to jedini način da dostignu nivo profesionalizma i kompetentnosti u javnom menadžmentu koji je dostignut u razvijenim zapadnoevropskim državama. Dok je u razdoblju socijalizma važnija bila lojalnost i spremnost za izvršavanje odluka jedine političke partije, u uslovima demokratskog političkog sistema od javne se uprave očekuje stručnost, da bude stalna, da osigura organizacioni kontinuitet i pouzdanost, da prati, analizira i učestvuje u oblikovanju javnih politika, da pruža stručne savjete i stručnu podršku nosiocima političkih dužnosti, itd.

5.1 Trendovi u razvoju savremenog obrazovanja za potrebe javnog menadžmenta

U savremenoj Evropi još uvek ne postoji jedinstven koncept obrazovanja za javnu upravu, ali bez obzira na to ipak se mogu prepoznati konture određenih tendencija i trendova u tom obrazovnom polju. Prvenstveno se radi o uspostavljanju sistema upravnog obrazovanja, diversifikaciji, orijentisanosti na praksu, prilagođavanju savremenim upravnim doktrinama, pluridisciplinarnosti i sve užoj povezanosti upravnog obrazovanja i cjeloživotnog usavršavanja tokom javne službe.

Sistem obrazovanja za rad na upravnim poslovima i javnim službama obuhvata sve stepene obrazovanja, od srednjoškolskog obrazovanja do doktorskih studija. Prema nekim ranijim modelima, upravno obrazovanje je imalo za cilj da pripremi buduće upravne službenike za rad u upravi. Takva je orijentacija bila u osnovi mnogih evropskih visokoškolskih studija i ustanova u doba stvaranja apsolutističkih monarhija. Međutim, to je danas potpuno prevaziđeno i današnji cilj upravnog obrazovanja jeste stvaranje kompetentne i profesionalne radne snage koja je u stanju da odgovori zahtjevima vremena i sve većim potrebama i očekivanjima građana. Tokom svog razvoja upravna struka je napredovala u odnosu na druge struke, naročito od pravne, ali i od politološke, ekonomске i drugih struka, mada je negdje zadržala posebne veze s nekom od njih. To se

odrazilo u osnivanju svih stepena upravnog obrazovanja na starim ili novoformiranim visokoškolskim ustanovama. Uvodi se studij usklađen sa standardima Bolonjske deklaracije po formuli 3+2+3, s nivoom prvostepeni (studij u trajanju od tri godine), magistra struke (dodatne dvije godine) te doktora nauka u području javne uprave (završne tri godine).

S obzirom na različite okolnosti različitih zemalja razvoj tako zaokruženog i vertikalno prohodnog sistema upravnog obrazovanja obilježen je specifičnostima. Negdje se sistem više oslanja na veze s pravnom, negdje s politološkom, a negdje s ekonomskom strukom, a ponekad se u neku od stepenica u sistemu uključuje značajna privatna inicijativa, u nekim je slučajevima važna podrška nacionalne države i vlade, a ponekad finansijska i druga podrška dolazi od međunarodnih aktera.

Bez obzira na te organizacione i druge specifičnosti savremenu Evropu obilježava ne samo postojanje sistema upravnog obrazovanja nego i njegova djelotvornost, praktičnost i prohodnost, tako da gotovo i da nema zemlje koja nije uobličila i zaokružila takav sistem. Studenti javne uprave po završetku nekog od obrazovnih stepeni ne moraju prelaziti u drugu struku kako bi stekli najviše kvalifikacije, nego mogu napredovati u okviru vlastite upravne struke. Pored prednosti za same studente, koji brže i s manje otpora stiču najviše obrazovne kompetencije i stepene, takva vertikalna prohodnost znači i manje društvene troškove te brže vraćanje investicija u obrazovanje upravnog osoblja.

Uspostavljanju vertikalno prohodnog sistema upravnog obrazovanja posebno doprinosi usložnjavanje upravnih problema i poslova, kao i trend traženja osoblja sa sve višim obrazovnim stepenom. Poslovi za koje se ranije tražila srednja stručna sprema ili su prestali postojati ili su postali složeniji, te traže bolju obrazovnu pripremu. Rukovodeći poslovi i brojni vrlo složeni upravni poslovi zahtijevaju različite oblike i stepene obrazovanja.

U različitim područjima i poslovima javnog menadžmenta uglavnom se zapošljavaju stručnjaci pojedinih struka ili eksperti posebno sposobljeni za određene vještine. Danas se više ne smatra da su upravni poslovi tako jednostavnii da bi ih mogao obavljati svako, mada je takvih perioda u nekim ranijim fazama razvoja uprave itekako bilo.

Struke koje se traže u savremenom javnom menadžmentu, pored opšteg upravnog profila, vrlo su različite i obuhvataju širok dijapazon od tradicionalno vrlo zastupljenih pravnika preko ekonomista i politologa do inženjera različitih usmjerenja, arhitekata, ljekara i sl. Zbog toga se i u pojedine obrazovne programe tih struka, posebno na postdiplomskom specijalističkom nivou uključuju sadržaji iz domena javne uprave i javnog sektora. Osim toga učenje o upravnim aspektima i javnim politikama širi se i na nosioce političkih dužnosti, od lokalnih zastupnika pa sve do poslanika u parlamentu.

Pored toga i u užem dijelu upravnih generalista došlo je do pojave užih usmjerenja na stručnjake za državnu upravu, za lokalnu samoupravu i lokalni razvoj, za

javne politike, za menadžment u javnom sektoru itd. Specijalizacija i dalje napreduje, te se kao specifični zadaci koji traže specifičnu obrazovnu pripremu pojavljuju sledeće oblasti:

- poznavanje fundamentalnih sistemskih problema javnog menadžmenta,
- politika decentralizacije,
- specifičnosti javnih službi,
- organizacioni razvoj,
- opšti javni menadžment,
- menadžment ljudskih potencijala,
- finansijski menadžment,
- menadžment javnih ustanova,
- menadžment komunalnih preduzeća,
- gradski menadžment,
- upravljanje decentralizacijom,
- uobičavanje strateških planova,
- briga o elektronskoj upravi,
- poznavanje upravnih aspekata evropskih integracionih problema itd.

Zato se i upravni studiji, kojih je sve više, stalno i sve više diversifikuju. Pojavljuju se novi studiji javne uprave, specifični po usmjerenju, naglasku, sadržaju, studijskom programu ili svrsi koju žele postići. U tom se smislu ponekad problematizuje i raspravlja o jedinstvenosti studiranja uprave. Postavlja se pitanje i istražuje postojanje opšteg okvira studija javne uprave kao integrisane cjeline. Uprkos takvoj diversifikaciji opšti upravni profil ne samo da je opstao nego sve više jača. Premda najčešće i sam modifikovan, osavremenjen i proširen novim nastavnim disciplinama, on je potreban da bi obrazovao za određene temeljne i tipične, ključne upravne poslove, koji su na neki način kičma sistema javne uprave i koji osiguravaju minimum koherentnosti, povezanosti, međusobnog razumijevanja različitih dijelova i koordinacije u tom sistemu.

Otuda je potpuno jasno da bez takvog obrazovnog profila nivo usklađenosti djelovanja javne uprave može pasti ispod potrebnog minimuma. Oslanjanje na koordinaciju utemeljenu samo na pravnim propisima ili samo na političku koordinaciju, osim što ima određene negativne posljedice, nije dovoljno. Nedostatak koordinacije u sistem dovodi do smanjene efikasnosti, povećanih troškova, dupliranje funkcija, hiperprodukcije propisa, pretjerane birokratizacije i brojnih drugih upravnih disfunkcija, a onda i do štetnih posljedica u društvenoj i poslovnoj okolini.⁴⁷

⁴⁷ Edgell D.L., International Tourism policy, New York, 1990, str. 80-83

Savremeni koncept javnog menadžmenta fokusiran je na rezultat, na cjelovitu uslugu građaninu, preduzetniku ili drugom korisniku, što u velikoj mjeri zahtijeva poznavanje različitih područja upravnog djelovanja, različita znanja i vještine te dobro poznavanje različitih aspekata upravnog sistema, upravnih aktivnosti i upravnih postupaka, što traži opšte upravnotehničko i upravnopravno obrazovanje na nivou srednje spreme i na prvom nivou visokog obrazovanja. Pored toga, različita znanja i kompetencije potrebni su i na srednjim nivoima upravnog sistema, na kojima se prati stanje, analiziraju i pripremaju javne politike i pojedine odluke, pripremaju nacrti propisa te obavljaju slični stručni upravni poslovi. Usmjerenost na pojedino područje ili vrstu funkcija, kao što su ekonomija, pravo, politologija i slično, ograničava mogućnosti službenika da cjelovito zahvati probleme i ponudi adekvatna, cjelovita rješenja. U tom se smislu sve više govori o potrebi prelaza s usko orientisanih specijalista prema generalistima s mnoštvom različitih vještina.

Usmjerenost na praksu, tj. praktičniji pristup upravnom obrazovanju vezuje se za angloamerički koncept savremenog javnog menadžmenta, mada je on u sve većoj mjeri zastavljen i u okviru evropskog sistema javnog menadžmenta. U Evropi postoji izraženija sklonost teorijskom pristupu u proučavanju uprave, ali je i pragmatični pristup upravnim pitanjima značajno prisutan i uticajan. U novije vrijeme upravne studije i u evropskim zemljama sve više služe učenju praktičnih znanja, iskustvenih znanja potrebnih u svakodnevnoj praksi službenika u javnoj upravi. Kvalitetno upravno osoblje je kritični faktor uspješnosti javne uprave.

Razlozi utemeljenja upravnih studija uglavnom nisu bili intelektualne prirode. Poput drugih primijenjenih disciplina, kao što su pravo, medicina ili socijalni rad, i studije javne uprave usmjerene su ka praksi i to najprije na obučavanje budućih upravnih službenika. Pritom ipak treba poći od teorijskih znanja i naučnog pristupa. Osim što su nužan dio naučnog instrumentarija i naučnog rada, teorije su takođe izvrsni praktični instrumenti, ali samo ako se shvati kao način orientacije informisanih praktičara. Ali ipak teorije ne rješavaju praktične probleme, njih rješavaju živi ljudi, ali njihova imaginacija u traženju rješenja može biti stimulisana dobrom informisanošću i razumijevanjem relevantnih teorija. Bitno je naglasiti da upravna i politička praksa utiču na teorijsko razmišljanje. Prevladavajući stavovi upravnih praktičara, političara, poslovne zajednice i građana utiču na širenje ili sužavanje javne sfere, što obično dovodi do promjena u dominantnim upravnim teorijama, a onda i do promjena u poučavanju o javnoj upravi, odnosno do promjena u načinu i sadržaju upravnog obrazovanja.⁴⁸ Zbog svih tih razloga upravne studije inkorporiraju sve više praktičnih elemenata. Praktična nastava obuhvata upoznavanje s upravnim organizacijama i upravnim djelovanjem u

⁴⁸ Adler, Emanuel/Haas, Peter M. 1992: Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program, in: International Organization, str. 27-30

stvarnim upravnim organima, uvođenje vježbi kao sastavnog dijela nastave pojedinih predmeta, empirijska istraživanja upravnih organizacija i njihova djelovanja, praktični rad i boravak u upravnim organizacijama s podnošenjem izvještaja, angažovanje upravnih eksperata praktičara u nastavi, pripremnu službu u upravi i druge oblike.

Uticaj promijenjenih vrijednosti, stavova i očekivanja društvene okoline u kojoj javna uprava djeluje na upravne teorije kontinuiran je i posredan. Takve promjene u društvenoj okolini dovode do promjena u upravnim doktrinama. Kraj XX vijeka obilježile su dvije takve doktrine:

1. *Novi javni menadžment* - novi javni menadžment je orijentisan prema ostvarenju ekonomskih vrijednosti i to najprije vrijednosti ekonomičnosti i efikasnosti, a tek kasnije efektivnosti i kvaliteta javnih službi i usluga
2. *Dobra vladavina i uprava*

Upravno obrazovanje u evropskim zemljama dugo je bilo pravno orijentisano, pri čemu je veza prava i uprave bila uspostavljena u doba građansko-demokratskih revolucija. U prethodnoj fazi razvoja političkih sistema, absolutističkoj monarhiji, stvoren je efektivni monopol državne sile pod kontrolom absolutnog monarha. Tek s demokratskim reformama političkog sistema taj se monopol stavlja pod politički nadzor parlamenta sastavljenog od izabralih predstavnika građana. Parlament izražava "opštu volju građana" donoseći zakone koji ograničavaju državnu upravu. Takva pravna regulacija upravnog djelovanja i istovremeno podvrgavanje državne uprave strogom načelu zakonitosti bili su značajna civilizacijska inovacija i tekovina.

Potreba za pravnom regulacijom državne uprave vodila je ka dominaciji pravnih predmeta u obrazovanju za rad u državnoj upravi, a upravno se obrazovanje često odvijalo u okviru studija prava ili u okviru drugih studija na pravnim fakultetima. Tradicija upravnopravnog smjera proučavanja i poučavanja uprave počela se vremenom dopunjavati drugim pristupima praktično tek nakon II. svjetskog rata. U tom periodu se pojavio čitav niz novih i specifičnih pitanja o kojima se stiče znanje, podjednako teorijski i praktično usmjereno, te se oblikuju i izvode novi nastavni predmeti.

Među takvim, novim nastavnim predmetima i disciplinama nalaze se organizaciona pitanja, ekološki izazovi, evropske integracije i evropeizacija, upravna konvergencija, primjena savremenih informatičkih tehnologija i stvaranje *e-uprave*, javni menadžment, metode analize javnih politika te analiza pojedinih javnih politika (socijalne, ekonomske, obrazovne, politike decentralizacije, upravne modernizacije itd.), opšta pitanja javnih službi te specifičnosti pojedinih javnih službi, posebno upravljanja ili menadžmenta u pojedinim službama (menadžment u socijalnom radu, obrazovni menadžment itd.), finansijska pitanja u javnom sektoru, ekonomika javnog sektora, etika javnog sektora itd. Zato se može reći da je temeljna zajednička karakteristika savremenog

upravnog obrazovanja, bez obzira na specifičnosti pojedinih zemalja i pojedinih studija, njegova pluridisciplinarnost, multidisciplinarnost i interdisciplinarnost.

Pravna ekspertiza ograničava se na sljedeće oblasti:

- pojedine segmente djelovanja uprave,
- pravno regulisane procedure,
- ispitivanje pravne utemeljenosti upravnih odluka,
- sudsku kontrolu uprave

Samo se pravno obrazovanje, čak i u nekim zemljama kontinentalne Evrope, po uzoru na angloameričko pravno obrazovanje, sve više orijentiše na privatnopravne i određene javnopravne sadržaje, obrazujući najprije za potrebe pravosuđa i parapravosudnih službi, pomalo gubeći iz vida državnu i javnu upravu te upravno pravo. Pored mogućnosti specijalizacije i modernizacije samog pravnog obrazovanja to s druge strane smanjuje mogućnost zapošljavanja pravnika u javnoj upravi, ograničavajući je na određene pozicije. Time se i nekadašnji monopol pravnika u upravi te njihovo preuzimanje vodećih upravnih uloga u sve većoj mjeri rastaču u korist drugih struka, ponajprije u korist upravnih generalista i javnih menadžera.

Reforme visokog obrazovanja i primjenom Bolonjske deklaracije sigurno će pridonijeti jačanju pluridisciplinarnosti i interdisciplinarnosti upravnog obrazovanja. Jedna od komponenti te reforme uvođenje evropskog sistema prenosa bodova (ECTS), koji nastoji kvalitativne razlike u sadržaju studija pretvoriti u kvantitativno uporedive bodove koji se mogu prenositi, odnosno upotrijebiti kao temelj upisa na druge srodne studije. Uvode se tri stepena visokog obrazovanja, preddiplomski (BA), diplomski (MA) te postdiplomski doktorski (PhD). Nakon završetka pojedinog od njih može se nastaviti studij u istoj instituciji ili u nekoj drugoj, uključujući institucije i studije u drugim zemljama. Teži se oblikovanju izbornih modula (grupa predmeta) i smjerova te uvođenju većeg broja izbornih predmeta. Mobilnost i mogućnost da studenti bar donekle sami utiču na sadržaj studija vjerovatno će doprinjeti dodatnoj raznovrsnosti upravnih studija, uključivanju mnogih novih predmeta, najprije izbornih, kao i razvoju raznovrsnih studija u kojima će se javna uprava pojavljivati kao glavni, kao sporedni ili kao zajednički predmet studiranja, što u velikoj mjeri odgovara i potrebama upravne prakse.

Paralelno sa snažnjom praktičnom orientacijom upravnog obrazovanja, s diversifikacijom i naglašenijom pluridisciplinarnošću odvija se i proces približavanja temeljnog upravnog obrazovanja i usavršavanja tokom rada u javnoj upravi. Obrazovanje i usavršavanje otuda postaju dio jedinstvenog, cjeloživotnog učenja. Prestanak učenja nakon završene obrazovne pripreme praktično više nije moguć, jer nove tehnologije, novi problemi, novi pristupi, novi zahtjevi čini da područje javne uprave, kao i čitavo društveno područje u kojem uprava djeluje turbulentnim, što nužno zahtjeva permanentno usavršavanje radne snage koja radi u okviru javne uprave.

VI – RAZVOJ E-UPRAVE U EU I ZEMLJAMA JUGOISTOČNE EVROPE

Evropska unija daje izuzetan značaj stvaranju preduslova za e-upravu. Kao nužan preduslov ostvarenja e-uprave na nivou Evropske unije je reforma nacionalnih pravnih sistema i postojanje jasnih nacionalnih strategija i akcionalih planova e-uprave kao i usaglašavanje pravnih propisa u ovoj oblasti. Zemlje Jugoistočne Evrope veliki značaj pridaju razvoju elektronske uprave i usaglašavanju svojih pravnih propisa sa propisima zemalja Evropske unije u ovoj oblasti. Usklađivanje pravne regulative zemalja Evropske unije i zemalja Jugoistočne Evrope je u velikoj mjeri ostvareno, ali sama implementacija pojedinih zakonskih rješenja ne ostvaruje se istim intenzitetom u svim zemljama. Razlike koje postoje u ovom pogledu neophodno je otkloniti, jer je svim strateškim dokumentima zemalja Jugoistočne Evrope predviđeno usaglašavanje svih aspekata zakonodavne regulative i implementacije propisa u oblasti elektronske uprave tako da se u ovom području očekuju još veći rezultati u narednom periodu.

Upotreba informacionih i komunikacionih tehnologija, interneta, personalnih kompjutera, mobilnih telefona, digitalne televizije, itd. izvršio je transformaciju mnogih aspekata funkcionisanja administrativnih aparata država. Dostupnost informacija na daljinu i pružanja javnih usluga online putem omogućava otvaranje javne uprave prema građanima i omogućava novi kvalitet javnih usluga. Ovi potencijali novih informacionih tehnologija omogućili su mnogim vladama da razviju koncep e-uprave. Većina vlada danas u svijetu distribuiraju informacije putem web strana, izgrađuju svoje digitalne baze podataka i pružaju neki vid usluga online putem. Ogromne uštede, koje omogućuje uvođenje e-uprava u zemljama Evropske unije od čak 50 biliona evra na godišnjem nivou, kao i povećanje konkurentnosti zemalja Evropske unije razvojem e-uprave uslovili su da e-uprava postane jedan od važnih prioriteta u planovima razvoja Evropske unije.⁴⁹

⁴⁹ Armingeon, Klaus 1992: Steuerpolitik, in: Schmidt, Manfred G. (Hg.): Lexikon der Politik. Bd. 3: Die westlichen Lander, Miinchen, str. 25

U okviru Evropske Unije e-uprava se definiše kao *upotreba informaciono komunikacionih tehnologija, a naročito upotreba interneta kao instrumenata za postizanje bolje uprave*. U Evropskoj Uniji se smatra da e-uprava treba da bude više zasnovana na znanju, okrenuta korisnicima, distribuirana i umrežena, a da u svojoj suštini predstavlja modernizaciju i reformu javne uprave i stvaranje informacionog društva. E-uprava je segment reforme javnog sektora. U planovima razvoja Evropske Unije za narednih 10 godina e-uprava zauzima značajno mjesto kao alat za stvaranje bolje uprave, u najširem smislu, kako bi se modernizovale institucije i procesi i stvorilo adekvatno okruženje i ljudski resursi u javnoj upravi kako bi se postigla *bolja uprava* i uvećalo *javno dobro*. Javnim dobrom se smatra vrijednost stvorena od strane uprave pružanjem usluga, donošenjem zakona i propisa, i drugim aktivnostima. Jedan od važnih izazova e-uprave je harmonizacija propisa u ovoj oblasti kako bi se omogućilo prekogranično pružanje usluga, odgovarajući nivo bezbjednosti, zaštita privatnosti, itd.

Direktne koristi koje se ostvaruju uvođenjem e-uprave su smanjenje troškova u upravi i javnim poslovima, značajne uštede u područjima kao što su javne nabavke, prikupljanje poreza i carinske operacije, uz bolji i neprekidan kontakt sa građanima, posebno onima koji žive u udaljenim i manje naseljenim područjima. Indirektne koristi nisu manje važne i uključuju veću transparentnost i odgovornost u javnom odlučivanju, što je moćno sredstvo u borbi protiv korupcije.⁵⁰

E-uprava se nikako ne može svesti na samo pružanje usluga građanima ili biznis partnerima već je ona koncept koji podrazumijeva reorganizaciju cijelog vladinog aparata u cilju ostvarenja novih formi upravljanja.

E-uprava se može predstaviti i kao cjelina koja obuhvata tri vrste odnosa:

1. Uprave i građana - omogućava građanima direktno pristupanje vladinim informacijama i servisima sa bilo kog mjesta upotrebom različitih kanala komunikacije.
2. Uprave i kompanija - omogućava interakciju između vlade i privatnog sektora online putem i tako se smanjuje i uprošćava proces regulacije i postiže veća konkurentnost kompanija.
3. Uprave i same uprave - efikasno pružanje usluga zavisi od različitih dijelova vlade i od podijeljenih nadležnosti pa je cilj e-uprave jedna tačka pristupa vladi što zahtijeva saradnju različitih dijelova vlade i sa njima povezanih agencija, zajedničko korišćenje baza podataka i resursa radi povećanja efikasnosti i efektivnosti.

⁵⁰ Adler, Emanuel/Haas, Peter M. 1992: Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program, in: International Organization, str. 35

Jedan od načina da se definiše e-uprava je njen definisanje kao procesa transformacije javnog sektora, njegovih unutrašnjih i spoljnih odnosa uz pomoć novih informacionih tehnologija kako bi se unaprijedila odgovornost vlade, povećala efikasnost, smanjili troškovi, obezbijedilo učešće građana u kontroli i unapređenju rada uprave. Svjetska banka definiše e-upravu kao upotrebu informacione tehnologije od strane vladinih agencija u cilju promjene odnosa sa građanima, kompanijama, i drugim djelovima vlade. Te tehnologije služe za postizanje:

- bolje isporuke vladinih usluga građanima,
- unapređenja interakcije sa biznis kompanijama i industrijom,
- bolje dostupnosti informacija građanima,
- efikasnije upravljanje vladom.

Uspostavljanje e-uprave rezultira:

- manjom korupcijom,
- povećanjem transparentnosti,
- većim kvalitetom vladinih usluga,
- povećanim prihodima i smanjenjem troškova.

6.1 Servisi e-uprave

U zadnjih nekoliko godina razvoj online javnih usluga, odnosno e-uprave u Evropskoj uniji je u značajnom porastu od oko 27% od 2001. do 2004. godine. Ove usluge se u znatno većem procentu pružaju kompanijama u odnosu na procenat usluga koji se pruža građanima. Isporuka online sofisticiranih javnih usluga u Evropskoj Uniji je prešla procenat od 65% još 2004. godine. Dostupnost javnih usluga online u Evropskoj Uniji posmatra se kroz realizaciju četiri faze dostupnosti:

- dostupnost informacija - informacije neophodne da bi se započela procedura,
- interakcija u jednom pravcu - preko web strane se mogu preuzeti formulari,
- interakcija u oba pravca - preko web strane podnošenje popunjениh formulara uz autentifikaciju,
- potpuni elektronski postupak - preko web strane potpuno pružanje usluge uključujući odlučivanje i dostavljanje odluke.

Servisi e-uprave koji su namijenjeni građanima:

- prijava poreza,

- pomoć u traženju posla,
- socijalna pomoć (za nezaposlene, dodaci za porodice, medicinska njega, studentski krediti i stipendije),
- lična dokumenta (pasoš, lična karta i vozačka dozvola),
- registracija automobila,
- dobijanje građevinske dozvole,
- prijave policiji,
- javne biblioteke (uvid u katalog, pretraživanje),
- izvodi iz matičnih knjiga (rođeni, vjenčani, umrli, državljanstvo, prebivalište itd.),
- prijava i upis u oblasti obrazovanja,
- prijava promjene adrese,
- zdravstveni servisi (savjeti, zakazivanje pregleda i sl.).

Ovih 12 usluga su najkarakterističnije i predstavljaju osnov za uvođenje e-uprave, a ukupan broj usluga koje se pružaju građanima, a koje e-uprava obuhvata, proističe iz ukupnosti nadležnosti centralnih i lokalnih organa uprave.

Servisi namijenjeni kompanijama:

- socijalni doprinosi za zaposlene,
- porez na dobit preduzeća,
- porez na dodatu vrijednost,
- registracija novog preduzeća,
- podnošenje podataka kancelarijama koje se bave statistikom,
- carinske deklaracije,
- dozvole u vezi sa životnom sredinom
- javna nabavka.

Servisi namijenjeni javnim službenicima - obuhvataju sve one informacije i baze podataka koje su neophodne za svakodnevni rad javnih službenika i sve one informacije i baze podataka koje im povremeno mogu zatrebatи, a jedna od važnih prepreka ostvarenju cilja e-uprave je i odgovarajući program osposobljavanja javnih službenika.

Poboljšanje usluga e-uprave direktno zavisi od stepena obrazovanja i osposobljenosti javnih službenika. Njihova osposobljenost pored klasičnih načina mora se vršiti i učenjem na daljinu, odnosno kroz programe e-učenja u sklopu koncepta doživotnog učenja, pri čemu je važno osmišljavanje motivacije javnih službenika za učešće u ovom procesu. Programi e-učenja mogu biti posvećeni problematici elektronskog potpisa, bezbjednosti podataka, slobodnom pristupu informacijama, itd.

6.2. Implementacija e-uprave

Za implementaciju e-uprave neophodni su odgovarajući zakonski i tehnološki preduslovi. Potrebno je da svaki građanin može da bude identifikovan od strane sistema. Potrebno je svim građanima izdati nove lične karte sa pametnim čipom (SMART), ili na drugi način osigurati primjenu elektronskog potpisa. Pored toga potrebno je ostvariti bezbjednu elektronsku komunikaciju između korisnika i sistema. Ukoliko se za upravni postupak plaća nadoknada, potrebno je imati razrađen bankarski sistem za bezgotovinsko elektronsko plaćanje.⁵¹ Za uspješnu implementaciju e-uprave potrebni su sljedeći preduslovi:

- elektronski registar građana,
- elektronski registar privrednih subjekata,
- posrednički softver za istovremeni pristup raznorodnim bazama podataka,
- riječnik podataka informacionog sistema,
- sistem za administrativno poslovanje,
- elektronski katastar nepokretnosti,
- elektronski registar prostornih jedinica,
- elektronski sistem za pružanje socijalne zaštite,
- elektronski sistem za pružanje invalidsko – boračke zaštite,
- elektronski sistem za brigu o djeci i porodici,
- statistički informacioni sistem,
- elektronski registar matičnih knjiga rođenih, vjenčanih i umrlih,
- elektronski birački spisak,
- informacioni sistem pravosudnih organa,
- elektronski sistem državnog trezora,
- centralni registar sertifikacionih tijela za izdavanje elektronskih potpisa,
- centralni sistem za kadrovsko poslovanje,
- opštinski sistemi poslovanja,
- elektronski registar nevladinih organizacija,
- zajednička mrežna infrastruktura republičkih organa,
- sistem zaštite zajedničke mreže republičkih organa,

51 Adler, Emanuel/Haas, Peter M. 1992: Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program, in: International Organization, str. 58-60

- internet pristup za državne organe,
- razvoj jedinstvenog izgleda i sistema navigacije internet prezentacija državnih organa.

6.3. Pravni okvir e-uprave u evropskim zemljama

U prijedlogu Ustava Evropske Unije postoji pravni koncept prava na *dobru upravu* što se već utvrđuje i u pojedinim nacionalnim ustavima. Termin dobra uprava podrazumijeva postizanje efikasnosti birokratije i optimizovanje rada uprave na način da se sačuvaju prava građana. Dobra uprava danas funkcioniše preko umreženih pravnih baza podataka, odnosno automatizovane administracije što predstavlja suštinu e-uprave. Ciljevi realizacije politike e-uprave Evropske Unije su da se razviju moderne javne usluge i dinamičko okruženje za elektronsko poslovanje. Osnovni indikatori realizacije ovog plana bili su:

- pristup i korišćenje interneta od strane građana,
- pristup i korišćenje informacionih i komunikacionih tehnologija od strane kompanija,
- troškovi internet pristupa,
- e-uprava,
- e-učenje,
- e-zdravstvo,
- e-poslovanje.

Najveći broj evropskih zemalja još nije donio posebne zakone o e-upravi već je donio pojedinačne zakone kojima se regulišu određena pitanja vezana za e-upravu. Ti zakoni su:

- Zakon o telekomunikacijama,
- Zakon o elektronskom potpisu,
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama,
- Zakon o zaštiti ličnih podataka,
- Zakon o zaštiti potrošača,

Prilikom izrade strategije izgradnje e-uprave neophodno je odrediti instituciju unutar vlade koja će biti odgovorna za implementaciju njene nadležnosti, kao i proceduru za pisanje i usvajanje dokumenata i pravnih propisa koji će regulisati pitanja elektronske trgovine, zaštite prava intelektualne svojine, itd. Osnovni princip pravnog regulisanja e-uprave je davanje jednakih šansi za sve koji učestvuju u procesu e-uprave i davanje

jednakih mogućnosti svim članovima društva da uzmu učešće u razvoju e-uprave bez obzira na njihov društveni status, mjesto prebavališta, starost, i sl. Pravnim propisima se mora precizirati koje funkcije pojedinih institucija obuhvata e-uprava, sa tačno navedenim nadležnostima, pravima i obavezama i principima strateškog planiranja.

Neki od principa pravnog regulisanja e-uprave su:

- priznanje osnovnih prava i sloboda u sajber prostoru,
- minimalno regulisanje,
- tehnološka neutralnost,
- univerzalni pristup i racionalni troškovi,
- relevantnost za sve grupe korisnika,
- transparentnost i pristup informacijama,
- povećavanje uloge samoregulacije i koregulacije.

Nužan preduslov ostvarenja elektronske vlade je reforma nacionalnog pravnog sistema.⁵² Da bi aktivnosti vlade na uspostavljanju e-uprave bile pravno regulisane i u okviru ustava, zakona i propisa neophodno je da bude usvojena pravna regulativa koja reguliše pitanja elektronskog potpisa, elektronske dokumentacije, elektronske komunikacije između vladinih institucija i građana, zaštitu podataka i sigurnost podataka, kao i druga pitanja vezana za elektronsku upravu.

Pravni dokumenti Evropske unije koji predstavljaju okvire regulative elektronske uprave u zemljama Evropske unije implementirani su kroz nacionalna zakonodavstva zemalja Evropske unije.

6.3.1 Austria

Austria je Zakon o e-upravi usvojila 27. februara 2004. godine, a stupio je na snagu 1. marta 2004. godine. Ovaj Zakon obavezao je organe uprave u Austriji da u potpunosti pređu na elektronske transakcije i elektronsko pružanje usluga do 1. januara 2008. godine. Austrijski Zakon o e-upravi podijeljen je na sedam dijelova:

- cilj i svrha Zakona,
- identifikacija i autentifikacija u elektronskim komunikacijama sa javnim ustanovama,
- upotreba ličnih identifikacionih karti u privatnom sektoru,
- elektronska potvrda podataka,
- posebnosti elektronskog upravljanja podacima,

⁵² Edgell D.L., International Tourism policy, New York, 1990, str. 120

- kaznene odredbe,
- prelazne i završne odredbe.

Osnovni cilj austrijskog zakona o e-upravi je da unaprijedi pravnu relevantnost elektronskih komunikacija sa javnim ustanovama, potpuno precizno određuje ministarstva i organe koji treba da izvrše implementaciju ovog zakona. Austrija je usvojila Ustavni zakon o pristupu informacijama još 1988. godine, a u oblasti zaštite podataka usvojila je 2000. godine, Zakon o zaštiti podataka uskladen sa Direktivom EU o zaštiti podataka iz 1995. godine, Zakon o elektronskoj trgovini Austrija je usvojila 2002. godine u skladu sa Direktivom EU o elektronskoj trgovini iz 2000. godine, Zakon o telekomunikacijama 2003. godine, Zakon o elektronskom potpisu 1999. godine, Zakon o javnim nabavkama 2006. godine i on je u potpunosti uskladen sa svim direktivama EU u vezi sa elektronskim javnim nabavkama, Zakon o korišćenju javnih informacija 2005. godine u skladu sa Direktivom EU o korišćenju informacija javnog sektora iz 2003. godine.

6.3.2 Italija

Na prijedlog italijanskog Ministarstva za inovacije i tehnologiju Parlament Italije je 7. marta 2005. godine usvojio Zakon o e-upravi u cilju stvaranja okvira za razvoj e-uprave. Zakon sadrži niz pravila, obaveza, preporuka i ciljeva u vezi upotrebe informaciono komunikacionih tehnologija u javnom sektoru. Zakon obavezuje javnu upravu da međusobno dijeli relevantne informacije u elektronskom smislu, određuje minimalni broj usluga koji se mora pružati građanima i kompanijama preko interneta, obavezuje upravu na prihvatanje elektronskog plaćanja od 1. januara 2006. godine, upotrebu elektronske identifikacione karte u korišćenju online usluga javne uprave od 1. januara 2007. godine. Zakonom o e-upravi se utvrđuje obaveza stvaranja "informacionog autoputa" uprave, odnosno mreže različitih lokalnih, regionalnih i centralnih mreža kao i mreže 540 kancelarija Vlade Italije u inostranstvu koja će, na primjer, ubrzati glasanje italijanskih građana u inostranstvu i stvaranje konzularnog registra. Nova prava koja se garantuju građanima i kompanijama su:

- pravo na upotrebu tehnologije,
- pravo na pristup i slanje digitalnog dokumenta,
- pravo na sve vrste plaćanja elektronskim putem,
- pravo na korespondenciju sa javnim sektorom putem e-pošte,
- pravo na kvalitetnu uslugu javne uprave,
- pravo na učešće u demokratskim procesima,

- pravo na pronalaženje validnih online formi.

Zakon o e-upravi Italije predviđa sljedeće instrumente za ostvarivanje predviđenih prava:

- sertifikovanu e-poštu,
- digitalni potpis,
- elektronske dokumente,
- web site,
- elektronske karte.

Italijanska vlada je izračunala da će prelaskom na e-upravu ostvariti značajne uštede, pa samo u dva segmenta, izdavanju dozvola uštedeće se godišnje 400 miliona evra, a slanjem e-pošte oko 350 miliona evra. U oblasti slobodnog pristupa informacijama Italije je još 1990. godine usvojila Zakon o administrativnim procedurama i pristupu administrativnim dokumentima. U oblasti zaštite podataka Italija je usvojila 30. juna 2003. godine Zakon o zaštiti dokumenata koji je u potpunosti implementirao Direktivu zaštiti podataka EU iz 1995. godine i Direktivu o privatnosti i elektronskoj komunikaciji EU iz 2002. godine.

U oblasti elektronske trgovine Italija je usvojila Uredbu o elektronskoj trgovini 9. aprila 2003. godine koja je implementirala Direktivu EU iz 2000. godine. U oblasti elektronske komunikacije usvojena je Uredbu o elektronskim komunikacijama 31. jula 2003. godine.

U oblasti elektronskog potpisa Italija je bila jedna od prvih zemalja koja je 15. marta 1997. godine usvojila Zakon o elektronskom potpisu. U oblasti elektronskih javnih nabavki usvojila je 12. aprila 2006. godine Zakon o javnim nabavkama koji je implementirao Direktive EU iz 2004. godine. U oblasti korišćenja informacija javnog sektora Italija je donijela 24. januara 2006. godine Uredbu koja je implementirala Direktivu EU o korišćenju informacija javnog sektora iz 2003. godine.

6.4 Pravni okvir e-uprave u zemljama jugoistočne Evrope

6.4.1 Pravni okvir e-uprave u Srbiji

U Srbiji je usvojena *Strategija razvoja informacionog društva* oktobra 2006. godine, *Strategija reforme državne uprave* 24. novembra 2004. godine, *Strategija elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2009. do 2013. godine* i niz zakonskih tekstova koji predstavljaju preduslov funkcionisanja elektronske uprave.

Strategija razvoja informacionog društva Republike Srbije predviđa da se reforma i modernizacija državne uprave zasnovana na širokoj upotrebi informaciono-komunikacione tehnologije i da predstavlja jedan od ključnih elemenata sveukupne tranzicije Republike Srbije u moderno informaciono društvo. Modernizacija državne uprave predstavlja korjenitu promjenu tradicionalnog načina na koji se obavljaju administrativni procesi u okviru države. Na taj način, e-uprava obezbjeđuje efikasnije i odgovornije javne službe koje su prilagođene potrebama građana i privrede.

Strategije reforme državne uprave u Republici Srbiji, koje je usvojila Vlada Republike Srbije 2004. godine predstavljaju temelj za sve aktivnosti kojima je cilj reforma državne uprave i lokalne samouprave. Kao jedan od ciljeva reforme državne uprave navedena je i izgradnja državne uprave usmjerenje ka građanima. Cilj je modernizacija državne uprave, odnosno da se uvođenjem informacionih tehnologija u rad državnih organa kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou obezbijedi građanima mogućnost da utiču na javni život. Informacione i komunikacione tehnologije u ovom segmentu omogućavaju građanima elektronsku dostupnost najrazličitijih servisa i to na principu pune transparentnosti, a takođe omogućava građanima da javno iskažu svoj stav vezano za funkcionisanje državne uprave i obavljanje javnih poslova.

Strategija elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2009. do 2013. godine utvrđuje načela koja će omogućiti ostvarivanje elektronske uprave:

- načelo korišćenja raspoloživih podataka po službenoj dužnosti,
- načelo jedinstvenog šaltera,
- načelo dostupnosti javnih podataka u elektronskoj formi,
- načelo dostupnosti elektronskih usluga,
- načelo nezanemarivanja klasičnog oblika pružanja usluga,
- načelo primjene informaciono komunikacionih tehnologija u novim uslugama, načelo izbjegavanja tehnološke zavisnosti, načelo informacione bezbjednosti, i načelo kadrovske osposobljenosti.

Zakon o elektronskom potpisu usvojen je 2004. godine i njime se uređuje upotreba elektronskog potpisa u pravnim poslovima i drugim pravnim radnjama, kao i prava, obaveze i odgovornosti u vezi sa elektronskim sertifikatima, ako posebnim zakonima nije drukčije određeno.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja usvojen je 5. novembra 2004. godine i njime se uređuje pravo na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti, radi ostvarenja i zaštite interesa javnosti i ostvarenja slobodnog demokratskog poretku i otvorenog društva. Radi ostvarenja prava, Zakonom se ustanovljava povjerenik za informacije od javnog značaja, kao samostalan državni organ, nezavisan u vršenju svoje nadležnosti.

Zakon o registraciji privrednih subjekata usvojen je 2004. godine uređuje uslove, predmet i postupak registracije u registar privrednih subjekata, kao i način vođenja registra privrednih subjekata.

Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala usvojen je 15. jula 2005. godine. Ovim Zakonom obrazuju se specijalizovani državni organi radi otkrivanja, krivičnog gonjenja i suđenja za:

- krivična djela protiv bezbjednosti računarskih podataka određena krivičnim zakonom,
- krivična djela protiv intelektualne svojine, imovine i pravnog saobraćaja kod kojih se kao objekat ili sredstvo izvršenja krivičnog djela javljaju računari, računarske mreže, računarski podaci, kao i njihovi proizvodi u materijalnom ili elektronskom obliku.

Krivični zakonik je usvojen 29. septembra 2005. godine. Usvajanjem ovog zakona krivično pravna materija je zaokružena i uskladena sa međunarodnim konvencijama. Zakonom su na jednom mjestu obuhvaćena sva krivična djela i uveden je veći broj krivičnih djela koje naše zakonodavstvo nije poznavalo, kao što su npr. djela koja se odnose na kompjuterski kriminal, zaštitu autorskih prava i dr.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti je usvojen 23. oktobra 2008. godine. Ovim Zakonom se uređuju uslovi za prikupljanje i obradu podataka o ličnosti, prava lica i zaštita prava lica čiji se podaci prikupljaju i obrađuju, ograničenja zaštite podataka o ličnosti, postupak pred nadležnim organom za zaštitu podataka o ličnosti, obezbeđenje podataka, evidencija, iznošenje podataka iz Republike Srbije i nadzor nad izvršavanjem ovog Zakona. Poslove zaštite podataka o ličnosti obavlja povjerenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Zakon o elektronskom dokumentu je usvojen 8. jula 2009. godine i ovim Zakonom se uređuju uslovi i način postupanja sa elektronskim dokumentom u pravnom prometu, upravnim, sudskim i drugim postupcima, kao i prava i obaveze i odgovornosti privrednih društava i drugih pravnih lica, preduzetnika i fizičkih lica, državnih organa, organa teritorijalne autonomije i organa jednica lokalne samouprave i organa preuzeća, ustanova, organizacija i pojedinaca kojima je povjerenovo vršenje poslova državne uprave, odnosno javnih ovlaštenja u vezi sa elektronskim dokumentom. Ovim Zakonom se regulišu pitanja kao što su šta je to elektronski dokument, kakva je njegova punovažnost i dokazna snaga, način izrade, dostavljanja, čuvanja i zaštite elektronskog dokumenta, kao i pitanja vezana za nadzor, kazne, i donošenje podzakonskih akata vezanih za primjenu ovog Zakona.

Pored već usvojenih zakonskih propisa u oblasti e-uprave Srbija se nalazi tek na početku stvaranja e-uprave i neophodno je što hitnije usvojiti niz novih zakona kojima bi se stvorio mnogo bolji ambijent i kako bi se naše zakonodavstvo u toj oblasti u što većoj

mjeri harmonizovalo sa evropskoim zakonodavstvom. Pored toga donošenjem ovih zakona i njihovom adekvatnom implementacijom u bitnoj mjeri bi se popravio kvalitet života građana Srbije i stvorio bi se mnogo bolji poslovni ambijent neophodan kompanijama.

6.4.2 Pravni okviri e-uprave u Hrvatskoj

Nacionalna strategija za razvoj informacionog društva u Hrvatskoj je usvojena početkom 2002. godine. Hrvatska je učinila velike pomake u izgradnji i poboljšanju komunikacione infrastrukture i mreže, kao i na planu regulative. Pitanje slobodnog pristupa informacijama u Hrvatskoj je regulisano Zakonom o pravu na pristup informacijama usvojenom 2003. godine. U oblasti zaštite podataka i privatnosti Hrvatska je usvojila 2003. godine Zakon o zaštiti ličnih podataka, a u oblasti elektronske trgovine Hrvatska je usvojila 2008. godine Zakon o elektronskoj trgovini, a u oblasti regulative elektronskog potpisa usvojen je Zakon o elektronskom potpisu 2002. godine koji je izmjenjen 2008. godine.

U oblasti elektronskih javnih nabavki Hrvatska nema posebno usvojene pravne regulative, ali postojećim Zakonom o javnim nabavkama iz 2001. godine i podzakonskim aktima 2002. godine predviđena je obaveza objavljivanja tendera na internetu. U oblasti korišćenja informacija javnog sektora u Hrvatskoj nije usvojena specifična regulativa, ali je jedan dio ove materije regulisan Zakonom o elektronskom dokumentu koji je usvojen 2005. godine.

6.4.3 Pravni okvir e-uprave u Crnoj Gori

Strategiju razvoja informacionog društva – put u društvo znanja Vlada Crne Gore je usvojila zajedno sa akcionim planom 17. juna 2004. godine. Ona je zasnovana na usvojenim programima Evropske Unije. U toj strategiji formulisani su određeni ciljevi koji se moraju ostvariti:

- implementirati sve zakone potrebne za elektronsko poslovanje državne uprave i biznisa,
- sve organe državne uprave i lokalne samouprave povezati u jedinstvenu i bezbijednu široko pojasnu Internet mrežu,
- u upotrebi su javne pristupne tačke u svim mjestima u Crnoj Gori sa najmanje 500 stanovnika,

- sve škole priključiti na Internet,
- sve državne zdravstvene ustanove priključiti na Internet,
- uspostaviti osnovne registre – građana, prostora, biznisa,
- uspostaviti informacioni servis za većinu administrativnih procedura na državnom i lokalnom nivou,
- uspostaviti informacioni sistem za potrebe kulture i turizma.

U toj strategiji razvoja definisani su i projekti servisa za građane i projekti servisa za poslovne organizacije kao segmenti e-uprave u Crnoj Gori, a u okviru te strategije definisani su i usvojeni sljedeći zakoni koji regulišu oblast e-uprave:

- Zakon o prijavi prebivališta i boravišta,
- Zakon o evidenciji ličnih stanja,
- Zakon o crnogorskom državljanstvu,
- Zakon o registru građana,
- Zakon o ličnoj karti,
- Zakon o azilu,
- Zakon o strancima ,
- Zakon o putnim ispravama,
- Zakon o poslovnom registru,
- Zakon o registru prostora,
- Zakon o registru administrativnih adresa,
- Zakon o privatnosti i dostupnosti informacija,
- Zakon o državnom arhivu,
- Zakon o državnoj statistici,
- Zakon o elektronskoj trgovini,
- Zakon o zaštiti intelektualne svojine.

6.4.4 Pravni okvir e-uprave u Sloveniji

Slovenija je o uspostavljanju elektronske uprave počela da razmišlja još prije 20 godina. Od 1993. godine, krenulo se u ubrzavanje zakonodavnog postupka i transformisanje procedura u državnoj upravi i ta faza je trajala sve do 2002. godine. Od 2002. godine, kada su temeljno implementirane i završene proceduralne transformacije, uspostavljen je portal i komunikacija sa građanima.

Od 2003. godine krenulo se u realizaciju usvojenih projekata za razvijanje elektronske komunikacije sa poslovnim subjektima i drugim upravama, a shodno takvoj

strategiji, i sam portal je podijeljen na tri dijela. U dijelu koji se odnosi na komunikaciju vlada - radi se o ostvarivanju efikasnije komunikacije unutar same vlade i sa drugim državnim organima i vladama, a naročito sa administracijom u Briselu. Fokus je bio na ubrzanim razvoju efikasne komunikacije sa poslovnim subjektima, jer je to ocijenjeno kao prioritet u daljoj strategiji ekonomskog približavanja najrazvijenijim evropskim zemljama, ali i kao šansa za domaći biznis na globalnom nivou. U Sloveniji su realizacije projekata počele da bivaju efikasnije od momenta kada su kao partneri angažovane firme i započeo rad sa spoljnim timovima, što je dovelo do bolje kontrole cijelog procesa i većeg poštovanja zadatih rokova.

Slovenija je svoju pravnu regulativu u oblasti elektronske uprave usklađivala sa pravnom regulativom Evropske Unije u različitim oblastima. U oblasti slobodnog pristupa javnim informacijama usvojen je Zakon o slobodnom pristupu javnim informacijama 2003. godine godine koji je izmjenjen 2006. godine. Ovim pravnim aktom uspostavljeno je nezavisno tijelo nadležno za omogućavanje pristupa javnim informacijama i izvršeno je usklađivanje sa Direktivom 2003/4/EC o pristupu javnim informacijama.

U oblasti zaštite podataka i privatnosti u julu 2004. godine usvojen je Zakon o zaštiti ličnih podataka koji je u slovenačko zakonodavstvo u potpunosti implementirao Direktivu 95/46/EC o zaštiti podataka. U oblasti elektronske trgovine Slovenski parlament je 13. juna 2000. godine usvojio Zakon o elektronskoj trgovini i elektronskom potpisu. U oblasti elektronskih komunikacija Slovenija je prvog maja 2004. godine usvojila Zakon o elektronskim komunikacijama koji je kasnije izmijenjen 2006. godine. Ovaj Zakon je u potpunosti implementirao Direktive EU 2002/19/EC, 2002/20/EC, 2002/21/EC, 2002/22/EC, 2002/58/EC koje se odnose na ovu oblast.

U oblasti elektronskih javnih nabavki Slovenija je usaglasila svoj Zakon o javnim nabavkama u decembru 2006. godine u potpunosti sa direktivama EU iz ove oblasti (2004/17/EC i 2004/18/EC). U oblasti korišćenja informacija nastalih u javnom sektoru Slovenija je implementirala Direktivu 2003/98/EC u svoje zakonodavstvo izmjenom Zakona o pristupu javnim informacijama jula 2005. godine i donošenjem posebne Uredbe o komunikaciji i korišćenju javnih informacija u avgustu 2005. godine. Slovenija je tokom 2006. godine donijela još dva zakona i to Zakon o zaštiti dokumenata i arhiva u arhivskim institucijama i Zakon o čuvanju dokumentacije i arhiva koji regulišu čuvanje elektronskih sadržaja.

6.4.5 Pravni okvir e-uprave u Makedoniji

Strateški program za period 2006-2010. godine Makedonije za razvoj informacionih tehnologija i informacionog društva predviđa osnivanje Ministartsva za informaciono društvo i definisanje Nacionalne strategije i Akcionog plana za razvoj informacionog društva. Ovim dokumentima predviđen je i proces reforme javne administracije kao ključnog preduslova za stvaranje elektronske uprave.

U oblasti slobodnog pristupa informacijama u Makedoniji je 25. januara 2006. godine usvojen Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ovim Zakonom je formirana i Komisija za zaštitu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. U oblasti zaštite podataka i privatnosti usvojen je 2005. godine Zakon o zaštiti ličnih podataka koji je usaglašen sa Direktivom EU iz te oblasti (95/46/EC).

U oblasti elektronske trgovine u Makedoniji je usvojen Zakon o elektronskoj trgovini 26. oktobra 2007. godine koji reguliše pitanja usluga informacionog društva i elektronske trgovine. U oblasti elektronskih komunikacija Makedonija je usvojila Zakon o elektronskim komunikacijama 15. februara 2005. godine. Na osnovu ovog Zakona osnovano je novo nezavisno tijelo Agencija za elektronske komunikacije.

U oblasti elektronskog potpisa usvojen je 2001. godine Zakon o podacima u elektronskoj formi i elektronskom potpisu. U oblasti elektronskih javnih nabavki Makedonija je 2007. godine donijela Zakon o javnim nabavkama koji je implementirao rješenja predviđena direktivama EU u ovoj oblasti (2004/17/EC i 2004/18/EC). U oblasti korišćenja informacija javnog sektora Makedonija je samo neke aspekte iz ove oblasti regulisala već pomenutim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

6.4.6 Pravni okvir e-uprave u Bugarskoj

Strateški program za razvoj informacionog društva u Bugarskoj od 2008 – 2010. godine usvojen je oktobra 2008. godine. U realizaciji tog strateškog dokumenta 2009. godine Bugarska je razvila program širokopojasnog pristupa internetu, portal objedinjenih zdravstvenih informacija i sistem elektronskog plaćanja, a 2010. godine je razvila pametne elektronske kartice u oblasti zdravstva i počela je sa testiranjem sistema elektronskih usluga centralne vlasti i 13 lokalnih samouprava.

Zakon o elektronskoj upravi Bugarske stupio je na snagu 13. juna 2008. godine, a ovim zakonom regulišu se pitanja korišćenja elektronskih dokumenata i pitanja vezana za funkcionisanje servisa elektronske uprave. Zakon se odnosi na državnu upravu i na neke druge institucije, kao što su notari, obrazovne institucije, zdravstvene institucije, pošta, telekom, itd.

U oblasti slobodnog pristupa informacijama usvojen je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja 2000. godine koji je izmjenjen juna 2007. godine. U oblasti zaštite podataka i privatnosti usvojen je 2001. godine Zakon o zaštiti ličnih podataka koji je izmjenjen 2007. godine. Na osnovu ovog Zakona formirano je nezavisno tijelo Komisija za zaštitu podataka o ličnosti 2003. godine.

U oblasti elektronske trgovine usvojen je Zakon o elektronskoj trgovini 2006. godine u cilju implementacije Direktive EU iz ove oblasti 2000/31/EC. U oblasti elektronskih komunikacija Bugarska je izmjenila Zakon o telekomunikacijama 2006. godine. U oblasti pravne regulative elektronskog potpisa Bugarska je još 2001. godine usvojila Zakon o elektronskom dokumentu i elektronskom potpisu. Zakon o javnim nabavkama Bugarske iz 2004. godine koji je izmjenjen 2006. godine usaglašen je sa odredbama direktiva EU iz 2002. godine u oblasti regulisanja pitanja elektronskih javnih nabavki.

U oblasti korišćenja informacija javnog sektora Bugarska se usaglasila sa pravnim propisima EU tako što je je izmjenila Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja 2007. godine.

6.4.7 Pravni okvir e-uprave u Rumuniji

Rumunija je usvojila Strategiju puta u informaciono društvo i društvo zasnovano na znanju za period 2009-2013. godine U cilju modernizacije javne uprave Rumunija je nastojala da u što većoj mjeri uskladi svoju pravnu regulativu u ovoj oblasti sa propisima EU. U oblasti slobodnog pristupa informacijama u Rumuniji je usvojen Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja 2001. godine. U oblasti zaštite podataka i privatnosti u Rumuniji je usvojen 2001. godine. Zakon o zaštiti ličnosti koja se odnosi na obradu ličnih podataka i slobodan protok tih podataka, a iste godine je usvojen i Zakon o obradi ličnih podataka i zaštiti privatnosti u elektronskom komunikacionom sektoru koji je usaglašen sa Direktivom EU 2002/58/EC.

U oblasti elektronske trgovine usvojen je Zakon o elektronskoj trgovini 2002. godine koji je izmjenjen 2006. godine u cilju implementacije Direktive EU iz ove oblasti 2000/31/EC.

U oblasti elektronskih komunikacija Rumuniji je usvojila neophodne zakonske i podzakonske akte i u potpunosti primjenila direktive EU iz ove oblasti 2002/19/EC, 2002/20/EC, 2002/21/EC, i 2002/22/EC. Rumunija je usvojila 2003. godine Zakon o univerzalnim uslugama i pravima korisnika koja se odnose na mreže i elektronsku komunikaciju.

U oblasti pravne regulative elektronskog potpisa Rumunija je još 2001. godine usvojila Zakon o elektronskom potpisu. U oblasti elektronskih javnih nabavki usvojeni su neophodni propisi u cilju harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa direktivama EU iz 2004. godine 2004/17/EC i 2004/18/EC.

U oblasti korišćenja informacija javnog sektora Rumunija je usvojila Zakon o informacijama javnog sektora 2007. godine i tako se usaglasila sa pravnim propisima EU, odnosno Direktivom 2003/98/EC.⁴¹

Neke od zemalja Evropske unije kao što su Austrija, Velika Britanija, Irska, Finska, Italija, Norveška i Danska izrazito su napredovale u razvijanju e-uprave i poboljšanju usluga koje pružaju građanima i privredi. Promjene i inovacije u javnim upravama zemalja članica Evropske Unije su ključne za globalnu konkurentnost Evropske Unije, a e-uprava je glavno sredstvo za ostvarenje ovog cilja, pa se u Danskoj zahvaljujući e-upravi ostvaruju uštede od oko 200 miliona evra (150 miliona u okviru usluga koje se pružaju građanima i 50 miliona u okviru usluga koje se pružaju kompanijama).

VII – PRIVREDNI POTENCIJALI ISTOČNOG SARAJEVA I STRATEGIJA RAZVOJA GRADA

7.1. Ekonomski potencijali Istočnog Sarajeva kao prepostavka privrednog razvoja

Grad Istočno Sarajevo karakteriše relativno mali broj preduzeća. Naime, na 1000 stanovnika ima oko 9 aktivnih preduzeća što je tek nešto više od prosjeka Republike Srpske i BiH koji se kreće oko 8. Najveća privredna aktivnost je skoncentrisana u opštini Pale, a najmanja u opštinama Istočni Stari Grad i Trnovo. Oko 35% od svih registrovanih preduzeća čine trgovinska preduzeća, a za tim slijede preduzeća iz sektora prerade drveta, građevinarstva, uslužnih i ostalih poslovnih djelatnosti, ugostiteljstva i turizma, te saobraćaja. Mnogo je veći broj preduzeća iz oblasti trgovine u odnosu na druge sektore, ali ovakva privredna struktura nije neuobičajena za Republiku Srpsku i BiH, ali je prilično nepovoljna.⁵³

Društveni bruto proizvod Istočnog Sarajeva u 2008. godini je iznosio oko 636 miliona KM, što je oko 9800 KM po stanovniku i predstavlja relativno dobar rezultat, pogotovo kad se uporedi sa većinom opština u RS i FBiH. Trgovina i građevinarstvo stvaraju 57.4% ukupnog prihoda koji je u 2008. godini ostvaren na području Grada Istočno Sarajevo. Ova dva sektora zajedno zapošljavaju 41.6% zaposlenih u privredi.

Iz bilansa uspjeha privrede Istočnog Sarajeva možemo da vidimo da je u 2008. godini ostvaren značajan gubitak u ukupnom iznosu od 13,75 miliona KM. Teritorijalno gledano najbolje posluje privreda opštine Pale, a izuzetno loš rezultat je u opštini Sokolac.

Popis domaćinstava, proveden u Republici Srpskoj 1996. godine, dao je podatke o značajnom povećanju broja stanovnika (za gotovo 25.000 stanovnika) u periodu 1991 – 1996. godina, što je prije svega posljedica ratnih migracija u opštinama Istočna Ilidža i Istočno Novo Sarajevo, gdje se stanovništvo, poslije 1991. godine, udvostručilo. Opština Sokolac je doživjela manji pad populacije, dok je stanovništvo opštine Trnovo palo na oko 46 % populacije iz 1991. godine. Inače, stanovništvo Grada je već 1991. ušlo u fazu demografske starosti (prosječna starost preko 35 godina). Stanovništvo grada Istočno

⁵³ Baroš, Željko, Organizacija i upravljanje preduzećem, Banja Luka, 2003. Godina, str. 26-28

Sarajevo je neravnomjerno prostorno raspoređeno. U opštinama Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo i Pale (oko 39 % teritorije grada) 2008. godine je živjelo oko 75% ukupne populacije grada. Stanovništvo u gradskim naseljima čini 66.55 % ukupnog stanovništva (gotovo 2/3 populacije), tako da je stopa urbanizacije (gradsko/ukupno stanovništvo) značajno iznad prosjeka Republike Srpske.

Sve opštine grada Istočno Sarajevo su već 1998. godine ušle u negativan prirodni priraštaj.⁵⁴ U petogodištu 2004 – 2008. prirodni priraštaj na nivou grada u prosjeku iznosi oko -3.5 %. Opštine Istočna Ilidža i Istočno Novo Sarajevo predstavljaju nesumnjiva imigraciona područja u okviru Grada Istočno Sarajevo. Ovo se može objasniti nastavkom trendova iz prijeratnog perioda, kao i povećanom privlačnošću ovih opština koja proizilazi iz bolje opremljenosti infrastrukturom, javnim službama i većom mogućnošću zapošljavanja.

7.1.1 Komparativne prednosti opštine Istočna Ilidža

Opština Istočna Ilidža je smještena u centralnom dijelu Republike Srpske na 500 metara nadmorske visine, nalazi se u podnožju olimpijskih planina i graniči sa Sarajevom - glavnim gradom BiH. Opština se prostire na teritoriji od 29 km² na kojoj živi oko 20.000 stanovnika. Susjedne opštine su Istočno Novo Sarajevo, Novi Grad (Sarajevo, FBiH), Ilidža (Sarajevo FBiH), Trnovo (RS). Opštini karakteriše dobra saobraćajna povezanost, putevi (Sarajevo-Foča-Podgorica; Sarajevo-Zvornik-Beograd;) regionalni put Kula-Vraca i blizina željeznica i međunarodnog aerodroma – 1 km.

I pored izgradnje novih naselja i stambenih zgrada na području opštine još uvijek postoji velika tražnja za stambenim prostorom koja je rezultat velikog porasta broja stanovnika (pored prirodnog priraštaja sve više stanovništva privučeno povoljnim ambijentom za život dolazi na područje Istočne Ilidže i Grada Istočno Sarajevo). Broj regisrovanih preduzeća na području opštine Istočna Ilidža se svake godine povećava. Lokalna vlast raznim programima i mjerama stimulisaće ulagače odnosno investitore i time omogućiti da ova opština ubrza svoj razvoj i dođe na mjesto koje zaslužuje s obzirom na svoje mogućnosti i predispozicije.

Povoljan privredni ambijent se ogleda u dobroj infrastrukturi, povoljnoj mogućnosti pronalaženja poslovnog prostora kao i prostora za gradnju (industrijske zone, privreda malih kapaciteta); površina industrijske zone 1 je 108,80 ha, planirana industrijska zona 2 je 15ha, za privredu malih kapaciteta (poslovna zona) 68,47 ha; dobar pristup tržištu, raspoloživa kvalifikovana radna snaga; povoljniji uslovi za privređivanje u

⁵⁴ Baroš, Željko, Organizacija i upravljanje preduzećem, Banja Luka, 2003. Godina, str. 48

odnosu na Federaciju (niže cijene zemljišta, rente, niži porezi na dobit). Niske kamatne stope zahvaljujući programu za razvoj malih i srednjih preduzeća, otvorenost za investicije, razne stimulacije i podrške za sve buduće preduzetnike.

Veliku prednost čini i spremnost opštinskog rukovodstva da stvara poslovno dobar ambijent i interes za investitore, sa kojima iz dana u dan sve više grade partnerski odnos, kao i prilagođavanje zahtjevima investitora i pojednostavljenje administrativnih procedura.

Površina industrijske zone 1 je 108,80 ha, planirane industrijske zone 2 je 15 ha, industrijska zona 1 se prostire između Magistralnog puta M18 i rijeke Željeznice, karakteriše je odlična povezanost sa svim gradovima u okruženju, blizina aerodroma (3km), mogućnost infrastrukturnih priključaka. Centralni dio opštine je poslovna zona sa površinom od 68,47 ha.

7.1.2 Ekonomski potencijali opštine Trnovo

Opština Trnovo je smještena u međuplaninskom prostoru Bosne i Hercegovine, južno od Sarajeva, u podnožju planine Jahorine, Treskavice, Bjelašnice i Igmana. Pozicionirana je na magistralnom putu M-18 Sarajevo-Trnovo-Foča. Tradicija, topografski i klimatski preduslovi, razvijena infrastruktura, blizina glavnog gradu BiH su samo neki od mogućnosti za privlačenje domaćih i stranih investitora. Opština Trnovo je jedna od osam opština u BiH obuhvaćenih projektom „Razvoj agroturizma u planinskim područjima BiH“ koji će se realizovati u saradnji sa Italijanskim regijom Pijemont, čije je sjedište u Torinu. Ovo je samo jedan u nizu projekata koji ukazuju na veliku spremnost opštinskog rukovodstva da iskoristavanjem postojećih prirodnih resursa ova opština ubrza svoj razvoj.

U novembru 2008. godine u opštini Trnovo je otvoren centar za pružanje usluga građana. U centru je i šalter-Preduzetništvo i biznis na kojem preduzetnici mogu dobiti na jednom mjestu sve potrebne informacije za pokretanje vlastitog biznisa. U toku su aktivnosti na pripremi planske dokumentacije, a sve u cilju otvaranja centra za izdavanje dozvola što će investitorima omogućiti mnogo brže pribavljanje potrebnih dozvola.

7.1.3 Ekonomski potencijali opštine Sokolac

Opština Sokolac je smještena na širokom platou Glasinca, blago zatalasanoj visoravni na nadmorskoj visini od oko 870 m. Na sjeveru graniči sa opštinom Olovo (Federacija BiH), sa istoka opština Han Pijesak, sa juga opština Rogatica i Pale, a sa zapada opština Stari Grad. Sa svojom površinom od 689,24 km² spada u red većih

opština Republike Srpske i na njoj živi oko 17.000 stanovnika. Opština karakteriše dobra saobraćajna povezanost, putevi: magistralni put Sarajevo – Zvornik M-19, Sarajevo – Višegrad M-19-3 i regionalni put Sokolac – Olovno P-468.

U poslijeratnim godinama izgrađeno je nekoliko novih naselja, jer je u ovaj grad, nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma, stigao veliki broj stanovnika iz Sarajeva. Uporedo sa izgradnjom ovih naselja, uložena su značajna sredstva u infrastrukturu (asfaltiranje ulica, postavljanje javne rasvjete, izgradnja kanalizacione mreže). Privredne aktivnosti opštine Sokolac uglavnom su zasnovane na prirodnim resursima i usmjerene na poljoprivredu, šumarstvo, drvnu industriju, građevinarstvo i prehrambenu industriju.

U oblasti poljoprivrede uglavnom je zastupljena primarna poljoprivredna proizvodnja i to stočarska proizvodnja, pčelarstvo, uzgajanje krompira i ratarskih kultura. Šumski kompleks je odvijek predstavlja jedan od osnovnih potencijala sadašnjeg i budućeg privrednog razvoja opštine Sokolac. Tri glavna aktera u ovoj privrednoj grani su: Šumsko gazdinstvo «Romanija» Sokolac (koje upravlja i gazduje sa 45.039 ha državnih šuma), «Nova Romanija» a.d. Sokolac i Udruženje drvoprerađivača «Romanija» Sokolac (primarna i finalna prerada drveta).

Građevinarstvo je takođe jedna od grana u kojoj opština ima komparativne prednosti. A.D. «Romanijaputevi» je preduzeće koje je naslonjeno na ležište tehničkog građevinskog kamena krečnjaka, koje proizvodi agregat za beton, agregat za izradu podloga klasičnih i savremenih puteva sa srednjim saobraćajnim opterećenjem i kamen za zidanje u niskogradnji i hidrogradnji.

Poseban značaj za razvoj opštine Sokolac treba da ima razvoj preduzetništva i malog biznisa. Na području opštine Sokolac do 30.09.2009. godine je bilo registrovano 288 radnji.

Tabela 5: Broj i struktura radnji na teritoriji opštine Sokolac

RED.BR.	DJELATNOST	BROJ
1.	Zanatske radnje	117
2.	Trgovina	87
3.	Ugostiteljske radnje (afe bar, kafane, bife)	58
4.	Javni prevoz	17
5.	Ostali	9

Karakteristika registrovanih djelatnosti je da je većina locirana u gradu, a manji broj van grada, zatim da se većinom radi o uslužnim djelatnostima, da ne zapošljavaju veći broj radnika, da je malo tradicionalnih zanata i da postoje realne mogućnosti za razvoj ovih djelatnosti. Početkom 2009. godine osnovano je udruženje preduzetnika sa

ciljem unapređenja zanatsko – preduzetničkih djelatnosti. Navedeno udruženje je član Regionalne i Republičke zanatsko – preduzetničke komore.

Trgovinom, kao osnovnom djelatnošću, na području opštine Sokolac bavi se 87 subjekata. Većina subjekata i zaposlenih radnika u njima bavi se trgovinom na malo. Struktura prodajnih objekata većinom se može svesti na prodaju prehrambenih i tekstilnih proizvoda, proizvoda za svakodnevnu upotrebu u domaćinstvu, sa malim brojem objekata specijalizvanih za proizvode određene namjene. Teritorijalna pokrivenost opštine prodajnom mrežom je nepovoljna, jer se od ukupnog broja prodajnih objekata mali broj nalazi van gradskog područja.

Lokalna uprava se trudi da stvara dobar poslovni ambijent, izlazi u susret investitorima sa kojima gradi partnerski odnos.

7.1.4 Ekonomski potencijali opštine Istočno Novo Sarajevo

Opština Istočno Novo Sarajevo se nalazi u istočnom dijelu Republike Srpske. Jedna je od šest opština Grada Istočnog Sarajeva. Opština se prostire na teritoriji od 44 km² na kojoj živi više od 15000 stanovnika i odlikuje se velikom gustom naseljenosti. Podatci o prirodnom kretanju stanovništva pokazuju pozitivan prirodni priraštaj. U odnosu na predratni period broj stanovnika se duplo povećao. Opština Istočno Novo Sarajevo spada u red visoko razvijenih opština Republike Srpske.

Opština Istočno Novo Sarajevo ima veoma povoljan geografski položaj. Smještena je na obroncima Trebevića, a većim svojim dijelom graniči sa federalnim Sarajevom. Nalazi se na glavnom koridoru koji vodi od Srbije prema moru, što joj daje još veći privredni i strateški značaj.⁵⁵

Današnja opština Istočno Novo Sarajevo je jedna moderna Opština koja je politički, administrativni, kulturni, sportski i Univerzitetski centar ovoga dijela Republike Srpske. Poslednjih godina na opštini su izgrađeni mnogi kapitalni objekti kao što su: stadion F.K. „Slavija“, Sportska dvorana „Slavija“, Osnovna škola, Kulturni centar sa pozorištem, rekonstruisan Srednjoškolski centar, izgrađene Tržnice, Studenski domovi, Mjesne zajednice, Ambulante porodične medicine i još dosta drugih objekata različite namjene.

Na području opštine nalaze se nekadašnji veliki privredni subjekti kao što su: Energoinvest „Raop“, Tat, Lasta, Famos i Metalija. Današnja karakteristika opštine je da su na njenoj teritoriji izgrađeni veliki Tržni centri kao što su: Tržni centar „Tom“, «Banjalučke tržnice» i drugi. Takođe su na području opštine smještene i državne

⁵⁵ Galogaža M., Strategija društveno-ekonomskog razvoja Republike Srpske i Bosne i Hercegovine, MM College, 2005., str. 33-35

ustanove kako sa nivoa BiH, tako i sa nivoa Republike Srpske kao što su: Sipa, hotel za azilante, razne Agencije, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Univerzitet Istočno Sarajevo i razne druge državne ustanove. Danas na području opštine Istočno Novo Sarajevo djeluje veći broj: akcionarskih društava, javnih, komunalnih i javno-komunalnih preduzeća i ustanova, zdravstvenih institucija, obrazovnih i kulturnih institucija, sportskih društava, ministarstava i uprava, udruženja, saveza itd. Takođe na području opštine radi više od 400 preduzetničkih radnji iz čega se može vidjeti da je opština Istočno Novo Sarajevo interesantna za ulaganje i bavljenje privatnim biznisom.

Zahvaljujući donošenju planskih akata još 2000. godine opština Istočno Novo Sarajevo je u pretekлом periodu bila veliko gradilište. U tom periodu izgrađeno je više od 3000 stanova u kolektivnoj gradnji i više od 1500 individualnih kuća.⁵⁶

Rukovodstvo Opštine je okrenuto prema daljem ubrzanim razvoju opštine tako da su svi budući investitori dobro došli, a menadžment opštine će im ponuditi najbolja moguća rješenja za ulaganje na području opštine u skladu sa pozitivnim zakonskim i planskim aktima.

7.1.5 Ekonomski potencijali opštine Pale

Pale predstavljaju značajan privredni centar sa 6 500 zaposlenih u privatnom i državnom sektoru. U gradu postoji devet banaka, sedam osiguravajućih društava, četiri mikrokreditne organizacije i dva tržna centra. Zahvaljujući blizini planine Jahorine i Romanije i postojanju velikog broja izvora vode za piće cijelo područje je snadbjeveno vodom iz vodovoda sa vrela Prače i Stanskog vrela koja se uz pomoć pumpi dovodi u ovu zonu.

Najveći dio opštine su šume i šumsko zemljište 33.721 ha ili 68,5% sa zapreminom sveukupne drvne mase od 7,6 miliona m³.⁵⁷

Poljoprivredno zemljište zauzima površinu od 14. 367 ha ili 29,2 % teritorije opštine. Danas su nosioci razvoja šumarstva, građevinarstvo i ugostiteljsko-turistička djelatnost u državnom sektoru i trgovina, građevinarstvo, industrija i ugostiteljstvo u privatnom sektoru. Krajem 2009. godine na Palama je bilo 6.949 zaposlenih radnika i to: u državnom sektoru 2.563, u akcionarskim društvima 1 675, u DOO 1 568 i u oblasti samostalnog preduzetništva 1 024 radnika.⁵⁸

⁵⁶ Galogaža M., Strategija društveno-ekonomskog razvoja Republike Srpske i Bosne i Hercegovine, MM College, 2005., str. 48

⁵⁷ Baroš, Željko, Organizacija i upravljanje preduzećem, Banja Luka, 2003. Godina, str. 35

⁵⁸ Galogaža M., Strategija društveno-ekonomskog razvoja Republike Srpske i Bosne i Hercegovine, MM College, 2005., str. 58

Prirodne vrijednosti Jahorine su izuzetno dobro valorizovane kroz razvoj turizma, posebno zimskog. Jahorina je postala najpoznatiji zimski centar u ovom dijelu Evrope gdje zimska ponuda čini osnovni vid turističke ponude. Na godišnjem nivou najveća koncentracija prometa ostvaruje se u periodu januar-mart (65% u 2000. godini).

Značajan turistički potencijal predstavljaju pećine, koje pripadaju spomenicima prirode. Na području opštine se nalazi pećina Orlovača, Novakova pećina i pećina Ledenjača. Područje opštine Pale ima izuzetne komparativne prednosti za organsku poljoprivrednu proizvodnju (zemljište, klima, nizak stepen aero i drugih zračenja, organska đubriva i dr.). Tražnja za organskim proizvodima u svijetu ima neprekidan trend rasta.

Opština Pale se graniči sa najvećim privrednim potrošačkim centrom u Bosni i Hercegovini, u kome permanentno rastu potrebe za hranom. Na području opštine Pale poslednjih godina razvijaju se mali i srednji prerađivački kapaciteti mlijeka, mesa i žitarica koji daju snažan impuls za razvoj navedenih prehrambenih grana.

U posljednjih pet godina u oblasti infrastrukture uložena su značajna sredstva. Završeni su ili su u toku izgradnje potrebni infrastrukturni sadržaji, među kojima izdvajamo: ulicu Nikole Tesle, most u naselju Obilićevo, vodovodni sistem Brezovica, rekonstrukcija, proširenje i održavanje javne rasvjete, izrada planske dokumentacije, izgradnja pješačke ulice-promenade, izgradnja autobuskih stajališta i asfaltiranje više puteva i ulica.

Savremeni oblici menadžmenta, kao što su - tehnološki, marketing, finansijski, kadrovski, nabavni, proizvodni i organizacijski menadžemnt, djeluju u potpuno novim, promijenjenim uslovima. Sve što se desilo u okruženju ukazuje da je za opstanak preduzeća (kompanije) potrebno izvršiti određene radnje, koje se sastoje od identifikovanja nosilaca kreativnih promjena, razvijanja kreativnog mišljenja i kontinuiranog stvaralaštva, kao i osnivanja inovativne organizacije, kao odgovora na promjene. Pri tome, najvažnija faza u procesu razvoja inovativne organizacije jeste faza razvijanja modela vođenja organizacije, kao reakcije na promjene.

7.2 Neophodnost definisanja nacionalne strategije razvoja

Privredni razvoj Republike Srpske, i šire BiH, u proteklim godinama karakteriše pogoršanje kvaliteta rasta, jer je ostvaren uz veoma visoka investiciona ulaganja, a sporiji rast produktivnosti rada. Otuda se u narednom periodu razvoja postavlja kao prioritetno pitanje racionalne upotrebe svih faktora investicija, osnovnih i obrtnih sredstava, domaćih privrednih resursa i radnih potencijala. U takvoj situaciji, kadrovski potencijal treba usmjeriti u pravcu poslovnog povezivanja sa svijetom, ne bi li se koliko-toliko prevazišlo

izuzetno teško naslijedeno stanje, a to za sobom povlači i definisanje nacionalne strategije razvoja kako bi u novoj podjeli rada u Evropi dobili svoje mjesto i ulogu.

Proizvodnja, o bilo kojoj strateškoj privrednoj grani da se radi, je *conditio sine qua non* opstanka domaće privrede. Proklamovani principi poslovanja preduzeća na nivou cijele zemlje je trajna izvozna orijentacija koja treba da pomogne stabilizaciji privrednog poslovanja. Razumljivo je da ovo opredjelenje ne može biti samo sebi cilj. Ono mora biti zasnovano na ekonomskim kriterijumima privređivanja, a u cilju razrješavanja problema potpunog eliminisanja spoljne nelikvidnosti i smanjenja tehnološke zavisnosti zemlje.

Politika veće privredne otvorenosti prema svijetu i prihvatanje izvozno usmjerene koncepcije dugoročnog privrednog razvoja, podrazumijeva naglašeniji razvoj onih kapaciteta koji imaju trajnije šanse za uspjeh na stranom tržištu. A pri investiranju u te kapacitete moraju se uvažavati kriterijumi koji važe u razvijenim zemljama svijeta, i to kako u pogledu veličine kapaciteta, tako i u pogledu tehnologije, produktivnosti i formiranja troškova proizvodnje. U tako formulisanim ciljevima potrebno je zadovoljiti kriterijume rokova isporuke, kvaliteta, cijene, asortimana. Konkurentnost mora da dobije najviši značaj. To podrazumijeva maksimalni oslonac na znanje, nauku, tehnologiju i ekonomiju, i korišćenje svih raspoloživih resursa, kako proizvodnog tako i kadrovskog potencijala.⁵⁹

Karakteristike ispoljene krize u društvenoj reprodukciji (nezaposlenost, niska produktivnost, dezintegriranost, gubici, narušena privredna struktura, zaduženost i sl.), obavezuju na unaprijed planski izdiferenciranu djelatnost u afirmaciji ekonomске prinude, kako ne bismo zapali u pogrešku fetišiziranja moći ekonomске prinude u otklanjanju žarišta krize. Zato bi globalna integracija privrednih preduzeća stvorila jaku ekonomsku osnovu čiji bi potencijali omogućili lakše razrješavanje problema sa kojima se susreću u svome radu.

Isto tako, konstatujemo da su bile prisutne i izvjesne neracionalnosti u različitim sferama rada, kao što su eksploracija javnih dobara, djelatnosti sa naglašenim eksternim efektima, društvene djelatnosti, grane proizvodnje koje karakteriše nizak nivo produktivnosti rada, "objektivno uslovljen visokom radnom intenzivnošću". Da bi se obezbijedile materijalne pretpostavke za dalji razvoj preduzeća, pri čemu se mora sanirati postojeće stanje, nužno je usmjeriti aktivnosti s kojima bi u prvom planu trebalo istaknuti efikasnost u radu i odlučivanju. Zatim donošenju mjera kojima se obezbjeđuju sigurniji izvori sredstava za realizaciju razvojnih programa, utvrđivanju instrumenata ekonomске politike za fiskalni period, kako bi se unaprijed prepoznавали globalni uslovi privređivanja, kao i afirmisanje preduzeća kao nosioca privredne aktivnosti.

⁵⁹ Baroš, Željko, Organizacija i upravljanje preduzećem, Banja Luka, 2003. Godina, str. 128-130

Treba, dakle, stvoriti preduslove koji će omogućiti:

- jedinstvenu razvojnu politiku na nivou RS i BiH, sa većim osloncem na sopstvene snage,
- jasno definisane ekonomske odnose s inostranstvom, pošto su opredjeljenja na trajnoj izvoznoj orijentaciji.

Stepen mehanizovanosti i automatizovanosti većeg dijela industrije je relativno visok. Oko dvije trećine industrijskih kapaciteta raspolaže savremenom opremom. S obzirom na nerad i ubrzanu amortizaciju, oko 60% aktivnih osnovnih sredstava je, ipak, u funkciji. Povoljnije je to što su ova sredstva relativno nova, ali zbog strukturne neusklađenosti, organizacionih i drugih pitanja, raspoloživi kapaciteti se nedovoljno koriste.

Ocenjujući stopu rasta produktivnosti rada sa aspekta zahtjeva međunarodnog tržišta, može se smatrati globalno nezadovoljavajućom, jer razvijene zemlje Zapada, sa dva do tri puta višim nivoom produktivnosti rada, ostvaruju prosječnu godišnju stopu rasta od oko 2-4% godišnje. U Republici Srpskoj potencijali rada i znanja osjetno su opali, pa je to još jedan od nedostataka sa kojim ćemo se susretati u narednim periodima. Ilustracije radi, u bivšoj zajedničkoj državi SFRJ, prema podacima Zavoda za društveno planiranje, od 7,5 časova rada u redovnom radnom vremenu, efektivno se radilo 5,5 časova, dok je 1,6 časova otpadalo na odsustvovanje sa posla (opravdano i neopravdano), a 0,4 časa na neproduktivno trošenje. Dobar dio ukupno neiskorišćenog fonda radnog vremena je rezultat niskog nivoa organizacije rada i poslovanja. Nekih egzaktnih pokazatelja o kretanju produktivnosti rada u Republici Srpskoj, zbog poznatih okolnosti, nema, ali je neophodan preokret ka intenzivnim metodama i oblicima privrednog razvoja, brže razrješavanje strukturnih problema privrede, intenzivnije korišćenje i unapređivanje naučnoistraživačkog rada, efikasniji sistem obrazovanja, moderne metode organizacije, primjena najsavremenijih tehnologija, smanjivanje troškova i unapređivanje svih kvalitativnih faktora privređivanja.

Svjetska privredna kriza sedamdesetih godina, koja je u značajnoj mjeri zahvatila i razvijene zemlje, uslovila je značajna strukturalna pomjerenja. U ekonomskom smislu dat je odgovor i na pitanje da privredni rast, ako reprodukuje istu privrednu strukturu, ali samo na višem nivou, ne znači da zadovoljava i ekonomski razvoj. Centri tehnološke moći u svijetu upućuju na sve jače integracije na nacionalnom nivou i u okviru multinacionalnih korporacija koje efikasno reaguju na vrhunske tehnološke izazove. Istovremeno ovi procesi sadrže elemente monopolja, protekcionizma i mehanizam za održavanje prevlasti nad zemljama u razvoju.

Tehnološka studija OECD-a ističe različite programe koji bi mogli biti u funkciji razvoja tehnologije u svijetu, pogotovo baznih resursa. Ona identificira razvojne programe iz sljedećih oblasti:

- **Energija** (energija i novi biološki procesi, štednja energije, solarna energija, industrija i energija okeana);
- **Materijali** (keramika, smjese i zamjena metala, antikorozioni postupci i reciklaža otpadnog materijala, konzerviranje materijala, korišćenje ruda iz mora, tehnologija kosmosa i istraživanje mineralnih resursa);
- **Biotehnologija** (industrija i obnovljivi resursi, genetski inženjering, industrijski postupci i enzimi, inženjering, šumski resursi i biološki inženjering);
- **Poljoprivredna i prehrambena industrija** (plodnost zemljišta i hemijska industrija -tehnologija, kulture i mikrobiologija, stočna hrana i hemijski proizvodi, snabdijevanje vodom i nove tehnologije, novi tehnološki postupci i konzerviranja, resursi iz okeana i nove tehnologije)
- **Preradivačka industrija** (fotohemija, proizvodni postupci i laserska tehnika, industrija i robotika, modularna fabrikacija);
- **Transport i komunikacije** (transport i fotobaterije, vozila i nove tehnologije regulisanja saobraćaja, putovanja i kosmičke tehnologije, sateliti);
- **Zdravstvo** (zdravstvene službe i instrumenti za dijagnozu i njegu na bazi računara, unapređenje zdravlja i tehnologije za prevencije od bolesti, sanitarna politika i sistem podataka o zdravlju, hirurgija i nove tehnologije).

Kada je u pitanju globalno prestrukturiranje svjetske privrede, a ovi procesi vrlo bitno utiču na prestrukturiranje proizvodnje, pogotovo, baznih industrija u R. Srpskoj i šire BiH, zapažaju se dva naizgled protivrječna procesa. U tom pogledu se, na jednoj strani, ubrzava koncentracija i centralizacija kapitala na međunarodnom planu u okvirima velikih, pretežno transnacionalnih korporacija, a na drugoj strani, jača uloga malih privrednih subjekata u privredama razvijenih zemalja. To praktično znači da, transnacionalne korporacije transnacionalizuju i finansijske izvore i iste koncentrišu u zemlju porijekla upravljanja zajedno sa tehnološko-marketinškim rješenjima, a na drugoj strani, područeje malih privrednih preduzeća preuzima veliki dio rizika inovacija, povećava mogućnosti zapošljavanja i omogućuje svojom fleksibilnošću znatno veći stepen elastičnosti ponude velikih proizvodnih sistema, pod uslovom da su kooperativni odnosi razvijeni.

U prethodnom izlaganju iznijeli smo konstataciju da je najveći dio preradnih industrija tehnološko-sirovinski zavistan od inostranstva. Štaviše, pojedini parametri procesa rada toliko su precizno određeni da je čak definisano sa, npr., kojim će se sirovinama i kakvom tehnologijom ostvariti maksimalna proizvodnja. Postavlja se onda pitanje, kako izvršiti prestrukturiranje proizvodnje?! To, jednostavno, mora biti proces u koga će se unijeti svi elementi inovativnih sposobnosti. Taj proces prestrukturiranja mora voditi, sljedećim pravcima:

- uvođenju novog proizvoda pri postojećoj tehnologiji;
- uvođenju novog proizvoda i nove tehnologije za njegovu proizvodnju.

S obzirom na postojeće izgrađene kapacitete, postignutog tehnološkog nivoa, proizvodne strukture, znanja u pojedinim oblastima itd., uvođenje nove tehnologije za proizvodnju postojećih proizvoda je opravданo samo ako doprinosi poboljšanju performansi kvaliteta, širini assortimenta i specifičnim zahtjevima pojedinih tržišnih segmenta.

Prihvatanje inicijative o forsiranju inovacija i znanja kao značajnog činioca u povezivanju sa inostranstvom, temeljimo na činjenicama što su osnovne karakteristike tehnološkog razvoja privrede Republike Srpske, pored navedenih, bile sljedeće: Odsustvo dugoročnog privrednog razvoja i tehnoloških opredjelenja; neselektivan uvoz licenci, know-how i drugih vidova znanja od sredine 80-ih godina; nerazvijeni sistem inovacija i tehničkih unapređenja, pretežno zbog slabe tražnje; naučnoistraživačkih djelatnosti i nestimulativnog nagrađivanja istih.

Iako je postojala relativno razvijena struktura naučnoistraživačkih institucija i značajan broj stručnih kadrova, njihovo angažovanje za ugradnjom znanja u privredni razvoj zemlje nije bilo odgovarajuće. Zato je i nastala neopravданo visoka tehnološka i ekonomска zavisnost zemlje od industrijski razvijenih zemalja.⁶⁰

Primjera radi, najrazvijenije zemlje Zapada ulažu 1,8% DEP, pri čemu je sistemski pristup prognoziranju i programiranju uvođenja novih tehnologija sastavni dio svih politika koju vode industrijski razvijene zemlje. Najveći dio sredstava troše i aplikativna istraživanja. Primjera radi, Japan izdvaja za razvojna istraživanja 77%, aplikativna 18% i fundamentalna istraživanja 5% BDP-a.

Isto tako, konstatuje se da industrijski razvijene zemlje raspolažu sa 99% patenata u svijetu, 97% trgovinskih znakova, 95% moderne opreme, 93% industrijske proizvodnje, 97% konsalting-inženjeringu firmi, 100% "banaka podataka" od kojih 75% američke, koje uglavnom kontrolišu dve transnacionalne korporacije (IBM i Sprey Rand Corporations).

Zato je neophodno potpuno odustajanje od autarhičnog, neplanskog razvoja, kvalitativno usmjeravati proizvodnju na proizvodnju dobiti (profita), a, eventualnu, ekspanziju izvozne orientacije graditi na politici proizvoda ili grupama proizvoda, a nikako na proizvodnim granama ili grupacijama. Treba da se utvrde načini i mogućnosti za većom realizacijom uvoza tehnologije. Kroz studiozni pripreme i koordinirani izbor, brže ovladavanje i zajedničkom intenzivnjom eksploracijom savremenih tehnoloških rješenja. Zatim, njen dalje usavršavanje i prilagođavanje domaćim resursima i potrebama, kao i stvaranje većih mogućnosti za sopstvene inovacije sa kojima naša

⁶⁰ Baroš, Željko, Organizacija i upravljanje preduzećem, Banja Luka, 2003. Godina, str. 59-63

privreda treba uspješnije da učestvuje u međunarodnom transferu tehnologije, okrećući se prvenstveno razvijenom Zapadu.

Isto tako, značajno je maksimalno iskoristiti znanje i rad odgovarajućih instituta i istraživačkih organizacija. Na taj način ostvarila bi se tehnološko-naučna saradnja između preduzeća i istraživačkih organizacija u kome se inostrana tehnologija prilagođava domaćim potrebama, usmjerava prema razvoju novih proizvoda po osnovu identifikovane tražnje, i kao valorizaciju svih aktivnosti - za dobre poslovne poteze uspjeh i nagradu, a za promašaje - odgovornost.⁶¹

7.3 Kreiranje efikasnog privrednog ambijenta

Stvarajući novi sistem proizvodnih procesa u razmatranju su veoma različiti oblici organizovanja industrijske proizvodnje. Globalna konkurentna fabrika (global competitive factory) podrazumijeva fabrike koje su locirane širom svijeta i međusobno povezane globalnim komunikacionim mrežama. Efekti prilaza su:

- brzom razvoju proizvoda (rapid prototyping),
 - skraćenju vremena do pojave proizvoda na tržištu (time-to market),
 - sniženje troškova poslovanja,
 - efektivno i efikasno korišćenje raspoloživih i dislociranih resursa,
 - unapređenje kvaliteta.
1. **Multifunkcionalna** integrisana fabrika (multi-functional integrated factory) baziрана je na primjeni informacionih i komunikacionih tehnologija novih proizvodnih, obradnih i montažnih tehnologija, konkurentnog prilaza, itd.
 2. **Fraktalna fabrika (fractal factory)** bazirana je na principima samo-organizacije (self-organization) i samo-optimizaciji (self-optimization) primjenom brzodejstvujućih povratnih sprega, a da bi funkcionala, neophodne su inteligentne mašine sa izraženom sposobnošću samoučenja i visoko obrazovani kadrovi.
 3. **Random tehnološki sistem (random manufacturing system)** podrazumijeva računaram međusobno povezane mašine, pogone, opremu i sl., a sve izmjene (na

⁶¹Baechler, Gunther 1997: *Violence Through Environmental Discrimination. Causes, Rwanda Arena, and Conflict Model*, Dissertation, Bremen., str. 140-144

ulazu, procesu i izlazu) su po pravilu slučajne (random), odnosno mogu se upravljati inteligentnim mašinama.

4. **Holonic tehnološki sistemi (holonic manufacturing system)** su bazirani na autonomnim modulima kojima se upravlja distribuirano, a primjenjuje se na fleksibilne tehnologije zasnovane na vještačkoj inteligenciji. Honon je u ovom slučaju autonomna jedinica koju čine tehnološki sistemi za transformaciju (obrada-prenosnik-transport-manipulacija-rukovanje-memorisanje-skladištenje-validation-kontrolu informacija i fizičkih karakteristika). Honon ima dio za fizičku obradu materijala i procesuiranja informacija.
5. **Virtualni tehnološki sistem (virtual manufacturing system)** prepostavlja da se realni svijet, tehnološki procesi, informaciono-komunikacioni i drugi procesi modeliraju i simuliraju primjenom visoko razvijenih tehnologija i alata (IT, VI, ES). Svrha je da se virtualno (zamišljeno), unapred ocijeni efektivnost i efikasnost svih procesa prije realne eksploatacije tehnološkog sistema.

Efektivni menadžment fleksibilne proizvodnje se po svojoj poslovnoj filozofiji zasniva na orientaciji na tržiste i po svojoj poslovnoj koncepciji, na orientaciju na potrošače u okviru realno raspoloživih sopstvenih resursa i spoljnih izvora resursa i sredstava.⁶²

Fleksibilna proizvodnja nije ništa drugo do računarski integrисани sistem. Integracija fleksibilne proizvodnje se bazira na međusobno povezanim i logički uslovljenim principima integracije. Upravljanje ima zadatak da usklađuje rad svih procesa i funkcija fleksibilne proizvodnje, za što je potrebno donijeti odgovarajuće odluke koje se u sistemu realizuju u određenom vremenu, po nekom određenom redu i u određenoj organizacionoj cjelini. Suština upravljanja je u odabiranju, planiranju ciljeva, donošenju odluka, izvršavanju aktivnosti koje iz odluka proizilaze i praćenje kontrole izvršavanja tih aktivnosti sa preduzimanjem dopunskih mjera ukoliko dođe do konflikta sa okruženjem ili unutar fleksibilne proizvodnje.

Upravljanje fleksibilnom proizvodnjom računarom podrazumijeva alokaciju materijalnih i informacionih resursa na mjesta gdje se koriste, kao i dinamičko povezivanje pojedinih elemenata unutar organizacionih cjelina i dijelova fleksibilne

⁶² Armingeon, Klaus 1993: Auf dem Weg zu einem europaischen politischen System?, in: Journal fur Sozialforschung, str. 38-40

proizvodnje. Računarska podrška procesu upravljanja fleksibilnom proizvodnjom podrazumijeva:

- automatizaciju odlučivanja ekspertskega sistema, koji se baziraju na dubokom i ekspertskom znanju stručnjaka i sposobnosti računara da brzo analizira veliki broj podataka i da izabere pravi (odgovarajući, prihvativ) rezultat;
- automatsko slanje i odlučivanje planiranih aktivnosti na izvršavanje u terminirano vrijeme;
- odnosi se na radne operacije koje su sastavljene od izvršnih naredbi i izvršnih zahvata, a upravljanjem se program koji ih sadrži dovodi iz glavnog računara u procesne računare i računare NC-mašina i robota;
- ove aktivnosti se izvršavaju na NC-mašinama i robotima za izradu, kontrolu i montažu, kojima se upravlja na osnovu CAM-programa;
- kontinuelnu kontrolu izvršavanja aktivnosti preko senzora i povratnih veza, ako se povratnom vezom, računarom dobije podatak da se neka planirana aktivnost ne može izvršiti, onda računar prema kriterijumu, „šta ako“ upućuje na izvršavanje rezervne aktivnosti plana.

Postoje u upravljačkom sistemu fleksibilne proizvodnje dva načina programskog ostvarivanja kriterijuma „šta ako“, algoritamska metoda i ekspertsid sistem.

7.4 Kvalitetan domaći proizvod - preduslov ostvarivanja izvozne strategije

Osnovnu strategiju prisustva na stranom tržištu preduzeća većih i srednjih kompanija vodećih industrija (poljoprivrede, hemije metaloprerađivačke, prehrambene industrije...), ostvarila su u kasnijim periodima svoje proizvodnje. Nedovoljna domaća ponuda apsorbovana je povećanom tražnjom, tako da su na tržištu prolazile i mnoge neracionalnosti.

U dosadašnjem periodu, nijedno preduzeće npr. iz osnovne proizvodnje, nije izašlo na inostrano tržište sa proizvodom koji je proizveden iz tek osvojene proizvodnje. Takvu koncepciju je moguće opravdati samo činjenicom da se radi sa uvoznom licencem i proizvodnjom i opremom, pa je onda bilo potrebno obezbijediti dozvolu od vlasnika licence, ili pak, prvo, provjeriti proizvod na domaćem tržištu.

Iz toga su proistekla i opredjeljenja da je potrebno etapno raditi i prvo sagledati sopstvene mogućnosti, kako bi poslije takvih sagledavanja i ocjene spoljnih faktora, mogle se donositi odluke o nastupu preduzeća na inostrana tržišta. Jer zbog nedovoljnog

obraćanja pažnje na kvalitet i politiku vođenja kvaliteta, ranije iskustvo govori da je Jugoslovenska privreda imala ogromne gubitke na međunarodnom tržištu.⁶³

S područja EU npr. 1990.g. vraćeno je 56% od ukupno vraćene robe iz izvoza. Ukupno vraćena roba iz uvoza u tom periodu vremena iznosi 0,06% od ukupnog izvoza, što samo po sebi govori o načinu organizovanja naše kontrole uvezenih sirovina za ugradnju tih komponenti u izvozne robe i štete koje imamo prilikom vraćanja, zbog neodgovarajućeg kvaliteta. A da bi se svi rizici izbjegli i preduzeće imalo uspješan start na međunarodnom tržištu potrebno je da vodi računa o sljedećim kriterijumima:

- kakav je finansijski potencijal preduzeća,
- kakva je "menadžment sposobnost",
- kakvo je inostrano iskustvo (strategija),
- kakav je životni ciklus proizvoda (koji je u razmatranju),
- kakva je primjenjena proizvodna tehnologija.

Sagledavanjem tih mogućnosti i donošenjem odgovarajuće odluke, preduzeće se okreće prema proizvodu kao temeljnoj odrednici egzistiranja bilo koje strategije. U tom kontekstu proizvod treba da ima takvu upotrebnu vrijednost koja će omogućiti njegovu funkcionalnu upotrebu i ostvariti što veću prometnu vrijednost.

S obzirom, dakle, na takve činjenice, potrebno je podvući da proizvod koji je namijenjen domaćem tržištu nije automatski i proizvod za inostrano tržište. Kod standardizovanih roba postoje mogućnosti prenosa proizvoda s domaćeg na inozemni teren, ali u većini slučajeva faktori prihvatanja određenog proizvoda su u zavisnosti od ekonomskih, kulturnih i socijalnih sredina, kao i, u posljednje vrijeme, značajno prisutnih ekoloških zahtjeva. Prema tome, u međunarodnom marketingu mora se voditi posebna politika proizvoda, pogotovo kada isti dobije multinacionalnu dimenziju, i kada se kao takvom moraju odrediti posebne strategije i instrumenti za njeno ostvarivanje. Za naša istraživanja treba posebno istaći razliku između proizvoda za izvoz i multinacionalnog proizvoda. Iako su i jedan i drugi namijenjeni inozemnom tržištu, proizvod za izvoz je proizveden u domaćoj privredi, dok je "multinacionalni proizvod" nastao "realokacijom proizvodnje u strane nacionalne privrede".

Koncepcija međunarodnog marketinga polazi od objektivno usloviljenih zahtjeva i kretanja u međunarodnim ekonomskim odnosima. Imajući u vidu da Republika Srbija, uz djelimično riješeno pitanje snabdjevanja petrohemijskim sirovinama npr. (olefini, aromati), nema kapaciteta za proizvodnju čitavog niza važnih organskih monomera i

⁶³Armingeon, Klaus 1993: Auf dem Weg zu einem europäischen politischen System?, in: Journal für Sozialforschung., str. 28

intermedijera, jasno mora definisati politiku susptitucije uvoza nekih od ovih proizvoda ili stabilizovati izvore snabdjevanja. Na bazi analize najznačajnijih pozicija na listi uvoznih organskih hemikalija, napr. analize raspoloživih sirovinskih resursa i analize "inputa" postojećih kapaciteta organskih hemikalija viših faza prerade i vještačkih materija, dolazi se do sljedećeg niza infrastrukturnih organskih monomera i intermedijera, čiji nedostatak značajno limitira razvoj domaće proizvodnje. Ovaj nedostatak se može eliminisati u zajedničkoj proizvodnji u okvirima neke pozicije međunarodnih kooperativnih proizvodnih odnosa.⁶⁴

Među potencijalno interesantne izvozne programe spadaju i n-parafini, MDI (uz razmatranje mogućnosti preorientacije ili proširenja jednog od postojeća dva kapaciteta TDI-a za proizvodnju MDI-a), okso alkohol, aciklični amini, masni alkoholi i natrijumglutaminat.⁶⁵

Ukoliko bi se Republika Srpska opredijelila za izgradnju gore navedenih programa, investicioni zahvati angažovali bi značajna sredstva. I dok se traže, eventualni, modeli za konstrukciju finansiranja pomenutih programa, sugerisemo da se izvoz proizvoda iz oblasti naših istraživanja treba orijentisati na malotonažne "fine proizvode" kao što su komponente koje svoju supstancu baziraju na ekološkim elementima pomoćnih sredstava (aditiva za gumarsku industriju, industriju prerade naftnih derivata, prehrambenu industriju, tekstilnu industriju, industriju plastičnih masa i sl.). Takođe, ističemo da proizvodnja finih proizvoda ne traži krupna ulaganja, koristi su višestruke, uključujući i zaradu, jer su proizvodi izuzetno skupi, s tim što se, ako se ide ovim opredjeljenjima, nalaže neophodna potreba investiranja u razvoj tehnoloških znanja. A to se sve može organizovati na nivou rada malih i srednjih kompanija.

Kada je u pitanju poljoprivreda i proizvodi u okviru ove privredne grane, potrebno je postaviti dugoročnu strategiju razvoja izvoznog poljoprivrednog proizvoda. Ako je voće konkurentno na inostranom tržištu, onda će ono biti jedan od nosilaca razvoja, ako je povtarstvo konkurentno, onda će sve prateće djelatnosti biti u toj funkciji.

Izvozni programi poljoprivrednih proizvoda podrazumijevaju i društvenu brigu oko njihovog stimulansa za ostvarivanje deviznog prihoda. Nema te zemlje u svijetu koja nema zaštitu poljoprivredne proizvodnje, ili koja ne subvencionise svoj izvozni poljoprivredni proizvod. U uvozu poljoprivrednih proizvoda (a to bi bio naš izvoz), razvijene zemlje koriste necarinske instrumente kao što su: prelevmani, sezonske uvozne restrikcije, uvozni kontingenti, diskrecione uvozne dozvole i sl.⁶⁶

⁶⁴ Đurđev Aleksandar: Lokalna samouprava, Pravni fakultet, Novi Sad 2003., str. 145-147

⁶⁵ Mihajlović B., Poljoprivredni potencijali Republike Srpske, Naučni simpozijum, Banja Luka, 1994., str. 19

⁶⁶ Buzan, Barry 1994: The Interdependence of Security and Economic Issues in the „New World Order”, in: Stubbs, Richard/Underhill, Geoffrey R. D. (Hg.): Political Economy and the Changing Global Order, London., str. 70

Očuvanje poljoprivrednih gazdinstava na privatnom posjedu, kao radno intenzivne djelatnosti, može zaposliti veliki broj radnih ljudi. Posebno je poljoprivredna proizvodnja atraktivna za razvoj turizma. Od naročitog značaja će biti razvoj ekoloških poljoprivrednih proizvoda, jer Republika Srpska ima takve potencijale. O tome ćemo se posebno osvrnuti kada se bude govorilo o razvoju turizma i privrednih grana koje bi mogle omogućiti njegovu ekspanziju.

Zato je potrebno, mjerama ekonomске politike, obezbijediti sljedeće:

- nosiocima proizvodnje, preko politike cijena, subvencija i podsticaja, obezbijediti sigurnost u proizvodnji na duži rok;
- fiskalnom politikom, preko poreza na promet (smanjenjem), uspostaviti jednake uslove privređivanja za sve subjekte u procesu rada, što bi za posljedicu imalo i stabilno snabdjevanje domaćeg tržišta;
- sredstva iz Fonda za razvoj usmjeravati na definisanje razvoja stočarstva i pratećih djelatnosti;
- obezbjeđenje kreditnih linija domaćih ili inostranih banaka sa povoljnim kamatnim stopama;
- ubrzati pregovore sa EU oko registracije klanica;
- definisati minimalni iznos otkupnih cijena za živu stoku i mlijeko.

IZVOZ VOĆA: Pokazalo se kao vrlo atraktivna privredna djelatnost, zasnovana na prirodnim potencijalima sunca, vode, zemljišta i ekologije. Kao i kod drugih proizvoda, tako i kod ove oblasti privređivanja, ostvareni troškovi unutrašnjeg, domaćeg inputa dostižu vrlo visoke stavke. Naime, troškovi OTI (28%), neracionalne mehanizacije (26,7%), usluga hladnjače (11%), transporta i logistike (20%), zahvataju značajnu kategoriju izvoznih prihoda. Iznijete računice pokazuju da se što prije moraju regulisati odnosi na unutrašnjem tržištu, ali ne inostranom ponudom, već pospješivanjem domaće proizvodnje. I ako naše voće ima osvojeno tržište, onda se moraju obezbijediti uslovi za stvaranje novih zasada i preradnih kapaciteta, kako bi se domaći proizvod što više valorizovao na inostranom tržištu.

IZVOZ VINA: Ovaj proizvod može Republici Srpskoj i šire BIH da donese značajni devizni priliv. Naime, pod vinogradima u Hercegovini i Staroj Hercegovini nalazi se oko 1,4 miliona ha pod vinogradima. Proizvodnja vina i grožđa opterećena je dažbinama na unutrašnjem tržištu, tako da je daleko od proklamovanog principa da može postati "hrana". U dosadašnjem periodu, svake godine se iskrči veći broj hektara pod vinogorjem, tako da je sada u Republici Srpskoj (njen južni dio), potrebno definisati novu strategiju razvoja vinogorja i proizvodnje vina. Vino je jedan od najsloženijih marketinških zahvata. Tu se radi o različitim grupama potrošača i najrazličitijim ukusima.

Proizvodnja vina je i veliki saveznik razvoja turizma, tako da svaka investicija koja iskoristi podneblje u Republici Srpskoj, može ostvariti veće zarade u dugoročnom periodu, a pogotovo stvaranjem robne marke. Vinova loza je dugogodišnji zasad (prvi prinosi poslije 4-5. godine), tako da je ponuda vina strogo vremenski određena, kako po sortnom sastavu, tako i po količinama. Iz ovoga proističe zaključak da je ponuda vina vremenski neelastična. To samo dokazuje koliko se brige i društvene pažnje mora posvetiti ovom privrednom segmentu.

ŠUMARSTVO I PRERADA DRVETA: Bogatstvo Republike Srbije, djelimično, leži i u šumama. To je dobra osnova za koncipiranje strategije izvoza preko proizvoda višeg stepena prerade. Do sada dobri izvozni rezultati ostvareni su na planu drvene građe i šumske plodove. Šume Srbije imaju karakteristične vrste drveća za kojima u svijetu vlada veliko interesovanje. Javor, jasen, brest, orah, divlje trešnje, hrast... predstavljaju plemenita drveća zbog svojih mehaničkih i estetskih karakteristika. Npr. hrast, kod nas je najvrednije drvo, dostiže cijenu od nekoliko hiljada maraka po metru kubnom na svjetskom tržištu. Od javora npr. mogu se napraviti vrlo dobri muzički instrumenti zahvaljujući dobrim godovima i njegovom uzgoju na krečnjačkom terenu. U ukupnom izvozu, drvena građa zauzima visoko mjesto, a izvozi se u Srbiju, Italiju, Grčku, Kinu, Egipat, Izrael... Furnir se najviše izvozi u Italiju, Makedoniju i Grčku, a namještaj u Rusiju. Ako se želi pravilna eksploracija šumskog bogatstva, onda se mjerama ekonomске politike mora pospješiti izgradnja infrastrukture. I to na taj način što će se šumskim gazdinstvima omogućiti oslobođanje plaćanja doprinosa za izgradnju i održavanje puteva koji se ugrađuju u cijenu nafte i derivata. Zašto?! Zato što šumska gazdinstva, svojom mehanizacijom izgrađuju prilazne puteve za eksploraciju šumskog područja, koji kasnije postaju javni i od dobre su koristi za povezivanje brdsko-planinskih područja. S druge, pak strane, politikom cijena u šumarstvu, omogućiti tržišnu utakmicu između privrednih preduzeća iz oba sektora vlasništva, kako bi se izbjegla nelojalna konkurenca. Naime, u ponudi tržišnog sortimenta iz privatnih šuma, cijene se formiraju slobodno, dok se za istu ponudu državnih preduzeća, cijene kontrolišu.

"LON" POSLOVI U TEKSTILNOJ INDUSTRIJI: Ovi poslovi su trenutno najisplativiji. Jednostavno, stranom partneru pružamo uslugu, ugrađujući cijenu svoje radne snage i manjih troškova proizvodnje koji nastaju upotrebom mašina. Ostali izvozni programi iz oblasti tekstila nisu atraktivni, jer su ekonomski neisplativi. Nedavnom liberalizacijom cijena i smanjenjem carinskih dažbina, kao i švercovanim robom, naše tržište je prepuno stranog tekstila, obuće i druge robe široke potrošnje, sumnjivog kvaliteta. Za regulisanje problema tekstila naročito su zainteresovane zemlje u razvoju, pa je još 1961. godine zaključen Međunarodni sporazum o tekstuilu i odjeći. Drugi sporazum koji tretira tu problematiku potpisana je 1974. godine, i vrlo je restriktivan, a

njegovo ukidanje predviđa se tek posle 2005. godine. Liberalizacija uvoza tekstila u zapadnim zemljama trajala je 10 godina.

TURIZAM, USLUGE, LOGISTIKA...:Na ovom sektoru rada možemo očekivati značajnu perspektivu, uzimajući u obzir geografski položaj Republike Srpske. Sadašnji prihodi su simbolični u odnosu na mogućnosti koje imamo. Jasno koncipirani izvozni programi (banjska liječilišta, planine, rijeke, more, ekologija...) trebalo bi da postanu baza za duži ili kraći boravak turista. Nijedan strani stručnjak ne može znati više od domaće pameti, ali u zajedničkim projektima može se govoriti o naučnom progresu i marketinškoj strategiji izvoznog proizvoda sa onim prepoznatljivim - Made in...

7.5 Poljoprivredni potencijali RS kao podrška izvoznoj orijentaciji

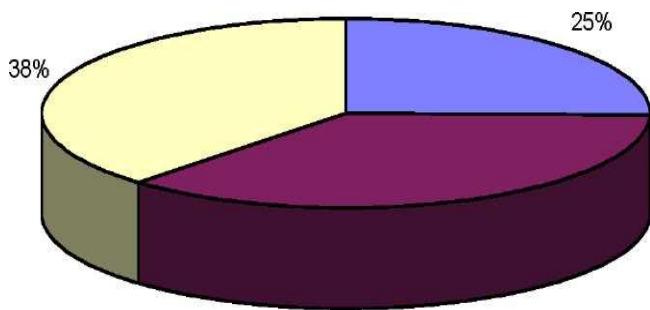
Poljoprivreda i turizam su vrlo važne kategorije za razvoj jedne zemlje, pogotovo zemlje koja je u tranziciji, i čije se zapošljavanje viška radnika iz drugih djelatnosti može efikasno ostvariti na planu radno intenzivnih djelatnosti. U današnjem vremenu teehnoekonomske bitke za očuvanje životne sredine, poljoprivreda može odigrati vrlo važnu ulogu upravo u proizvodnji ekološki ispravnih proizvoda i na toj osnovi, dalje, razvijati ne samo poljoprivredni proizvod, već i razvoj turizma, kao noseće grane sa svim pozitivnim elementima, koje takav razvoj nosi. S obzirom, dakle, da je ponuda dobre hrane jedan od najznačajnijih faktora u ponudi turističke usluge, naša dalja istraživanja za razvoj malih i srednjih kompanija su usmjerena u tom cilju, tako da svaki analitičan prilaz ovim projektima može rezultirati u osnovnim opredjeljenjima na planu razvoja turizma i malih i srednjih kompanija, koje se u svojoj djelatnosti naslanjaju na turizam.

Nesumnjivo je da će u milenijumu u koji smo ušli voda i hrana biti nedostajući faktori u ljudskoj potrebi. Poljoprivreda će, iako na zavidnoj tehničko-tehnološkoj visini, i dalje manje proizvoditi hrane, eho ljudske civilizacije alarmno će upozoravati na zaštitu životne sredine. Ratovi, poplave, prirodne katastrofe i sl. samo su dio onoga što se zove "izmaklo kontroli". Posljedice su ogromne. Danas u svijetu gladuje između 450 i 500 miliona ljudi. Na žalost, ratni sukobi koji su se dogodili na području bivše Jugoslavije, jednu srednje razvijenu zemlju, sveli su na nivo, koji se bez inostrane pomoći, ne može ni prosti reprodukovati. To se isto dogodilo i sa Republikom Srpskom, ali s obzirom da su ratna dejstva prestala, privredni potencijali ove, dejtonske Republike, predstavljaju marketinški izazov.

Iako su materijalne i tehničke mogućnosti Republike Srpske trenutno bitno smanjene, prirodni potencijali, tradicija u poljoprivrednoj proizvodnji i sposoban kadar, su garancija da će se privreda brzo obnoviti.

Prema Dejtonu, Republika Srpska treba da raspolaže sa 25.053 km^2 odnosno preko 2.500.000 ha zemljišta. Od tog fonda 1.292.290 ha čini poljoprivredno zemljište, a to je 52,0% ukupne površine.

Grafik 1. Bonitetne klase zemljišta u Republici Srpskoj



2 i 4 bonitetna klasa - 26,1%; 5 i 6 bonitetna klasa - 35,9%; 7 i 8 bonitetna klasa - 38,0%;

Idući od severa ka jugu opada učešće obradivog zemljišta u ukupnim poljoprivrednim površinama. Učešće obradivih u ukupnim poljoprivrednim površinama nije zavisno samo od klimatskih, već i od pedoloških uslova. S tog aspekta, u odnosu na ukupne poljoprivredne površine najveće obradive ima Krajina 390.947 ha, što predstavlja 48,8%, a najmanje Romanija - 38,457 ha ili 4,8%.⁶⁷

Sa aspekta boniteta zemljišta, globalne procjene pokazuju da zemljišta prve klase nema. Zemljište je bonitirano u 8 klase. Druga i četvrta klasa obuhvata 336.982 ha ili 26,1% ukupne teritorije R. Srpske. Peta i šesta bonitetna klasa, pri kojoj se susreću veća ograničenja pri eksploataciji, obuhvataju 464.602 ha ili 35,9%. To su zemljišta koja se koriste za ratarsku proizvodnju, a kod kojih je potrebno izvršiti odgovarajuća ispitivanja radi popravke pedološkog sastava. Tu se insistira na većoj primjeni agrotehničkih mjera. I na kraju, zemljište sedme i osme klase zauzimaju 490.701 ha, ili 38,0% ukupne poljoprivredne površine Republike. Ova su zemljišta pogodna za pašnjake i vrlo kvalitetno šumsko drvo. (Izvor podataka: Rapublički zavod za statistiku RS, Banja Luka).

Interesantno je napomenuti da se ukupne poljoprivredne površine iz raznih razloga na području republika bivše Jugoslavije, smanjuju. Za posljednjih 20 godina, u

⁶⁷ Mihajlović B., Poljoprivredni potencijali Republike Srpske, Naučni simpozijum, Banja Luka, 1994., str. 55-58

Republici Srpskoj, poljoprivredne površine su smanjene za 14.243 ha ili za 1,15%, u Srbiji za 63.000 ha ili 1%, a u Evropi 7,1 milion ha ili 3%. Ukoliko se ovakav trend nastavi, imaće značajnih posljedica za ljudsku civilizaciju.

U Republici Srpskoj, na svakog stanovnika otpada skoro hektar (0,93 ha) obradive površine. To se smatra značajnim resursom. Indikativno je da je poljoprivreda tradicionalna djelatnost i da je, zahvaljujući tome, oko 95% ukupnog zemljišnog fonda u posjedu individualnih poljoprivrednih proizvođača.⁶⁸

Karakteristična proizvodna područja nalaze se u ravničarsko-brdovitom dijelu i to na prostorima Banjalučke Krajine, Posavine, Semberije i Birača. S druge, pak, strane, brdovito-planinski reoni, sa kraškim poljima, nalaze se u zoni Romanije sa okolinom Sarajeva, Hercegovine i Stare Hercegovine, i mahom obiluju pašnjacima i kukuruzom, kao industrijskom kulturom.

Pedološki sastav zemljišta je različit. Glavna karakteristika pedološkog sastava zemljišta Republike Srpske je mozaičnost, od aluvijalno karbonatnih zemljišta preko smonice do smedih zemljišta na krečnjacima.

STANJE U BILJNOJ PROIZVODNJI: Stanje u ovoj proizvodnji je logična posljedica stanja cjelokupne privrede. Od 1990. do 1995. godine zabilježen je stalni pad proizvodnje. A ako glavna proizvodnja pada, onda se osjećaju i posljedice u proizvodnji sjemena koje je neophodno za reprodukciju. Ipak, i pored svih teškoća, u 1997. godini ostvareni su vrhunski prinosi skoro u svih 11 najznačajnijih biljnih vrsta. No, kako bilansi proizvodnje nisu još sračunati (dok ovo istražujemo) za tekuću godinu, za ilustraciju se možemo poslužiti odnosom proizvodnje nekih važnih biljnih kultura karakterističnih za 1990. i 2002. godinu.⁶⁹

Tabela 6: Ostvarena prosječna proizvodnja važnijih usjeva u periodu 1990 - 2002. godina u Republici Srpskoj

Ostvarena proizvodnja u tonama												
region	pšenica		kukuruz		ječam		zob		krompir		pasulj	
Godina	1990.	2002	90.	02.	90.	02.	90.	02.	90.	02.	90.	02.
Sember.	99118	46820	137523	122003	1798	2152	1987	1577	20546	18454	1948	891
Posavina	78940	27275	175697	67630	2680	1718	5694	4595	29020	14351	2400	1519
Krajina	146221	49726	265509	225968	2847	1897	42239	28652	93662	89305	5124	5423
Birač	33529	7438	39513	18520	60	13	4431	1082	17792	5969	1021	241

⁶⁸ Neki aspekti razvoja turizma banjalučke regije, sinopsis studije, Turistička organizacija Banja Luka, 2004., str. 12-15

⁶⁹ Mihajlović B., Poljoprivredni potencijali Republike Srpske, Naučni simpozijum, Banja Luka, 1994., str. 44-45

Romanija i Sarajevo	5968	1635	4783	1392	7208	1440	3857	815	34265	18099	728	319
Herceg.i Stara Herceg.	6638	2112	2755	2369	8068	921	3196	530	20342	20101	434	226
UKUPNO	370414	135006	625780	376882	48292	25219	62104	37251	215627	168279	11655	8619
IZVOR Statistički zavod RS												

Evidentno je da su razlike u prinosima kod pojedinih kultura vrlo visoke. To je, dakle, posljedica ratnih stradanja s jedne, i nepodudaranje plodoreda, s druge strane. Treća kategorija je sjemenska, a četvrta nedovoljna upotreba mineralnih đubriva svih vrsta.

Iz same strukture zasijanih kultura, **KUKURUZ** je najzastupljenija biljna vrsta. Oko 60% ukupne sjetvene strukture prosječno otpada na kukuruz. Za sada Republika Srpska svoje potrebe za sjemenom hibrida kukuruza podmiruje sa oko 15%. Razliku nadoknađuje iz Srbije.

PŠENICA: Ova kultura se sije na oko 80-100.000 ha godišnje po plodoredu, tako da to predstavlja jaku baznu ratarsku proizvodnju. Proizvodnja sjemena je dovoljna za potrebe R. Srpske. Količina proizvedenog hljebnog žita u normalnim uslovima (agr. mjere i sl.) ne zadovoljava u znatnoj mjeri potrebe stanovništva R. Srpske.

KRMNO BILJE: Na ovom području biljne proizvodnje RS ima najznačajnija dostignuća. Prije ovog rata, sa područja Republike Srpske nalazili su se najveći proizvođači i izvoznici sjemena smiljkite u Evropi. Zahvaljujući klimatskim uslovima značajni su rezultati postignuti u razvoju priznatih sorti krmnih biljaka: lucerke, smiljkite, trava, jarog stočnog graška, mačijeg repka i ježevice.

Sa razvojem proizvodnje krmnog bilja paralelno će se razvijati i obnavljati stočni fond koji je zbog ratnih dejstava prepovoljen. Ta činjenica je poznata svima u Republici Srpskoj, tako da će vjerovatno i ova pitanja doći na red najviših institucija Republike. Svako odlaganje rješavanja tih problema značiće korak nazad za ambiciozne planove Republike Srpske.⁷⁰

POVRĆE: I tu postoje značajni zemljšni i klimatski uslovi za proizvodnju svih vrsta povrća. Naročito je pogodno zemljiste za uzgoj paprike, paradajza i krompira. Na razvoju novih sorti povrtlarskih kultura iz gore navedenih vrsta vrlo intenzivna istraživanja obavlja Poljoprivredni institut iz Banje Luke. Dosadašnje sorte raznih

⁷⁰ Mihajlović B., Poljoprivredni potencijali Republike Srpske, Naučni simpozijum, Banja Luka, 1994., str. 66-69

povrtlarskih kultura zadovoljavaju najrigoroznije zahtjeve probirljivih evropskih potrošača.

VOĆARSTVO: Republika Srpska obiluje brdsko-planinskim područjem. To su predjeli koji su izuzetno pogodni za uzgoj voća. Voćarstvo je od izuzetne koristi za stanovništvo jer zahvaljujući voću, kompoziciji njegovih gradivnih, energetskih i zaštitnih materija obnavljaju se i razvijaju funkcije u metabolizmu. Dakle, u takvim okolnostima, sa izuzetno značajnim zdravstvenim efektima, RS pravi planove da obnovi i revitalizuje voćarstvo kao najznačajniju proizvodnu djelatnost. U međunarodnoj razmjeni voćarstvo može značajno doprinijeti poboljšanju platnog bilansa zemlje. S druge strane, na ovu oblast privređivanja "naslanjaju" se i druge privredne grane kao što su pčelarstvo, pa onda proizvodnja ambalaže, plastična prerada, hemijska industrija, mehanizacija za obradu zemljišta, voćnih zasada, industrija namještaja (npr. prerada drveta trešnje u različite vrste namještaja), i slično. U ovu vrstu proizvodnje spada red najrazličitijih proizvoda (malina, kupina, orah, lješnjak, badem, kesten, jabuka, dunja, kruška, itd.). Kad se, dakle, sagleda čitav spektar navedenih proizvoda i njihova prerada, to je pravi marketinški izazov za stručnjake u RS. Zajedničkim naporima može se izuzetno kvalitetno raditi na finalizaciji i ponuditi Evropskom tržištu.⁷¹

Od ukupno 1.677.025 ha obradive površine, voćnjaci, vinogradi i livade u Republici Srpskoj obuhvataju 45.044 ha ili 2,7%. Najmanje površine nalaze se u opština Kozarska Dubica, Gradiška, Brod, Novi Grad, Čelinac, Derventa, Goražde, Prijedor, Prnjavor (3,5-6,8%), dok je na području Brčkog, Busovače, Doboja, Gračanice, Lopara, Zvornika, Banje Luke, i nekih dijelova Brčkog, taj procenat voćarskih površina u odnosu na obradivo zemljište dostiže čak 12,5%.

Iznijeti podaci iniciraju na zaključak da bivša BiH odnosno R. Srpska po zastupljenosti voćarske proizvodnje spada u sam vrh nekadašnjih republika, odnosno, odmah iza Srbije i Hrvatske. Interesantan je podatak o broju stabala šljive. U bivšoj državi bilo je preko 83 miliona stabala šljiva, dok je na bivšu BiH odnosno R. Srpsku, otpadalo preko 13 miliona. U sadašnjoj RS broj stabala šljiva stagnira, a povećan je broj stabala jabuke, kruške, breskve i višnje. Kada se, dakle, sve sagleda, postoje svi agroekološki uslovi za gajenje svih kontinentalnih vrsta voća.

KVALITET: Nesumnjivi značaj voća u ljudskoj ishrani određuje i svu pažnju na uzgoju ove kulture. Naročito je važno da RS može dati ekološki potpuno čisto voće koje se u svijetu izuzetno traži. Voće se odvajkada gajilo tako da je ljudski organizam predodređen na korištenje voćnog šećera. Struktura kvaliteta voćnih plodova ima sljedeći izgled: voda 20-85%; šećer 7-28%, pektini 0,8-2%; mineralne soli 0,5-0,8%; organske

⁷¹ Neki aspekti razvoja turizma banjalučke regije, sinopsis studije, Turistička organizacija Banja Luka, 2004., str. 22

kiseline 0,5-0,8% sa izuzetkom limuna, vitamin C i do 200 mg, provitamin A, B1 i B2 i niz drugih vitamina.⁷²

PRERADNI KAPACITETI: I u predratnom periodu preradni kapaciteti bili su locirani u vrlo uskom krugu (u prečniku 100 km) na kome se nalazi 6 velikih fabrika za preradu voća. To su: "Sava" Bijeljina, "Levita" Gradiška, "Hrana produkt" Šamac, "Prijedorčanka" Prijedor, "Vitaminka" Banja Luka, "Bosanka" Dobojski. Postoje i manji kapaciteti za proizvodnju voćnih prerađevina, a među njima je najveća "Fruktona" u Banjoj Luci. U relativno stabilnim godinama rada, ovi su kapaciteti predstavljali značajnu ponudu na tržištu bivše Jugoslavije i Evrope. To se može sagledati i iz potreba za sirovinama u 1990. godini:

Permanentne potrebe prerađivačke industrije voća u R. Srpskoj iznose oko 55-60.000 tona godišnje. Sadašnji zasadi ne mogu podmiriti potrebe, tako da se traže dobavljači na bivšem jugoslovenskom prostoru, a i šire. Ako se tome doda da znatna količina voća odlazi na potrošnju u svježem stanju, zatim preradu u alkoholna pića (rakija i sl.), onda se prema računicama pedantnih prerađivača, radi o još 50.000 tona dodatnih potreba za sirovinama. Samo revitalizacija sadnih površina u RS absorbovaće na stotine hiljada voćnih kalemoveva, a velika je mogućnost preduzeća iz Srbije i Crne Gore da zajedničkim ulaganjima izađu na spoljna tržišta. To bi bili značajni i praktični koraci u primjeni svih sporazuma koji su posljednjih mjeseci potpisani sa Srbijom.

KADROVSKI POTENCIJALI: U Republici Srpskoj dogodile su se značajne društveno-političke promjene. Vlasnička transformacija, koja je u toku, vjerovatno će diktirati školovanje novih profila kadrova. Dokle taj proces ne bude završen, proces obrazovanja u RS iz oblasti koju smo istraživali vode sljedeće institucije:

- Ekonomski fakultet, Banja Luka,
- Fakultet poslovne ekonomije Banja Luka - Laktaši, odnosno, Univerzitet za edukativne i virtuelne studije (sa svojih pet fakulteta),
- Fakultet za menadžment, Bijeljina,
- Poljoprivredni fakultet, Banja Luka - kapacitet 1.450 studenata godišnje,
- Poljoprivredni fakultet, Srpsko Sarajevo,
- Poljoprivredni institut u Banjoj Luci sa osam specijalizovanih zavoda,
- Poljoprivredni zavodi u Doboju, Brčkom i Bijeljini,
- veći broj srednjih poljoprivrednih škola.

⁷² Mihajlović B., Poljoprivredni potencijali Republike Srpske, Naučni simpozijum, Banja Luka, 1994., str. 11-14

Najnovijim mjerama Vlade u RS, političko bezbjednosna situacija trebalo bi da se stabilizuje. Stabilizacija političkih prilika može maksimalno doprinijeti povjerenju za investiranje kapitala po bilo kom osnovu. Jasno definisani aranžmani od strane međunarodnih finansijskih institucija najavljaju bolja vremena za narod RS. Zajedničkim naporima i boljom saradnjom na poslovnom planu između preduzeća RS, FbiH, Srbije i Crne Gore sve više će jačati temelji mirnog razvojnog koncepta.

7.6 Razvojni potencijali turizma RS

Osnovne prednosti koje Republika Srpska i, uopšte, BiH imaju u ponudi turističkog proizvoda, odnose se na zdravu prirodnu sredinu, i planinarenje. Doduše, RS i BiH nemaju visoke planine, ali ono što je priroda podarila, može poslužiti za odmor i rekreaciju i kao lječilišta za astmatičare, plućne bolesnike i slično. Navedeni elementi se uklapaju u težnju da se Republika Srpska predstavi Evropi i svijetu kao izvorna, autentična destinacija, s obzirom da je trend u svijetu vraćanje izvornim vrijednostima sa ponudom savremenih elemenata. Na žalost, turistička ponuda R. Srpske ne obiluje hotelima visoke kategorije. Upravo, iz ovog razloga, ciljno tržište turizma Republike Srpske predstavlja onaj segment turista koji je, prije svega, zainteresovan za čistu i, po mogućnosti, netaknutoj prirodi.⁷³

Privlačenje stranih turista je jedan od glavnih izazova sa kojima se turizam Republike Srpske ozbiljno mora suočiti. Osim poljoprivrede i saobraćaja, turizam, svakako, predstavlja granu privrede kojoj se mora posvetiti posebna pažnja, prije svega, zbog priliva stranih sredstava plaćanja, i uravnoteženja stanja u platnom bilansu, što je od posebnog značaja za uvozno orijentisane zemlje.

Uostalom, krajnji cilj turizma u Republici Srpskoj bio bi smanjenje nastalog „gepa“ između mogućnosti i konkretno učinjenog i realizovanog. U tu svrhu nude se i određena rješenja i prijedlozi, koji treba da budu podsticaj za dalji razvoj i uključivanje mladih i novoobrazovanih kadrova u kreiranje i isporuku turističkog proizvoda, kao i doprinos otvorenom pitanju kreativnog marketinškog rješavanja postojećih problema, brendiranja i prepoznatljivosti Republike Srpske kao turističke destinacije.

Na osnovu toga, turizam Republike Srpske, s jedne strane, karakteriše nedovoljna iskorišćenost prirodnih i radom stvorenih resursa, kao i humanog kapitala Republike Srpske u cilju efektivnijeg i efikasnijeg kreiranja i isporuke turističkih usluga. S druge strane, analizom društvenih trendova i okoline, kao i mogućnosti R. Srpske da adekvatno odgovori ponudom za nove potrebe, jasno je da Republika Srpska ima realnu šansu za

⁷³ Unković S., Zečević B., Ekonomika turizma, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004., str. 155

pokrivanje turističkih niša, koje, karakterišu sljedeće relacije, nova, mlada generacija koja je prihvatile i živi po novim vrijednosnim kategorijama, stariji građani Evrope, pogotovo naši gastabajteri, kod kojih je jasno izražena svijest o njegovanjtu i očuvanju zdravlja (viši dohodak, penzije, životni standard) i želja za ekološki čistim (što Zapadna Evropa u većoj mjeri nije) sredinama, hranom, vazduhom, prirodnim ljepotama, a sve to po nižoj cijeni od one u zapadnim zemljama, gde je život za npr. penzionere (ako ne i za sve druge) postao vrlo skup.

Konkretnе i vidljive tržišne šanse za razvoj turizma u Republici Srpskoj dolaze iz oblasti sociodemografskih promjena, a neke od njih su promjena životnog standarda, povećana dugovječnost ljudi, povećani broj starijih osoba bez djece u zemljama Zapada, dalje, opštih vrijednosnih orijentacija ka zdravlju, sportu, prirodi i rekreatiji, dinamičnost novih generacija, promjena stila života kojim dominira opšta težnja za sticanjem i življjenjem neobičnih, neponovljivih, specifičnih, nesvakidašnjih trenutaka, iskustava i doživljaja.

U slučaju Republike Srpske, a i šire, BiH, moguće je sagledati šanse razvoja turizma u pravcu nestandardnih turističkih proizvoda (seoski turizam, eko turizam, agrarni turizam), koji bi bili u funkciji zadovoljavanja izrazito individualizovane turističke tražnje.

Treba naglasiti da je princip individualizovanosti i samostalnog kreiranja uslužnog turističkog paketa, već uveliko način rada turističkih agencija u vezi sa dalekim destinacijama, putovanjima po Evropi, kao i gradskim turizmom.

Cilj je, dakle, da se korisniku za istu količinu novca, isporuči veća vrijednost usluge u smislu samostalnog i korisniku prilagođenog datuma i vremena polaska i povratka, samostalnog odabira avio-prevoznika (transporta), mjesta odsjedanja (hotela, odmarališta, kuća), samostalnog kreiranja načina provođenja vremena na putovanju, pri čemu mu vodič stoji na raspolaganju 24 časa (poligota, sa dobrim poznavanjem društvenih, kulturnih, tradicionalnih i drugih aspekata posjećene države i oblasti). Ljudi ne žele nefleksibilan raspored i prilagođavanje grupi turista, tako da je na ovakav način ipak, pružena neophodna briga i sigurnost da će zainteresovani turisti imati svog vođu (ali ne i biti primorani da ga ne čuju i ne vide od grupe turista), da će nešto novo vidjeti, čuti, naučiti, stvaranjem daleko prisnijih veza sa vodičima. Možemo konstantovati da vodič u ovom konceptu ima ulogu lične prodaje, jer on treba da bude posebno obučen da pruži zadovoljstvo putovanja korisniku, da bi ga zadržao kao klijenta svoje organizacije ili, čak, iste destinacije. Ljudi se vraćaju tamo gde im je lijepo, gde su prihvaćeni, dobro se osjećaju i odlaze sa lijepim uspomenama.⁷⁴

Veliki broj studija i radova turističkih stručnjaka osvjetljava važnu ulogu koju turizam može imati u razvoju ruralnih područja, sa orijentacijom na ekonomski

⁷⁴ Unković S., Zečević B., Ekonomika turizma, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004., str. 210-212

implikacije (kreiranje poslova, dodatni prihod stanovništvu, dodatni prihod za zajednicu od oporezivanja, potencijal lokalnog i regionalnog poslovanja kroz diverzifikaciju poslovanja) i na neekonomski efekte (povećanje kvaliteta života ruralnih područja, poboljšanje kulturnih objekata ruralne regije, efikasnije strategije očuvanja regionalnih vrijednosti i sredine).

U uslovima jedne globalne komunikacije, često se, kao strategije ruralnog turizma, pominju:

- eko-turizam
- agro-turizam
- turizam kulturnog nasljeđa,
- prirodna bogatstva kao što su šumsko bogatstvo i nasljeđe, vodeni resursi i sl.

Efektivni ruralni turizam zahtijeva pažljivo planiranje i razvoj, kao i upotrebu dobro promišljenih i prilagođenih marketing nastupa. Čak i najbolje dizajnirane marketing strategije mogu imati potencijalne negativne efekte kao npr.: povišeni porezi za lokalno stanovništvo, skok cijena nekretnina, povećana izgradnja i degradacija lokalnih prirodnih resursa i ljestvica.

Zbog toga se veoma često nameće zaključak da turistički stručnjaci mogu inicirati projekat razvoja ruralnih područja pružajući uvid u statistiku, trendove kretanja turističke tražnje, razviti neke koncepte i strategije, dati prijedloge za marketing turizam ruralnih oblasti. Međutim, da bi se taj proces započeo i uspješno sprovodio, neophodna je koordinacija državnih, ili regionalnih organa.

Razlog tome leži u činjenici što mnoge ruralne (seoske) oblasti i područja, naročito one znatno izolovane ili slabo naseljene, imaju nedostatak resursa potrebnih za osnivanje uspješnog turističkog programa.

U uslovima Republike Srpske, turizam kao industrijska grana, pruža mnoge potencijalne koristi za ruralne regije i njihove mještane. S tog aspekta turizam može biti važan izvor zaposlenja za stanovnike ruralnih oblasti, posebno za one ekonomski nedovoljno razvijene. Određeni broj turističkih poslova ne zahtijeva visoko obrazovanje ili posebne obuke, tako da lokalno stanovništvo sa manje menadžerskih vještina može efikasno raditi na dobavljanju i pripremi hrane, maloprodaji ruralnih specijaliteta, ili kao animatori i domaćini gostiju.

Turizam ne samo da može ponuditi posao za mještane, nego može poslužiti kao marketinški alat za prezentovanje ruralne oblasti potencijalnim preduzetnicima i firmama zainteresovanim za proizvodnju i unapređenje ruralnih specifičnosti. Turizam može podići kvalitet života u ruralnim oblastima. Na primjer, turizam može poslužiti kao važan izvor prihoda od poreza koji se, onda, može usmjeriti na poboljšanje efikasnosti rada lokalnih sudova. Neke tranzitne ruralne regije mogu nametnuti veće poreze i takse, zbog

veće prometnosti, a tako generisan novac iskoristiti za podizanje kvaliteta javnih usluga i smanjenje lokalnih poreskih stopa.

Turizam, takođe, može dati podršku lokalnoj kulturi putem podsticanja restauracije lokalnih i regionalnih istorijskih obilježja. Turizam, kao relativno čista industrijska grana, podstiče očuvanje lokalnih prirodnih resursa i ljepota.

S druge, pak, strane, koristi od razvoja turizma moraju biti u balansu sa potencijalnim negativnim efektima koje njegov nagli i neplanski sprovođeni razvoj može izazvati, npr. porast nezaposlenosti jer ga karakterišu često nedovoljno plaćeni sezonski poslovi, sa vrlo ograničenim koristima, naročito za one oblasti gdje su aktuelne turističke strategije neuspješne i nameću stanovništvu visoke poreze za marketing turizam i infrastrukturu. Razvoj turizma može povećati tražnju za zemljištem u ruralnim regijama, koja može dovesti do porasta cijena nekretnina, i do potencijalnog podizanja troškova domaćinstva iznad domena prosječnog lokalnog stanovništva. Potencijalni negativni efekti uključuju i porast kriminala, kao i veću potrebu za lokalnim javnim uslugama, kao što je policija, vatrogasne službe, sanitарne službe, koje, opet, iziskuju dodatne troškove za rad.

Dalje, nagli i posebno neplanski sprovođeni razvoj turizma, može naročito narušiti idiličan pejzaž ruralne oblasti, povećanjem saobraćajnih vozila, parkinga, gužvi. Izrada lokalnih maloserijskih proizvoda, ručni rad, stari zanati mogu oslabiti na kvalitetu uslijed težnje da zadovolje povećanu tražnju za kupovinom. Razvoj turizma rizikuje da degradira prirodne resurse u ruralnim područjima, ukoliko se ne preduzmu napori za primjenu koncepta održivog razvoja turizma.⁷⁵

Iako, dakle, sadrži potencijalne negativne efekte, razvoj turizma se, ipak, može osloniti na planiranje strategije na duži rok održivog razvoja, kao i načine minimiziranja negativnih činioca. Posljednjih godina ruralni turizam je doživio i još uvijek prolazi kroz veoma značajne promjene. Na to ukazuju i raznovrsni nazivi, riječi za novonastale tendencije ka putovanju i posjeti ruralnih oblasti. U tom pogledu, često se susreću dva termina u nazivima turističke ponude. A to su: **eko-turizam**, koji se pojašnjava kao turizam na otvorenom prostoru, i **turizam na bazi prirode**.⁷⁶

Termin **eko-turizam** obuhvata aktivnosti koje promovišu očuvanje prirode, dok **prirodni turizam** obuhvata širi spektar aktivnosti na otvorenom, kao što su: rekreacije, uključujući lov, ribolov, kampovanje, šetnje, planinarenje, sportove na terenima. Iako ova dva termina tehnički ne predstavljaju sinonime, oni reflektuju promjenu perspektive i orientacije u industriji turizma.

⁷⁵ Armingeon, Klaus 1992: Steuerpolitik, in: Schmidt, Manfred G. (Hg.): Lexikon der Politik. Bd. 3: Die westlichen Lander, Miinchens, str. 35

⁷⁶ Unković S., Zečević B., Ekonomika turizma, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004., str. 60-65

7.6.1 Kapaciteti turističke ponude u BiH i RS

U periodu do 90-ih godina prošloga vijeka, izgrađeno je dosta značajnih kapaciteta na području navedenih entiteta. Postojaо je i izgrađen značajan kapacitet kadrovskih potencijala, u smislu znanja i iskustva. U turizmu je radilo oko 13.986 radnika sa srednjom školom i oko 2.000 sa visokom školskom spremom. To je bila dobra osnova za dalja usavršavanja na turističkom planu.⁷⁷

Takođe, Bosna i Hercegovina je 1991. godine imala ukupno 51.632 kreveta, od čega je u hotelskom smeštaju bilo 22.979. Zbog ratnih dejstava ti su kapaciteti značajno narušeni, naročito u Federaciji BiH. U tom periodu prihod od turizma na nivou BiH bio je oko 130 miliona dolara godišnje.

Uzimajući navedene podatke u obzir, može se konstatovati da je udio turističke djelatnosti u ukupnom BND proizvodu ispod mogućnosti koje pružaju uslovi za razvoj turizma i u BiH i u Republici Srpskoj. Zato je potrebno preuzeti niz mjera kako u sistemu za koji je država odgovorna, tako i na nivou odgovarajućih ministarstava, jer su mogućnosti za razvoj turizma daleko veće no što se to sada koristi. Naročito bi se pravac budućeg razvoja turizma mogao voditi preko ekološkog faktora. Naime, sistem vrijednosti turističke ponude u svijetu mjeri se izražajnim indeksom ekološke sredine koja preferira da se bavi turizmom. Tome ide u prilog i činjenica da eksperti Međunarodne organizacije za ekonomski razvoj (OECD), često naglašavaju da glavni kapital turizma svake zemlje predstavlja njena prirodna i kulturna baština. Zbog toga se dugoročni razvoj turizma ne može zamisliti bez brižljivog čuvanja i održavanja tih bogatstava.⁷⁸

Republika Srpska i BiH imaju značajne prirodne ljepote koje nisu oštećene u ratnim dejstvima, tako da te destinacije predstavljaju prave „turističke raritete“. Na primjer, rijeka Una sa svojim pritokama, rijeka Neretva, takođe, rijeka Vrbas i sl. Ne bi se, zato, smjelo dogoditi da zarad čovjekovih egoističkih pobuda, isti žrtvuјe svoje prirodno i kulturno nasleđe. Zato ne postoji cijena za očuvanje kulturnih i prirodnih bogatstava, jer se ograničenim izborom razvojnih mogućnosti, originalnost i atraktivnost izvorne prirode na prostoru BiH i Republike Srpske, postaje komparativna prednost u konkurenciji sa drugima.

Planovi za razvoj čovjekove budućnosti moraju uvažavati najvažniji faktor koji dolazi sa lijepim i prirodnim, autentičnim. Nauka će svojim izumima i otkrićima uspjeti da pronađe zamjenu za mnoge današnje čovjekove potrebe, pa čak, i za sadašnje vidove

⁷⁷ Mihajlović B., Poljoprivredni potencijali Republike Srpske, Naučni simpozijum, Banja Luka, 1994., str. 8

⁷⁸ Perko-Šeparović I., *Novi javni menadžment – britanski model*, Politička misao, Vol XXXIX, br. 4, Zagreb 2002., str. 45-46

sve traženje energije, ali stalnu čovjekovu potrebu za prirodnim i lijepim, nikada se ne može nadomjestiti vještačkim. Sa tog aspekta će zemlje koje i u 21. vijeku budu raspolagale izvornom prirodnom i zdravom životnom sredinom postajati sve traženije i ekonomski sve značajnije.⁷⁹

7.7 Strategija razvoja Grada Istočnog Sarajeva

Specifičnost Grada Istočnog Sarajeva nameće potrebu planskog pristupa njegovog razvoja. U skladu sa tim principom formulisana je odgovarajuća strategija razvoja Grada Istočnog Sarajeva u narednom periodu. Ta strategija je uskladjena sa strategijom reforme javne uprave BiH i Republike Srpske kao njenog sastavnog dijela. Strateški planovi razvoja Istočnog Sarajeva se odnose na različite periode (od 2004-2010 i od 2008-2015). Nadovezujući se na te strateške planove i pojedine opštine su same pripremile strateške planove razvoja. Strategija razvoja grada će u velikoj mjeri olakšati planiranje opštinskog razvoja, jer strategija razvoja grada predstavlja okvir u kojem se opštine mogu razvijati na uspješniji način, uz mogućnost ostvarenja sinergetskog efekta.

Uz Prostorni plan Grada Istočnog Sarajeva do 2015. godine Strategija razvoja predstavlja glavni instrument za upravljanje razvojem, koji im pomaže da uravnoteže međusobne zahtjeve za postizanjem rezultata i u kratkom i u dugom roku i koji predstavlja dokument kojim se usmjerava i olakšava razvoj cjelokupne zajednice.

Vizijom razvoja Istočnog Sarajeva ocrtava se nova razvojna perspektiva kao platforma na kojoj će se grad razvijati nova razvojna pozicija koju grad nastoji da zauzme u svom relevantnom okruženju. Nova razvojna perspektiva za Istočno Sarajevo odnosi se na period od sljedećih deset godina i u takvoj novoj paradigmi razvoja, Grad Istočno Sarajevo nastoji da, u prvih pet godina, postane najveće razvojno radilište Srpske.

U odnosu na opštine koje ga sačinjavaju, Grad Istočno Sarajevo tek treba da se uspostavi kao cjelina u kojoj se razlike međusobno prepliću, dopunjavaju i osnažuju. Radi se o cjelini kao o komplementarnosti, kako u institucionalnom i privrednom, tako i u kulturnom i urbanističkom pogledu. U periodu do 2020. godine može se očekivati i puno fizičko povezivanje teritorije grada izgradnjom tunela i pratećih saobraćajnica, čime bi se omogućila najkraća saobraćajna veza između „donjeg“ i „gornjeg“ dijela Grada Istočno Sarajevo, i stvorila nova osovina razvoja, kako je projektovano aktuelnim Prostornim planom Grada. Značaj ovog novog, ključnog dijela gradske saobraćajne mreže treba sagledati i u širem kontekstu međusobnog povezivanja evropskih koridora

⁷⁹ Unković S., Zečević B., Ekonomika turizma, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004., str. 120-122

koji prolaze kroz BiH (Koridor 5C) i Srbiju (Koridor 10), gdje upravo ovaj dio saobraćajne mreže treba da odigra veoma važnu ulogu.

7.7.1 Strateški ciljevi razvoja Grada Istočnog Sarajeva

Prvi strateški cilj obuhvata najvažnije aspekte uloge Grada kao nosioca stvaranja razvojne infrastrukture za opštine koje ga čine, ali i za širu regiju. Direktno se izvodi iz dijela vizije razvoja koji Grad Istočno Sarajevo u narednom strateškom periodu vidi kao najveće razvojno radilište Srpske. U tom periodu razvoj grada, njegovih dijelova i segmenata života prvenstveno će se ostvarivati i finansirati kroz projekte. Na raspolaganju će, uz gradski i opštinske budžete te fondove na nivou RS i BiH, stajati sve više izvora finansiranja razvojnih projekata, od predpristupnih fondova EU, drugih međunarodnih fondova i izvora (kao što je Svjetska banka ili Evropska banka za obnovu i razvoj), bilateralni donatori i izvori finansiranja, privatni sektor kroz projekte javno-privatnog partnerstva, itd. Ključni uslov za dobijanje sredstava za finansiranje razvojnih projekata biće njihova opravdanost (ne samo ekonomska, već i društvena i ekološka), pripremljenost u skladu sa kompleksnim zahtjevima i visokim standardima EU, te transparentnost i efikasnost u njihovoj realizaciji.⁸⁰

Pošto će se razvoj zasnivati na projektnom pristupu, prvi strateški cilj za Grad Istočno Sarajevo je izgradnja efikasne projektno-razvojne infrastrukture, spremne da pripremi i realizuje mnogobrojne i raznovrsne projekte u skladu sa važećim evropskim standardima i prema zahtjevima različitih izvora finansiranja. Takva, prvenstveno institucionalna i intelektualna infrastruktura, treba da se gradi etapno, tako da u prvoj fazi može da odgovori izazovima razvoja grada kao cjeline, u drugoj složenijim potrebama razvoja njegovih opština, a u trećoj i izazovima i potrebama usklađenog razvoja šireg područja, za koje se Grad Istočno Sarajevo pojavljuje kao intelektualno i institucionalno razvojno jezgro (opštine Rogatica, Han Pijesak, Novo Goražde, Višegrad, Rudo, Čajniče, Foča, Kalinovik).

Preporučuje se izgradnja inicijalne razvojne infrastrukture koju čine:

- novouspostavljena gradska razvojna agencija koja treba da bude nosilac pripreme i realizacije razvojnih projekata na nivou grada, kasnije i za šire područje, te da katalitički djeluje u pogledu pripreme i realizacije opštinskih razvojnih projekata, kad to bude potrebno i korisno;
- kancelarija za razvoj i promociju, koja treba da se uspostavi pri kabinetu gradonačelnika, sa glavnim zadatkom da se brine o realizaciji gradske razvojne

⁸⁰ Mihajlović B., Poljoprivredni potencijali Republike Srpske, Naučni simpozijum, Banja Luka, 1994., str. 4-6

- strategije, dakle o blagovremenom lansiranju i uspješnoj realizaciji projekata i mjera koje strategija predviđa, te o ciljanoj, dobro osmišljenoj i efektnoj promociji potencijala i novog imidža Grada;
- mreža stručnjaka i organizacija sposobljenih za pripremu i realizaciju različitih vrsta projekata, izgrađena u dva osnovna oblika: kao interna mreža, sastavljena od organizacija i stručnjaka koji rade na teritoriji Grada Istočnog Sarajeva, i kao eksterna, pretežno virtualna mreža, čiju bazu čine zainteresovani stručnjaci i organizacije koji djeluju u drugim sredinama u zemlji i u dijaspori.

Dio sredstava u gradskom budžetu treba planirati za sufinansiranje razvojnih projekata, pošto je sufinansiranje iz vlastitih izvora jedno od pravila kod skoro svih raspoloživih i očekivanih izvora finansiranja. Ovaj dio će vremenom rasti, kako se budu povećavali broj i vrijednost razvojnih projekata koji se realizuju u Gradu i u njegovom okruženju. Uspješnost uspostavljanja i funkcionalisanja ovakve inicijalne razvojne infrastrukture zavisiće u znatnoj mjeri od intenziteta i kvaliteta saradnje sa fakultetima u okviru Univerziteta Istočno Sarajevo, kulturnim institucijama i privrednim asocijacijama na području grada, te sa odgovarajućim republičkim i državnim ministarstvima, fondovima i zavodima, razvojnim agencijama i operativnim strukturama koje će se uspostaviti za implementaciju evropskih fondova.

Glavni projekti koji, u pogledu tzv. meke, institucionalne infrastrukture direktno doprinose realizaciji prvog strateškog cilja, a indirektno i realizaciji ostalih strateških ciljeva, su:

- izgradnja kapaciteta Gradske razvojne agencije;
- uspostavljanje i sposobljavanje Kancelarije za razvoj i promociju;
- sposobljavanje lokalne mreže stručnjaka i organizacija za pripremu i realizaciju razvojnih projekata;
- izgradnja virtualne mreže stručnjaka i organizacija iz zemlje i dijaspore za razvojne projekte Grada Istočnog Sarajeva.

U pogledu fizičke razvojne infrastrukture, tri glavna velika zahvata u ovom strateškom periodu su:

- završetak izgradnje i opremanje zgrade Gradske uprave;
- završetak izgradnje magistralnog puta Lukavica-Jahorina;
- proširenje ključnih saobraćajnica i izgradnja zaobilaznica na osnovu prethodno urađenih studija izvodivosti i opravdanosti;
- izrada studija izvodivosti i opravdanosti i glavnog projekta izgradnje Istočnosarajevskog tunela sa mrežom pratećih saobraćajnica;

- realizacija projekata snabdjevanja gasom svih urbanih dijelova na području grada, na osnovu prethodno urađenih studija izvodivosti i opravdanosti.

Drugi strateški cilj tiče se ostvarivanja uloge Grada Istočno Sarajevo kao katalizatora promjene privredne strukture na cjelokupnom prostoru grada. U nastojanju da obezbijede svoju konkurentnost, firme sve manje idu prema lokacijama na kojima se nalaze izvori sirovina i gdje je jeftinija radna snaga, a sve više prema lokacijama koje odlikuje preduzetnička kultura i klima, sofisticirana poslovno-preduzetnička infrastruktura i, posebno, obučena i talentovana radna snaga. Samo privreda koja je istovremeno i preduzetnička i inovativna može danas da računa na konkurentnost u uslovima globalizacije tržišta. Gradovi koji obezbijede ključne prepostavke za stvaranje i funkcionisanje takve privrede mogu da računaju da će imati visoku zaposlenost i dobra radna mjesta, s jedne strane, i kvalitetne i stabilne izvorne budžetske prihode kao osnovu za kapitalne investicije, s druge strane. Zato je stvaranje preduzetničke i inovativne privrede strateški pravac od prvenstvene važnosti za Grad Istočno Sarajevo i njegove opštine. Radi se o takvoj privrednoj strukturi koju čini mnoštvo mikro, malih i srednjih preduzeća, umreženih u odgovarajuće klastere sa snažnom institucionalnom i razvojnom podrškom.⁸¹

S druge strane, nova privredna struktura Grada Istočnog Sarajeva treba da izrazi njegovu prostornu, prirodnu i demografsku raznolikost: od visokokvalitetnih urbanih usluga, preko tehnološki intenzivnih industrija oslonjenih na naučno-istraživačku djelatnost fakulteta i instituta, do raznovrsne i kvalitetne turističke ponude i razvijenog ruralnog preduzetništva. Nova struktura industrije gradiće se na sektorima koji ovdje imaju ozbiljnu tradiciju, ali tako da se prilagodi novim ograničenjima, pravilima i prilikama u uslovima globalne ekonomije:

- metaloprerađivačka i elektro industrija, u uskoj saradnji sa odgovarajućim fakultetima i institutima, profilisaće se kao niz manjih, specijalizovanih firmi, koje lokalno međusobno sarađuju i nadmeću se, a globalno se uklapaju u odgovarajuće međunarodne lance vrijednosti;
- na bazi prirodnih resursa u geografski višim područjima Grada razvijaće se drvoprerađivačka i prehrambena industrija, sa stalnim povećanjem udjela dodatne vrijednosti i stepena finalizacije proizvoda;
- u urbanim jezgrima, takođe u dinamičnoj saradnji sa odgovarajućim fakultetima i drugim centrima znanja, razvijaće se proizvodi i usluge zasnovani na dominantnom korišćenju informaciono-komunikacionih tehnologija i tzv. kreativnih industrija.

⁸¹ Baroš, Željko, Organizacija i upravljanje preduzećem, Banja Luka, 2003. Godina, str. 98-100

Glavne poluge u stvaranju nove privredne strukture treba da budu:

- izgradnja napredne poslovno-preduzetničke infrastrukture, sa dobro opremljenim i međusobno komplementarnim poslovnim zonama, inovacionim centrima i centrima za kompletну podršku novim firmama;
- stvaranje obrazaca i formi intenzivne i produktivne saradnje univerziteta i privrede;
- kombinovanje visokokvalitetnog zimskog i sportsko-rekreativnog turizma sa odgovarajućim drugim vidovima (obrazovni, kulturno-istorijski, etno, seoski...);
- razvoj ruralnog preduzetništva, posebno u sferi poljoprivredno-prehrambene proizvodnje i seoskog turizma.

Najvažniji orijentiri za realizaciju drugog strateškog cilja postavljeni su u vidu sljedećih operativnih ciljeva:

- inicijalna poslovno-preduzetnička infrastruktura kompletirana, sa dobim početnim rezultatima, do kraja 2013. godine;
- uspostavljeni novi obrasci produktivne saradnje između univerziteta i privrede do kraja 2012. godine;
- dostizanje omjera od 15 aktivnih preduzeća na 1000 stanovnika, do 2015. godine;
- turizam, ugostiteljstvo i ruralno preduzetništvo zajedno dostižu udio od oko 15% u ukupnoj zaposlenosti i ukupnim prihodima, do kraja 2014. godine.

Glavni programi za ostvarivanje drugog strateškog cilja su:

- program razvoja poslovnih zona;
- program razvoja inovacionih i preduzetničkih centara;
- program razvoja turizma;
- program ruralnog razvoja i preduzetništva.

Svaki od ovih programa podrazumijeva definisanje odgovarajućih, međusobno usklađenih projekata i mjera.

Treći strateški cilj: skladan društveni razvoj i privlačna sredina. Ovim ciljem obuhvaćeni su najvažniji aspekti razvoja Grada Istočnog Sarajeva u pogledu koordinacije i usklađivanja najvažnijih opštinskih sektorskih politika. Radi se, prije svega o praktičnim politikama u pogledu obrazovanja, kulture, sporta, urbanizma i zaštite životne sredine. Najvažniji orijentiri za koordinaciju društvenog razvoja u sljedećem strateškom periodu su:

- u sferi visokog obrazovanja: uz napredak u dostizanju evropskih standarda, težište će biti na stvaranju produktivne saradnje sa privredom, kulturnim institucijama i sportskim organizacijama;
- u sferi srednjeg i obrazovanja odraslih: osiguranje stalnog usklađivanja obrazovanih profila i vještina sa potrebama privrede i tržišta rada;
- u sferi kulture: stvaranje stabilne i autentične kulturne proizvodnje i kulturnih brendova grada;
- u sferi sporta: stalno povećavanje broja stanovnika koji se bave sportom i rekreacijom i stvaranje sportskih brendova grada;
- u sferi zdravstvene zaštite: kompletiranje i unapređivanje tercijarnih i sekundarnih zdravstvenih usluga;
- u sferi prostornog uređenja: uspostavljanje Grada Istočnog Sarajeva kao urbanističke cjeline;
- u sferi zaštite životne sredine: stvaranje sistema upravljanja životnom sredinom.

Strategijom se definišu ključni aspekti i mehanizmi koordinacije, dok se konkretni sadržaj definiše odgovarajućim godišnjim programima rada.

U svim aspektima usklađenog društvenog razvoja i predviđenim mehanizmima koordinacije važnu ulogu imaće predstavnici civilnog društva. Razvoj građanske inicijative i civilnog društva predstavljaće važnu polugu društvenog razvoja Grada Istočnog Sarajeva i njegovih opština. U ovom pristupu, nevladin sektor se posmatra kao integralan dio gradske zajednice, koji svoju aktivnu, konstruktivnu i kritičku ulogu, dragocjenu za zastupanje građanskih interesa i stvaranje odgovornih institucija, igra „iznutra“, u saradnji sa ostalim institucionalnim akterima, a ne izvan i nasuprot njima. Ostvarivanje razvojne vizije – *najveće razvojno radilište Srpske, grad stalnog stvaranja* – predstavlja podjednako izazov i priliku za djelovanje i za javni i za privatni i za nevladin sektor.

U narednom strateškom periodu pred rukovodstvom Grada Istočnog Sarajeva i njegovih opština je još jedan važan i krupan izazov: stalno unapređivanje zadovoljstva građana kvalitetom života. Radi se, praktično, o njihovom najvažnijem poslu, jer je stalno unapređivanje kvaliteta života za sve građane glavni zadatak lokalne samouprave. Taj zahtjev je eksplicitno postavljen i u viziji razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj.

Gradska i opštinske uprave svoj direktni uticaj na unapređenje kvaliteta života mogu da ostvare putem javnih usluga, posebno onih koje su u njihovoј direktnoj nadležnosti, od administrativnih, preko komunalnih, do socijalnih. Zato je stalan rast

zadovoljstva građana javnim uslugama, prvenstveno onima koji su u nadležnosti lokalne samouprave, jedan od prioritetnih ciljeva za Grad Istočno Sarajevo. Ključna prepostavka za ostvarenje ovog cilja je dobro upravljanje u svakom od četiri najvažnija segmenta:

- u pogledu obezbjeđivanja stabilnih javnih prihoda, neophodnih za kapitalne investicije;
- u pravilnom izboru i efikasnoj realizaciji infrastrukturnih projekata, neophodnih za unapređenje usluga i kvaliteta lokalnog života u cjelini;
- u uvođenju korisničke orientacije, gdje se interesi, mišljenja i procjene građana i drugih korisnika usluga postavljaju na prvo mjesto pri procjeni ostvarenih rezultata i donošenju odgovarajućih programa poboljšanja i investiranja;
- u uvođenju sistema aktivnog upravljanja ljudskim resursima u administraciji, zasnovanog na transparentnom vrednovanju njihovih rezultata, stalnom poboljšanju radnog ambijenta i stalnom unapređivanju profesionalnih znanja i vještina.

Postoji snažna međuzavisnost ovih segmenata:

- nema dobrih usluga ukoliko nema odgovarajuće infrastrukture za njihovo pružanje, a nema dobre infrastrukture bez stalnih ulaganja, dakle bez stabilnih javnih prihoda, kao osnove za takva ulaganja;
- nema zadovoljstva korisnika usluga bez odgovarajućeg stepena obučenosti, motivisanosti i zadovoljstva zaposlenih koji su zaduženi za direktno pružanje ili regulisanje tih usluga.

Ovaj strateški cilj je u punoj saglasnosti sa trećim strateškim ciljem postavljenim u Strategiji razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj: *osiguranje dostuposti i kvaliteta javnih usluga za sve građane*.

Najvažniji orijentiri za ostvarenje ovog strateškog cilja postavljeni su kroz sljedeće operativne ciljeve:

- osiguran stabilan rast gradskih i opštinskih prihoda, od 2011. do 2015. godine;
- uveden sistem stalnog unapređivanja javnih usluga, zasnovan na redovnom ispitivanju zadovoljstva korisnika, na nivou grada i u svim gradskim opštinama, do kraja 2011. godine, a u svim javnim preduzećima i službama do 2013. godine;
- uvedena e-uprava na nivou grada i u svim gradskim opštinama, sa jedinstvenim informacionim sistemom, do 2013. godine;
- uvedeni efikasne sisteme upravljanja i razvoja ljudskih resursa na nivou grada i u svim gradskim opštinama, do kraja 2012. godine.

Glavni programi za realizaciju četvrtog strateškog cilja su:

- program unapređenja prikupljanja izvornih prihoda;
- program unapređivanja javnih usluga;
- program aktivnog upravljanja ljudskim resursima u administraciji;
- peti strateški cilj: novi imidž grada

U prethodnoj analizi ustanovljeno je da Grad Istočno Sarajevo ima nejasan i protivrječan imidž u širem okruženju. Pritom je važna odrednica njegovog identiteta (istočnik, izvorište Srpske) potisнута u javnosti potpuno u drugi plan, zanemarena i skoro zaboravljena. U svakom slučaju je ova, potencijalno veoma jasna, snažna i ubjedljiva dimenzija identiteta Grada potpuno neiskorišćena u strateškom dijelu komunikacije sa okruženjem.

S druge strane, nova vizija i novo težište razvoja grada, u novim vremenima, traže i nove poruke, marketinški dobro osmišljene i stalno upućivane prema odabranim ciljnim grupama, u domenu internog i eksternog marketinga. Kao i firme, i moderni gradovi nastoje da oblikuju i promovišu takvu sliku o sebi koja će im omogućiti jasnu prepozнатљивост i privlačnost u odnosu na druge sredine sa kojima se nalaze u konkurenčkom odnosu.

U izgradnji imidža Grada Istočnog Sarajeva obje ove dimenzije treba da se skladno oblikuju i uklapaju. Prva dimenzija, više okrenuta prošlosti, treba da posluži i kao neka vrsta lansirne platforme za drugu, okrenutu budućnosti. Zato se operativni orijentiri za ostvarenje ovog strateškog cilja postavljaju na sljedeći način:

- obnovljena i promovisana simbolika Grada Istočnog Sarajeva kao istočnika Srpske, do kraja 2013 godine,
- izgrađen imidž Grada stalnog stvaranja, do 2015.

VIII - ZNANJE KAO FAKTOR KONKURENTNOSTI PRIVREDE ISTOČNOG SARAJEVA

Znanje kao ključni faktor proizvodnje i usluga na našim prostorima je značajno zapostavljeno i neodgovarajuće tretirano. Poznato je da je tokom 90-ih godina prošlog vijeka prostore bivše Jugoslavije napustio ogroman broj ljudi. Više od 10 odsto od tih ljudi imalo je visoko obrazovanje, a među njima je bio i veliki broj vrhunskih stručnjaka, naučnika i inženjera. I u prve tri godine novog vijeka, odliv stručnjaka se nastavlja. U periodu 2001-2003. samo u USA je preko 20.000 građana sa ovih prostora dobilo useljeničku vizu, ne računajući one koji su dobili privremeni boravak i privremenu radnu vizu (H1A, H1B, H2A, H2B). Veći broj naučnika dobio je vizu po osnovu izvanrednih sposobnosti i dostignuća. Kada se na ovaj spisak uključi i Kanada, Australija i zemlje Evropske unije, onda se može govoriti o cifri od oko 70.000 stručnjaka visoke kategorije i velikoj količini znanja. Dakle, došlo je do odliva mozgova, što će sve zemlje bivše Jugoslavije osjetiti u smislu gubitka intelektualnog kapitala i potencijala.⁸²

Pad konkurentnosti je, pored ostalog, rezultat odliva gore pomenutih stručnjaka u inostranstvo, a s druge strane, došlo je do „unutrašnjeg odliva mozgova“ kao posljedica deprofesionalizacije koja se ogledala u napuštanju radnih mjestra za koja su se školovali i obučavali i obavljanje poslova za koje se ne traži njihova kvalifikacija, ali koji se bolje plaćaju.

Emigracija visokih stručnjaka iz manje razvijenih zemalja vodi smanjenju ljudskog kapitala, što sigurno usporava ekonomski rast ovih zemalja.

Privrede se sve više oslanjaju na znanje, tako da gubitak kvalifikovanih i obučenih radnika, naročito naučnika i inženjera, predstavlja ozbiljnu prijetnju za konkurentnost privrede zemlje iz koje potiču visokostručni migranti. Neki autori smatraju da rastuća nestaćica visokoobrazovanih stručnjaka odvraća investitore od namjere da ulažu svoj kapital u neku zemlju. S tim u vezi, postavlja se osnovno pitanje, kako je moguće angažovati, odnosno privući investitore ako oni nisu u mogućnosti da angažuju potrebnu stručnu radnu snagu za izvršenje određenih poslova?! Mnoge zemlje (uključujući i razvijene) su suočene sa deficitom kvalifikovanih ljudskih resursa. Zemlje Evropske unije, s vremenom na vrijeme, ispoljavaju zabrinutost zbog gubitka visokostručnog osoblja koje odlazi, uglavnom, u razvijene zemlje kao što su USA i Kanada. Da paradoks bude veći, čak i Kanada brine zbog odlaska visokih stručnjaka iz ove zemlje u USA. Na ovu temu je u Kanadi izrađeno više studija i koncipirana strategija s ciljem usporavanja gubitka visokostručnih kadrova.

⁸² Edgell D.L., International Tourism policy, New York, 1990, str. 70-72

Međutim, posljednjih godina obim, struktura i pravci međunarodne migracije su sve promijenili, naročito u odnosu na strukturu stručnosti privremenih migranata. Veće promjene u procesu proizvodnje, ublažavanje mnogih restrikcija u kretanju radnika u „offshore“ lokacije od strane njihovih poslodavaca, multinacionalne kompanije, kao i visoka tražnja za visokostručnim radnicima u procesu globalizacije - predstavljali su glavne faktore koji su doprinijeli promjeni strukture i pravaca međunarodne migracije.

Govoreći o promjenama u evropskom zakonodavstvu, vlade zemalja članica Evropske unije su promijenile svoje zakone radi lakšeg privlačenja visokostručne radne snage. Migracija građana iz zemalja van EU/EEP ostaje pod jurisdikcijom zemalja članica, i to uprkos nedavne harmonizacije regulativa koje se odnose na privremeni boravak (kratke posjete, turizam i sl.) na području Šengena. Ali, komisija EU je za građane van EEP (evropskog ekonomskog prostora) koji borave u EU više od 5 godina, predložila uvođenje zelene karte, kao pogodnosti za stručnjake iz „trećih zemalja“.

U Francuskoj je Zakonom o imigraciji iz 1998. godine regulisan specijalan status za naučnike i profesore. Regulative uvedene te godine imaju za cilj da ublaže uslove ulaska za izvjesne kategorije visokih stručnjaka. Uprkos ovim reformama, Francuska još uvijek zaostaje za USA, Njemačkom i Velikom Britanijom u potrazi za visokostručnim kadrom.

U Velikoj Britaniji lica „sa dobrim poslovnim idejama ili sa poslovnim iskustvom, ili lica sa visokim obrazovanjem“, mogu podnijeti zahtjev za useljavanje (čak i sa malim iznosom ili bez kapitala). Na primjer, pored ostalih, studenti iz zemalja van EU koji diplomiraju na britanskim univerzitetima sada mogu da ostanu u toj zemlji, ako mogu da nađu zaposlenje.⁸³

U Njemačkoj je npr. usvojen novi zakon koji jasno pokazuje da ova zemlja ima potrebe za radnom snagom koja dolazi iz inostranstva. Radikalno odstupajući od iskustva u prošlosti, nov nacrt zakona sa kojim su se saglasile sve veće političke partije, dozvoljava radnicima iz zemalja van EU da popune slobodna radna mjesta tamo gde jasno postoji deficit radne snage. Ovi imigranti na početku dobijaju privremenu radnu dozvolu, a visokostručni migranti (kao što su inženjeri i specijalisti IT) i dozvolu za stalni boravak.

U Irskoj je, s obzirom na nestaćicu stručnjaka, Vlada uvela jedan od najliberalnijih režima izdavanja radnih dozvola u zapadnom svijetu. Zahtjev za izdavanje radne dozvole više se i ne upućuje u Dablin, sada svaki konzulat može izdati radnu vizu za lice koje ispunjava njihove liberalne kriterijume (naročito stručnjacima kojima zaposlenje nude irske kompanije).

Iz navedenog se može zaključiti da postoji deficit za radnicima visokostručne provenijencije na prostorima razvijenih zemalja, pogotovo, EU, tako da će to predstavljati

⁸³ Edgell D.L., International Tourism policy, New York, 1990, str. 26-29

i veliki problem o odlivu kadra koji je potreban i u domicilnim zemljama gdje omladina završava škole. Jer, jednostavno, radi se o novom tipu upravljanja koji je vrlo interesantan za završene stručnjake iz manje razvijenih zemalja, a čiji bi efekti u zapošljavanju i entuzijazmu, u smislu dokazivanja drugima da i mi imamo inteligenciju za takve poduhvate, doprinio izuzetno visokom razvoju onih koji novca imaju, ali nemaju visoke stručnjake. Znanje je jedan od najvažnijih faktora u stvaranju konkurentnosti izvoznog proizvoda, dobija na potvrdi i u najvažnijim relacijama u ekonomskim odnosima u svijetu. Sada više nego ikad ranije, ljudski resursi predstavljaju veliko bogatstvo jedne kompanije, a nacija i imigracija treba da igraju svoju ulogu u široj strategiji za naredni vijek.

Vještina i iskustvo, tradicionalno identifikovani kao važno mjerilo profesionalnog rada imigranata koje međunarodna migracija donosi zemljama prijema, za te zemlje predstavlja dobit, a za zemlje porijekla migranata je gubitak. Zajedno sa godinama života i obrazovanjem, vještina i iskustvo su važne komponente **cost and benefit** analize.

Savjet Evrope je u Lisabonu marta 2000. godine prihvatio platformu za unapređenje konkurentnosti evropske privrede, s obzirom da se došlo do zaključka da Evropa zaostaje za USA, Kanadom i Japanom po konceptu razvoja ekonomije zasnovanom na znanju. Politika preduzeća je srž ove strategije.⁸⁴

U zaključku lisabonskog skupa, pored ostalog, stoji i to da Savjet Evrope postavlja jasan strateški cilj da Evropska unija postigne najkonkurentniju i najdinamičniju privrednu zasnovanu na znanju, sposobnu za održivi ekonomski rast sa više radnih mjesta, većom socijalnom kohezijom. Za ostvarenje tog cilja, sačinjen je Plan akcije EU, a ističe da treba ubrzati tranziciju za poboljšanje konkurentnosti kroz ekonomiju znanja. Pri tome, Evropljani su u procesu izgradnje nove Evrope na temeljima poboljšanja konkurentnosti i dinamiziranja ekonomije zasnovane na znanju. Isto tako, stručnjaci okupljeni za Evropskim okruglim stolom privrednika smatraju da nova Evropa u ekonomskom i društvenom pogledu zahtijeva i novog Evropljanina, sa posebnim sposobnostima koje više ne obuhvataju samo tehnološke kvalifikacije, već i šire kulturne zahtjeve za preduzetništvo i preuzimanje rizika. Oni posebno skreću pažnju problemu nestašice stručnjaka u informativnoj, komunikacionoj i drugim tehnologijama. Ta nestašica odgovarajućih stručnjaka je hendikep za privredni rast, inovacije i produktivnost.

Rukovodeći se lisabonskim zaključcima, Evropski okrugli sto privrednika smatra da aktivnost treba usmjeriti na:

⁸⁴ European Economic and Social Committee, 2006. "European Council mandates EESC to accompany Lisbon Strategy". *Press release*, No. 30/2006.

- reformu nacionalnih školskih obrazovnih sistema koji će odgovarati zahtjevima za nova zanimanja i potrebama neprekidnog učenja;
- podsticanja poslodavaca na prekvalifikaciju postojeće radne snage;
- kreiranje odgovarajućeg okružena za inovacije i preduzetništvo,
- domišljanje vlade na „online“ eri.

Sagledavajući stanje u našim uslovima, hitno se moraju ugraditi predložena rješenja kako ne bismo zapali u eru fetiškog karaktera obrazovanja, a i na vrijeme uključili u evropske integracione tokove.

8.1 Intelektualni kapital kao ključna komparativna prednost

Ne postoji ljudska djelatnost iz koje se može isključiti svako učešće intelekta, što znači da se ne može ni homo faber odvojiti od homo sapiensa i da ne postoji granična linija koja bi ih u potpunosti razdvojila. Ono što ljudski potencijal posebno izdvaja u poređenju sa drugim faktorima razvoja je činjenica da se bez obrazovanih i stručnih ljudi ne mogu efikasno koristiti ni drugi faktori razvoja. Snaga uma ima dominantnu ulogu u modernim preduzećima, jer ljudski um raspolaže skoro neograničenim sposobnostima da kroz kontinuelni inovativni proces mijenja ambijent u kome posluje i savladava ograničavajuće faktore u poslovanju. U zavisnosti od toga kakvim intelektualnim kapitalom preduzeće raspolaže, zavisiće njegove sadašnje performanse, ali još više one buduće. Jednostavno rečeno, znanje, iskustvo i ideje predstavljaju najvažniji produkt čovjeka i čine osnovu za generisanje intelektualnog kapitala.⁸⁵

Danas se u objektu najvećeg interesovanja nalazi ljudski činilac i njegova sposobnost neprestanog uvećavanja i širenja znanja, stvaranja novih tehnoloških rješenja i mogućnosti neprekidne mobilizacije svih ostalih privrednih resursa. Od svih vrijednosti koje preduzeće posjeduje, najvažnija vrijednost je ona koja je sadržana u znanju i idejama njegovih zaposlenih i menadžera. Znanje je, dakle, sadržano u ljudskim umovima tako da predstavlja zbir onoga što njegovi ljudi znaju, razumiju i umiju da rade.⁸⁶

Znanje predstavlja čitav skup saznanja i vještina koje pojedinci i organizacije koriste u rješavanju problema sa kojima se susreću. Vještine i znanja se stiču polako, oni se razvijaju s vremenom pomoću procesa prikupljanja i tumačenja informacija. Proces nastajanja znanja može se zamisliti kao napredovanje duž kontinuuma od podataka, preko informacija do znanja.

⁸⁵ Armingeon, Klaus 1992: Steuerpolitik, in: Schmidt, Manfred G. (Hg.): Lexikon der Politik. Bd. 3: Die westlichen Lander, Miinchchen, str. 24

⁸⁶ Đurđev Aleksandar: Lokalna samouprava, Pravni fakultet, Novi Sad 2003., str. 66-69

Nauka nije više suma znanja i onoga što znanje zavređuje, već put napredovanja i ulaženja u neistražene i otuda i još neosvojene ili nedovoljno osvojene oblasti. Polazeći od modernog pojma nauke, o praksi se sve više govori kao primjeni nauke. Nauka ne može da bude praktično upotrebljiva ako nije i teorijski zasnovana, a njena primjenljivost je jedan od dokaza njene istinitosti. Prema tome, znanje nije isto što i spoznaja; ono mora da pokaže svoju korisnost u praktičnim primjenama.

Visoki porast ljudskog znanja uslovjen je sve većim potrebama za znanjem, jer su sve veće potrebe za kvalitetnijim životom i višim standardom, ali i rešavanjem rastućih problema kako pojedinaca, tako i društva u cjelini. Kompleksnost savremenog okruženja u velikoj mjeri se ogleda u rastućem kvantitetu i kvalitetu informacija i znanja, kao i progresivnom povećanju snage i sposobnosti čovjeka da sve to prilagodi svojim potrebama. Odnosno, da bude u funkciji njegovog razvoja.

Posljednje stoljeće prethodnog milenijuma predstavlja vijek industrijske civilizacije, jer je industrijalizam u potpunosti ovlađao načinom funkcionisanja i razvoja svjetske privrede, odredio ekonomsku i društvenu obilježja i profilisao model života i rada većine ljudi. Industrijska revolucija je omogućila kretanje proizvodnog procesa ka specijalizaciji kroz primjenu fizičkih zakonitosti u samom procesu reprodukcije. Završavanjem perioda tzv. industrijskog razvoja, koji je karakterističan po natprosječnom rastu industrijske proizvodnje i progresivnom rastu učešća energije i sirovina u društvenom bruto proizvodu, u razvijenim zemljama je nastala faza - postindustrijskog razvoja.

U postindustrijskom društvu monopol porasta produktivnosti izašao je u cijelosti iz područja materijalne proizvodnje i preselio se u područje kreacije, usavršavanja i proizvođenja uslova reprodukcije i društvenog života u cjelini. Umjesto produktivnosti materijalnih faktora, koji je dominantan kriterijum uspješnosti ekonomskih aktera u periodu industrijskog razvoja, produktivnost nematerijalnog faktora postaje ključnom za ekonomski uspjeh i konkurenčku moć preduzeća. Kao što su u ranijim vremenima odlučujući faktor bili prvo zemljiste, a kasnije kapital, danas je odlučujući faktor sam čovjek. Navedene promjene pokazuju da najznačajniji ili središnji faktor postaje onaj do kojeg se najteže dolazi ili koga je najteže nadomjestiti. Znanje i informacije su postali toliko bitan elemenat razvoja da mnogi vodeći naučnici u svijetu smatraju da radnu teoriju vrijednosti treba zamijeniti novom teorijom o vrijednosti znanja.⁸⁷

Okosnicu razvoja u postindustrijskom društvu čine djelatnosti koje za predmet proizvodnje i distribucije umjesto proizvoda, imaju znanje i informacije. U postindustrijskom društvu proizvodnja je zasnovana na primjeni visokih tehnologija, visoko je intenzivna znanjem i informacijama, a nisko intenzivna sirovinama i energijom,

⁸⁷ Adler, Emanuel/Haas, Peter M. 1992: Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program, in: International Organization, str. 26-29

uslijed čega se govori o „deindustrijalizaciji”. Procjenjuje se da je preko polovine bruto domaćeg proizvoda u nekim zemljama razvijene tržišne privrede zasnovano na proizvodnji i distribuciji znanja, što pokazuje da porast veličine njihovog bruto domaćeg proizvoda najvećim dijelom zavisi od toga kakav rast imaju djelatnosti s intenzivnim znanjem.

8.2 Osnovne performanse intelektualnog kapitala

Ukupna vrijednost preduzeća u postindustrijskom društvu predstavlja zbir finansijskog kapitala i intelektualnog kapitala. Finansijski kapital, u tom kontekstu, uključuje svu fizičku i monetarnu aktivu, dok intelektualni kapital čine sva „nevidljiva sredstva i procesi u preduzeću“. Intelektualni kapital se posmatra kao skup nematerijalnih resursa koji doprinose konkurentnosti i poslovnom uspjehu.

Intelektualni kapital preduzeća je veoma važan dio imovine preduzeća koji reprezentuje, prije svega, buduće potencijale preduzeća. Polazeći od intenziviranja konkurenциje na globalnom nivou, od značajnih kvantitativnih i kvalitativnih promjena u okruženju i povećane količine informacija koje cirkulišu u svijetu, sve je više izražen značaj i intelektualnog kapitala. Značaj intelektualnog kapitala povezan je sa rastućom ulogom ljudskog resursa u kreiranju konkurentske prednosti, a s druge strane, sa nastanjem novih eksternih veza preduzeća kroz strategijske alijanse.

Uslovno uzeto, intelektualni kapital se može podijeliti na dva dijela: ljudski („misleći“) kapital i strukturni („nemisleći“) kapital⁸⁸. Intelektualni kapital predstavlja zbir znanja svih pojedinaca, kao i praktično prevođenje tog znanja u konkretnе procese, proizvode i usluge. Prema tome, znanje je deo intelektualnog kapitala, dok je intelektualni kapital širi pojam jer obuhvata i druge važne elemente. Ljudski kapital obuhvata kompetencije, stavove i intelektualnu agilnost, dok strukturni kapital uključuje organizacione šeme, tehnološka uputstva, baze podataka, intelektualnu svojinu i sve ono čija je vrijednost za preduzeće veća od njegove materijalne vrijednosti. Ljudski kapital nije vlasništvo preduzeća, pošto ga pojedinci uvijek mogu „ponijeti“ kad napuste organizaciju, dok je strukturni kapital, obično, vlasništvo preduzeća i nije samoobnavljajući.⁸⁹

⁸⁸ Bachrach, Peter/Baratz, Morton S. 1977: *Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung*, Frankfurt a. M., str. 24-28

⁸⁹ Stipe Lovreta, Začević Bojan, Dragičević Miroslav, Preduslovi za efikasniji razvoj turizma, Ekonomski anali, Beograd, 2005., str. 18-22

Ljudski kapital obično se posmatra kao fond korisnih i vrijednih vještina i znanja koje su ljudi akumulirali u procesu obrazovanja i obuke. On obuhvata znanje, vještine, talente, know how menadžera i zaposlenih, sposobnost inoviranja, iniciranja i sprovodenja promjena i dolaženja do novih i inovativnih rješenja. Organizacione kompetencije često su rezultat dugotrajnog procesa interne akumulacije koje se sastoje od mnogo različitih resursa i elemenata individualnog znanja i zbog čega predstavljaju posebno vrijedno sredstvo u konkurentskoj borbi. Strukturni kapital uključuje organizacione šeme, tehnološka uputstva, baze podataka, intelektualnu svojinu i sve ono čija vrijednost za preduzeće je veća od njegove materijalne vrijednosti.

U savremenoj privredi preferencijalna pažnja se usmjerava sa sirovina i novca prema „ljudima sa znanjem“. Za preduzeća sa intenzivnim znanjem, brižljivo održavanje intelektualne imovine predstavlja vitalan zadatak menadžmenta. Preduzeća ostvaruju uspjeh ako prihvate izazov upravljanja znanjem, prvo kroz stvaranje jasne slike o tome, šta zna i šta ne zna, a poslije toga kreiranjem strategija zasnovanih na sopstvenim kompetencijama. Većina preduzeća moraju da razvijaju svoje znanje, ali ne mogu da dopuste da se ono razvija slučajno i nekontrolisano. Beskorisno je da menadžeri gomilaju znanje bez cilja, njihov cilj treba da bude da osiguraju korišćenje i razvoj vještina i znanja relevantnih za ciljeve poslovanja preduzeća. Ali, tehnika upavljanja klasičnim činiocima proizvodnje (rad, kapital, i zemlja) progresivno se usavršavala, međutim, vrlo mali napredak je učinjen u stvaranju profesionalnih alatki za upravljanje intelektualnim kapitalom. U postindustrijskom društvu ljudi rade i preduzeća posluju u uslovima rastuće uloge nematerijalnih dobara i nematerijalne aktive. Upravljanje sferom neopipljivog ili upravljanje intelektualnim kapitalom ima za cilj obnavljanje i maksimiranje vrijednosti intelektualne imovine preduzeća, kao i ostvarivanje što boljih performansi preduzeća. Upravljanje intelektualnim kapitalom i upravljanje znanjem su dva procesa između kojih postoje određene sličnosti (jedno i drugo bavi se, između ostalog, znanjem), ali postoje i znatne razlike koje se ogledaju, prije svega, u perspektivi posmatranju pojave - upravljanje intelektualnim kapitalom ima strategijski karakter, dok upravljanje znanjem ima operativno-taktički karakter.

Globalni razvoj svjetske ekonomije diferencirao je konkureniju zasnovanu na sirovoj snazi i sve više ustupa mjesto konkureniji zasnovanoj na umu i pameti. Najznačajniji izvor postojane konkurentske prednosti ekonomski akteri nalaze u efektivnom korišćenju znanja, tako da se danas sve više govori o konkureniji baziranoj na znanju (skillbased competition). Savremeni menadžeri suočavaju se sa ogromnim zahtjevima zbog vrlo visokog (čak, eksponencijalnog) rasta znanja, njegovog kratkog životnog vijeka i sve više znanjem pojačanom prirodnom svih procesa menadžmenta. Menadžeri su sve više prisiljeni da razmišljaju kako rastući značaj znanja može da utiče na konkurentski položaj njihove kompanije. Da bi preživele i bile konkurentne u „eliti ili društvu znanja“, preduzeća moraju da nauče da upravljaju svojim intelektualnim

kapitalom. Briga za održavanje intelektualne imovine predstavlja jedan od najvažnijih zadataka menadžmenta u preduzećima s intenzivnim znanjem.

Širina, pravci i oblici angažovanja ljudskih potencijala nisu nezavisni od političkog poretka i društvenog okruženja koje se na njega naslanja. U periodu od početka industrijske revolucije do nedavno, čovjek je u najvećoj mjeri predstavljao dodatak mašini koji je opsluživao mašinu. Od ljudi u nekoj organizaciji, jedino se očekivalo da slušaju neredenja koja su im se davala. Znanje, umijeće i sposobnosti čovjeka su zanemarivani i bili su potrebni samo onoliko, koliko je to diktirala mašina. Zbog toga je postojao i nesklad između materijalne i ljudske komponente u tadašnjem razvoju proizvodnih snaga na štetu, zaostajanje i zapostavljanje ljudskog faktora. Međutim, mogućnosti efekata tradicionalnog i tejlorističkog modela angažovanja zaposlenih, kao i klasične organizacije, karakteristični za prethodna razdoblja, u postindustrijskom društvu su u znatnoj mjeri iscrpljeni.⁹⁰

U savremenoj privredi sve su manje mogućnosti za ostvarivanje visokih profita isključivo oslanjanjem na korišćenje tradicionalnih resursa - rada (radne snage), zemljišta i kapitala, tako da su glavni izvori za uvećanje dobiti u postindustrijskom društvu postali informacije i znanje. Nova tehnologija u postindustrijskim društvima više se ne zasniva na fizičkom radu, već zahtijeva znanje i kreativnost. Od ljudi se više ne očekuje samo fizička snaga i poslušnost, nego tehnička i stručna sposobljenost, ali i kreativnost, inovativnost, visoka motivisanost i odgovarajuće organizaciono ponašanje. U postindustrijskom društvu, neophodno je zamijeniti običnu disciplinu znatnom autonomijom, a rigidne procese fleksibilnošću i iniciativom. U razvijenim tržišnim privredama zaposleni prije rade svojim glavama, nego svojim rukama, što znači da antiintelektualizam menadžerima otežava proces upravljanja i onemogućava ih da budu u toku sa odgovarajućim idejama, kao i da ih koriste u radu.

U globalnoj i postindustrijskoj ekonomiji znanje, kao što smo konstatovali, predstavlja ključni faktor uspjeha. U savremenoj privredi opstaju oni koji se razvijaju, a razvijaju se oni koji se edukuju i koji vještije koriste „skriveno bogatstvo“ u glavama svojih zaposlenih. Da bi preduzeće bilo uspješno traži se sve više znanja. Bez posjedovanja jedinstvenih vještina, proizvodnja svakog preduzeća izložena je konkurenciji i lako može biti osvojena od strane drugih preduzeća koja traže šansu za svoj napredak i razvoj. Održavanje konkurentske prednosti preduzeće može ostvariti jedino ukoliko uspijeva da bude drugaćije - jeftinije u nekom kratkom vremenskom periodu, što konkurenca relativno brzo može neutralisati, ili bolje rečeno, za šta su potrebni ljudi koji imaju originalne ideje i za šta će konkurenca biti potrebno više vremena da bi ga prestigla. Peter Senga ističe da "stvarna konkurentska prednost

⁹⁰ Adler, Emanuel/Haas, Peter M. 1992: Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program, in: International Organization, str. 69

organizacije biće njihova sposobnost da uče brže od konkurencije, da sakupljaju, dijele znanje i stalno ga uvećavaju". Znanje danas predstavlja „faktor svih faktora" proizvodnje, ali i faktor koji daje novo značenje, novi karakter i novi sadržaj radu i proizvodnji.

Na putu ka društvu znanja, samo društvo doživljava preobražaj u inovacijski orijentisano, stalno učenje, i osposobljeno za preduzetno uklapanje u kooperativne i kompetitivne strukture savremenog svijeta.

U intenzivno-inovacijskom procesu učestvuju različiti ljudi - kreativci, preduzetnici i menadžeri koji imaju znanje, umijeće, sposobnost, interes, motivaciju, težnju i volju. Drugim riječima, inovativna klima u svakom društvu i inovativno preuzeće kao dio ekonomskog sistema u eri naučnotehnološke revolucije, postali su osnovni preduslov razvoja i konkurentnosti.⁹¹

U postindustrijskim zemljama obrazovanje ima ključnu ulogu. U uslovima savremenog ekonomskog okruženja, čija je osnovna odluka konstantnost promjena, stalna edukacija je jedini način da se opstane na tržištu. Složenost, kompleksnost, interakcijska prepletenost internih i eksternih faktora, turbulentnost okruženja u odnosu na najrazličitije segmente organizacije (proizvodi, tržišta, tehnologije, kadar, organizacijska struktura i sl.) zahtijeva promjenu odnosa prema intelektualnom kapitalu i nalaže potrebu radikalnih promjena u upravljanju i rukovođenju, odnosno menadžmentu. U sredini punoj neizvjesnosti, uspješno poslovanje ne može više da se zasniva samo na adaptiranju, već traži inovacije i organizaciju koja se stalno usavršava. Kreiranjem organizacije i kulture podesne za učenje, preuzeća se osposobljavaju da kontinuirano uče. Pripreme za budućnost podrazumijevaju da zaposleni nikad ne prestaju da uče. To učenje uključuje stalno praćenje i snimanje okruženja, kako bi se osjetila potreba za inovacijom, novim proizvodima, novim uslugama ili inoviranjem metoda.

U prošlosti, preuzeća i pojedinci stvarali su bogatstva zahvaljujući kombinaciji prirodnih resursa, rada i kapitala⁹². Pristup različitim sirovinama davalо je preduzeću onu specifičnu prednost koja mu je bila potrebna da stvori i eksplatiše privremeni monopol. Uspješne firme u prošlosti profitirale su na pristupu jeftinim sirovinama - nafti, šumama, vodama, itd. Stalni privredni rast i tehnološki razvoj dijela svjetske privrede, doveli su do iscrpljivanja energetskih resursa, promjene privredne strukture, jačanja konkurenčije i pooštravanja uslova opstanka i uspjeha poslovnih organizacija. Paralelno sa tim procesima eksplatacije, brze promjene na tržištu u značajnoj mjeri otežale su korišćenje lokacije kao jedinog izvora konkurentске prednosti. Umjesto toga, inovacije i tehnologija, zajedno sa kapitalom, postale su novi parametri diferencijacije među

91 Stipe Lovreta, Začević Bojan, Dragičević Miroslav, Preduslovi za efikasniji razvoj turizma, Ekonomski anali, Beograd, 2005., str. 37-39

92 Adler, Emanuel/Haas, Peter M. 1992: Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program, in: International Organization, str. 59-62

preduzećima. Međutim, uspješne imitacije proizvoda i kupovina patenata omogućili su pristup inovacijama, tako da se konkurentska prednost više nije mogla temeljiti na već disfunkcionalnom tehnološkom monopolu. Prethodni razvoj je pokazao da konkurentnost više nije isključivo pitanje lokacije, tehnoloških inovacija ili organizacije, već da se istinska konkurentnost jedino može graditi s osloncem na znanje. Za razliku od sirovina ili činilaca proizvodnje, koje su konkurentnima lako dostupne i koje bez nekih velikih teškoća mogu da se nabave na tržištu, kompetencije se ne mogu kupiti. Stara paradigma o značaju prirodnih komparativnih prednosti zamjenjuje se novom paradigmom o značaju stečenih komparativnih prednosti među kojima znanje i inventivnost imaju nesporni prioritet.⁹³

Vrlo visoka stopa rasta znanja, obim u kome je ono postalo fragmentizovano i njegova sve veća globalizacija uslovili su da razvoj biznisa nije više moguć bez stalne edukacije kako bi se moglo opstati i održati korak sa konkurentskim firmama. U savremenoj tržišnoj utakmici pobjeđuje onaj ko ima radnu snagu koja je obrazovana u skladu sa savremenim normama i standardima. Učenje postepeno, ali neminovno ulazi u red temeljnih, životno važnih čovjekovih djelatnosti sa perspektivom da se u pogledu značaja i vremena i energije koju iziskuje - izjednači sa samim radom. Tržišno orijentisane kompanije su davno shvatile koliko je značajno permanentno edukovanje ukoliko žele da se održe na tržištu. Korporacije su u velikoj mjeri uvidjele činjenicu da se zaposleni u njima mogu nositi sa konstantnim promjenama samo uz pomoć unapređenja obrazovanja.

8.3 Stvaranje intelektualnog kapitala

Nivo i struktura obrazovanosti ljudskog resursa u preduzećima su garant doprinosu ekonomskog i društvenog razvoja. Statistički podaci pokazuju da zemlje koje imaju stručno osposobljen kadar imaju daleko veću šansu u svjetskoj podjeli rada i ostvarivanju natprosječnog profita. S obzirom na to da stručnost i znanje zastarijevaju zbog bržeg razvoja nauke, tehnike i tehnologije, za nesmetani rast i razvoj u budućnosti potrebno je značajno ulaganje u obrazovanje i usavršavanje kadra.

Na putu ka društvu znanja kojem stremi savremena civilizacija, sistem obrazovanja predstavlja jednu od osnovnih razvojnih poluga. On mora da stvori uslove da društvo bude inovacijski orijentisano, stalno učeće i osposobljeno za preduzetno uklapanje u kooperativne i kompetitivne strukture savremenog svijeta. Inovativna klima, u svakom društvu i inovativno preduzeće kao dio ekonomskog sistema u eri naučnotehnološke revolucije, postali su osnovni preduslov razvoja i konkurentnosti. Kroz

⁹³ Coltman M., *Tourism Marketing*, Van Norstrand Reinhold, New York, 1989., str. 129-132

unutrašnje preduzetništvo najbolje se može realizovati sav potencijal ljudskih resursa i koji može iznositi upravo onoliko koliko je preduzetnički usmjeren menadžment sposoban da razvija svoje i tuđe kreativne potencijale.

Uostalom, razvijene zemlje imaju definisan školski sistem koji omogućuje, upravo, takva saznanja koja su potrebna za edukaciju preduzetnika i primjenu tih saznanja u praksi. Nije, onda, čudo što bilježe natprosečne rezultate u inovacijama i vrlo visoki društveno-bruto proizvod koji im omogućuje visok standard i ekonomsku moć koju nerazvijeni moraju da poštuju.

Prije otpočinjanja treće naučnotehnološke revolucije preovlađujuće mišljenje bilo je ono po kome je ogromna infuzija znanja koju su mladi ljudi dobijali u toku školovanja bila dovoljna i da im može u potpunosti da posluži u narednih četrdeset godina. Veći period vremena se mislilo da obrazovanje ima veze sa starosnom dobi i sa mjestom odvijanja za svaki tip ličnosti i da, ranije ili kasnije, nastupi trenutak kada dalje obrazovanje u nekom striktnom smislu više nije potrebno. Nasuprot nekadašnjim pristupom da se znanje stiče do 25 godina života, učenje postepeno, ali neminovno, ulazi u red temeljnih, životno važnih ljudskih djelatnosti sa perspektivom da se u pogledu značaja i vremena i energije koji iziskuje - izjednači sa samim radom. Sve više prolazi vrijeme kada se po završenoj školi i dobijenom poslu u određenoj profesiji ostajalo do kraja života. Obrazovanje u savremenim uslovima mora imati permanentan karakter, jer ono što se nauči u mладости, ne može biti dovoljno u zreloj dobi. Ne može se očekivati od bilo kog sistema obrazovanja da bude u stanju da obezbjeđuje usko specijalizovane kadrove kakvi će privredi biti potrebni u budućnosti, što neminovno zahtijeva nastavak obrazovanja u samoj praksi, kroz rad i uz rad. Sa otpočinjanjem treće naučnotehnološke revolucije više ne postoji ekskluzivno starosno doba za bilo koji stepen obrazovanja. Na bilo kom mjestu i u bilo kom starosnom dobu moguće je i sve više neophodno primati obrazovanje, koje treba da olakša da se neka profesionalna aktivnost odvija na najbolji mogući način.⁹⁴

U toku tranzicije došlo je do velikog odliva intelektualnog kapitala iz postsocijalističkih zemalja. Najnovija pojava „odliva mozgova“, karakteristična za većinu zemalja, nije zaobišla ni Republiku Srpsku. „Odliv mozgova“ dovodi do gubljenja najvrednijeg dijela populacije, narušava starosno-polnu strukturu stanovništva (nosioci ovog procesa su lica od 23 do 45 godina starosti), gubitka kapitalnih investicija, gubitaka u kapitalu koje su emigranti ponijeli sa sobom itd. Najveći dio nastalih troškova u obrazovanju, naročito u prošlosti, podmirilo je društvo, a ne oni pojedinci koji su ga stekli i koji su napustili zemlju, a da društvu zauzvrat, nisu pružili protuslugu.

⁹⁴ Baechler, Gunther 1997: Violence Through Environmental Discrimination. Causes, Rwanda Arena, and Conflict Model, Dissertation, Bremen., str. 79-83

Nacionalni interes svake zemlje je da zadrži stručni kadar, jer su u savremenom svijetu najveća komparativna prednost na planu korišćenja profitabilnog dijela raspoloživog tehnološkog fonda, upravo, ljudi. Masovan „odliv mozgova“ iz zemlje ima negativne posljedice na stanje intelektualnog kapitala u njoj, a samim tim i na mogućnosti budućeg razvoja.

8.4 Znanje kao faktor uspjeha

Opstanak i razvoj savremene privrede prepostavlja kao nužan uslov prisustvo i aktivnosti sve većeg broja visokoobrazovanih ljudi. Potreba za više znanja i vještina, kao uslov za uspješno djelovanje u poslovnom životu, uslovila je promjene u sferi menadžmenta. Promjene menadžment funkcije ispoljavaju se kao promjene u pravcu sve većeg učešća aktivnosti kreativnog i inovativnog karaktera, nasuprot operativnih i ponavljamajućih. Pomjeranje težišta ka kreativnosti i inovativnosti, zahtijeva sve veći fond znanja koje je potrebno za uspješno obavljanje djelatnosti menadžmenta, odnosno kako bi bili sposobljeni da upravljaju sopstvenom budućnošću, umjesto da budu puke žrtve okolnosti. Obrazovan čovjek u savremenom društvu svjestan je činjenice da što više uči o svijetu to njegovo saznanje o problemima koji su neriješeni, njegovo sokratovsko znanje o neznanju, postaje sve detaljnije i preciznije.⁹⁵

U međusobnim odnosima moći i znanja određuje se karakter svakog vremena. U predmodernom svijetu postojala je jednakost istine i dobra u smislu - *Znanje je vrlina*, dok se u savremenom svijetu vrijednost istine dokazuje silom - *Znanje je moć!* U prošlosti, znanje je bilo upućeno na moć, ali nije bilo identično sa njim. U postindustrijskom društvu, vrlo je jasno razdvojen svijet znanja i smisla od tehnike vladanja, pri čemu je, upravo, znanje izjednačeno sa moći. Tehničkoj vladavini podvrgavaju se sve šire oblasti ljudskog života, a racionalni automatizmi stupaju na mjesto lične odluke pojedinaca i grupe. Saznanja u istraživačkom pogledu individue podliježu zakonu rastuće specijalizacije, a to znači da se otežava i njihovo sažimanje. Neumitni napredak nauke i sticanje sve većeg znanja u sve užim oblastima, doprinio je efikasnijoj brizi za dijelove, ali uz zanemarivanje i, čak, odbacivanje brige o cjelini. Pokušaj zamjene mudrosti za „egzaktnost“, svođenje nauke na tehniku, samo još jednom pokazuju da ni moderna vremena nisu lišena slabosti. „Zbir sofističkih partikularnih znanja, tj. samodovoljnost pojedinačnih vještina, danas se uzdižu kao epohalni trijumf stručnosti nad mudrošću.“

⁹⁵ Adler, Emanuel/Haas, Peter M. 1992: Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program, in: International Organization, str. 126-129

Sofističko partikularno znanje i efikasna briga za dijelove na kraju je ipak prevagnulo nad sagledavanjem cjeline, čak uz zanemarivanje i odbacivanje brige o cjelini. Napredak nauke unio je prekid u homogenost poimanja svijeta koja je, zahvaljujući aristotelovskoj filozofiji sačuvala kanoničku vrijednost za mnoge vijekove. „Moderna nauka je dekonstruirala do tada jedinstvenu sliku svijeta, a specijalizacija duha, kao i autonomnost različitih oblasti života, omogućile su pojavu različitih socijalnih grupa koje slobodno stvaraju sopstvene sisteme vrijednosti, često sa univerzalističkim ambicijama i potrebom nametanja, tako da moderni svijet ulazi u nesagledivi i nepredvidljivi svijet relativnosti u kreiranju novog društva.“⁹⁶

⁹⁶ Albert, Mathias 1996: Fallen der (Welt-) Ordnung, *Internationale Beziehungen und ihre Theorien zwischen Moderne und Postmoderne*, Opladen, str. 128

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE ZA SAVREMENU PRAKSU

Poslednje dvije decenije obilježile su reforme upravljanja javnim sektorom u najrazvijenijim zemljama svijeta. Neophodnost značajnih promjena u načinu funkcionisanja javnih entiteta uslijedila je iz nekoliko razloga. Učešće javnog sektora u društvenom proizvodu dostiglo je ogromne razmjere. Takođe, u njegovom funkcionisanju došlo je do pojave značajnih neefikasnosti, dok odgovornost za preduzete akcije nije dostigla zadovoljavajući nivo. Jednim od njegovih glavnih nedostataka smatra se centralizovani način pružanja javnih usluga i dobara, kojim se pokušava da cijelokupno stanovništvo na istovjetan način bude zadovoljeno javnim dobrima, tako što glavne inicijative diktira sam centar, odnosno vrh javne vlasti, bez identifikovanja različitih potreba i preferencija pojedinih društvenih grupa, što rezultuje odsustvom mogućnosti izbora i neefikasnošću proizvodnje. Cilj reformi je *afirmisanje veće odgovornosti javnog sektora* (tačnije, njegovih upravljačkih struktura) za efikasnu i efektivnu upotrebu javnih resursa. Preduzete mjere doprinjele su razvoju novog načina upravljanja javnim sektorom, tzv. *new public management-a* (NPM), koji se karakteriše usvajanjem stilova i koncepta tržišnog privređivanja i upravljanja privatnim sektorom.

Pretjerani rast javnog sektora sa aspekta njegovog učešća u nacionalnom dohotku, s jedne strane, a sa druge, porast neefikasnosti njegovog funkcionisanja i nizak nivo odgovornosti za ispunjenje obaveza, bili su osnovni razlozi za preduzimanje mera u pravcu transformacije javnog sektora. Pokušaji da se smanji stopa rasta javnog sektora i da se zaposleni motivišu na postizanje veće efikasnosti, imali su korijene u praksi i tehnikama upravljanja koje se koriste u privatnom sektoru. Zajednički pravac svih primjenjenih reformskih mera doprinio je afirmaciji tzv. novog javnog menadžmenta, novog načina upravljanja javnim sektorom koji se karakteriše usvajanjem koncepata i stilova upravljanja privatnim sektorom i primjenom eksplicitnih standarda i mjerena performansi.

Reforma javnog sektora najrazvijenijih zemalja usmjerena je na prevođenje centralno regulisanih na performansno-orientisane javne sisteme. U različitim zemljama primjenjuju se različiti pristupi kako bi se išlo u susret modernim izazovima državnog upravljanja, naročito u ostvarivanju ravnoteže između odgovornosti i rastuće fleksibilnosti. Određene zemlje u cilju podizanja nivoa odgovornosti i racionalne upotrebe javnih resursa preduzimaju različite oblike perfomance menadžmenta i novine u vidu budžetskih tehnika.

Upravljanje održivim razvojem za mnoge zemlje u tranziciji predstavlja veliku teškoću. Naime, te su zemlje suočene sa uticajem velikih, svjetski moćnih kompanija,

koje se bore za nova tržišta s jedne strane, i međunarodnih institucija koje vladaju određenim kapitalom, s druge. Upravo te činjenice utiču na razvoj novih produkcionih odnosa, za koje mnogi kažu da nisu preteča kvalitetnih, humanijih odnosa. Tržišna privreda je kapitalistička i takmičarska. Pri tome treba imati u vidu činjenicu da se tržišna privreda odvija prema kriterijumima teorije igara, pri čemu je moja dobit ravna tvom gubitku, i obratno, tvoja dobit je ravna mom gubitku.

Tako je od značaja da se za revitalizaciju preduzeća u krizi stvore ambijentalni uslovi u sistemu, a onda istražiti pravce razvoja, uključujući prevashodno zahtjeve koji dolaze sa tržišta. Dakle, tržište je glavni regulator odnosa u ponudi i potražnji za robama, ali i realokator resursa, jer priznaje samo konkurentne odnose i najniže troškove po jedinici proizvoda. Bilo da se radi o uslugama ili konkurentnim robama za kojima ima potražnje na tržištu, ili o izraženom kvalitetu roba i usluga koji određuje i visinu cijene, u krajnjoj liniji. Ili služi kao dodatni motiv za odluku potrošača. I ono što je najvažnije, svaka kompanija, bilo da je mala, srednja ili velika, mora da vlada informacijama na svim nivoima, tako da, ako se to uzme u obzir da je svijet globalno selo proizvod ili usluga imaju globalni uticaj sposobniji će opstati, a drugi će potražiti sreću na nekom drugom proizvodnom prostoru.

Okosnica svih ekonomskih zakona je održivi razvoj ili razvoj na bazi korišćenja prirodnih resursa, koji obezbjeđuje i budućim generacijama ravnotežu između uzimanja i obnavljanja prirodnih resursa - ukratko, razvoj ekološke svijesti svih budućih građana Evrope. Jer sve ovo će mnogo koštati, ali kada je riječ o privredi, primjena ekoloških normi i standarda donosi višestruku korist, kako za životnu sredinu, tako i za privrednike. Samo oni proizvodi, izrađeni uz primjenu čistih tehnologija, moći će da se uspješno plasiraju na evropsko i svjetsko tržište.

Metode koje su korišćene u ovom magistarskom radu služile su u svrhu dokazivanja ideje o mogućem kulturnom, socijalnom, ekonomskom i tehnološkom održivom razvoju, koje promjene treba da se kreću od opšteg razvoja porodičnih, malih i srednjih kompanija u svijetu, do empirijskih pokazatelja, uz čiju smo pomoć tačno identifikovati potencijale Republike Srpske, i šire BiH, (poljoprivreda, ugostiteljstvo, turističke destinacije) koji treba da prate ovako postavljeni razvoj. Znači nije dovoljno govoriti o tome da nam je potrebno razvijati porodična, mala i srednja preduzeća, nego je potrebno izvršiti reinženjering našeg društva sa repozicioniranjem budućih područja poslovanja.

U magistarskom radu sam na teorijskom nivou i praksi analizirao suštinu procesa globalizacije, razradio pristup repozicioniranja poslovnih procesa, da bi na osnovu tih nalaza došao do zaključka o tome koji su strateški pravci savremenog privrednog razvoja. Inovativno preduzetništvo je identifikovano kao optimalan način da se ne samo stvori što veći broj porodičnih, malih i srednjih preduzeća, nego da se na toj osnovi putem korporativnih inovativnih strategija izgrade veliki poslovni sistemi.

Suštinsko rješenje privrednih problema Istočnog Sarajeva, a i Republike Srpske i Bosne i Hercegovine se nalazi u orijentaciji na izvoz i to iz razloga ekonomije obima i ekonomije cilja i znanja, te stoga što je naše unutrašnje tržište sa niskom kupovnom moći i što je kupovna moć u bližem i daljem okruženju daleko više. Na raspolaganju imamo radnu snagu, koja posjeduje određena iskustva i znanja, te može u tom smislu biti na raspolaganju, odnosno, uz institucionalnu podršku države treba da se omogući stvaranje što većeg broja porodičnih, malih i srednjih preduzeća. U tom smislu je analizirana potreba kreiranja efektivne i efikasne makroekonomske politike za potrebe tržišnog poslovanja preduzeća.

U magistarskom radu predstavljeni su potencijali Republike Srpske i Bosne i Hercegovine, sa orijentacijom na dva ključna, a to su poljoprivreda i turizam, kao novim područjima razvoja porodičnih, malih i srednjih preduzeća.

S tim u vezi došlo se do sljedećih zaključaka:

- Nasuprot globalizaciji i težnji velikih industrijskih giganata da homogenizuju potrebe ljudi kako bi se one podmirivale sa većom efikasnošću (masovna proizvodnja i potrošnja), ali i sasvim precizno upravljalo budućom tražnjom, ipak, kao kontra koncept stoji individualizirani pristup (maloserijska proizvodnja, specifičan sklop uslužnih djelatnosti), koji svoju tražnju nalazi u pojačanoj svijesti ljudi za svoje okruženje i sebe, hedonizmu, egoizmu, kao i povećanom slobodnom vremenu i raspoloživom dohotku.
- Uzimajući u obzir gore navedene činjenice, razvoj turizma kao privredne djelatnosti, je neophodnost privređivanja i u Republici Srpskoj i u BiH.
- U slučaju Republike Srpske, moguće je ostvariti razvoj turizma u pravcu nestandardnih turističkih proizvoda (seoski turizam, eko-turizam, agrarni turizam) koji bi bili u funkciji zadovoljavanja izrazito individualizirane turističke tražnje.
- Javni menadžment, sa kulturnim nasljeđem, dobija veoma veliku važnost u turističkim istraživanjima, tako da sveobuhvatno i svestrano planiranje i razvoj predstavljaju ključne komponente najuspješnijih strategija ruralnog turizma.
- Ostvarenje takve strategije predstavljaljalo bi veliki uspjeh za male zajednice, sa ograničenim resursima, gdje bi takve, male zajednice, imale koristi od povećane uloge javnog sektora, kao i od veće uključenosti državnih nadležnih organa u promociji i razvoju turizma.
- Na ovom sektoru rada, država se, sa svojim institucijama, može pojaviti kao partner. Uređenje odnosa u sistemu poreza i, uopšte fiskalne politike, sa prepoznatljivim kreditnim linijama, i niskim kamatnim stopama, može doprinijeti ubrzanom ekonomskom i ukupnom društvenom razvoju.

Na osnovu predstavljenih preporuka nameće se zaključak da se polazne hipoteze u potpunosti prihvataju i da je reforma sistema javnog menadžmenta u Bosni i Hercegovini neophodan preduslov sveukupnog privrednog i društvenog razvoja. Reforma javnog menadžmenta predstavlja ključni element uspjeha procesa stabilizacije i pridruživanja Evropskoj Uniji. Ključni prioriteti u narednom periodu je nastavak sa neophodnim upravnim promjenama putem sprovođenja planova u okviru reforme javne uprave. Posebnu ulogu u tome ima položaj i značaj Istočnog Sarajeva u sastavu RS i u kontekstu šireg regiona, kao i njegova prostorno-urbanistička, demografska i ekomska situacija. U tom cilju izvršena je složena i sveobuhvatna analiza svih relevantnih pojava i procesa karakterističnih za proces strategije lokalnog javnog menadžmenta u BiH i RS, sa akcentom na domete i strukturu reforme unutar Istočnog Sarajeva i srpskog entiteta, kao specifičnog grada nastalog u novijoj istorijskoj perspektivi. Suštinu reforme sistema javnog menadžmenta Istočnog Sarajeva predstavlja implementacija odgovarajuće strategije reforme javne uprave. Ta strategija je sveobuhvatan i univerzalan dokument kojim se pruža strateški okvir za proces reforme javne uprave i ona se rukovodi sveukupnom vizijom stvaranja sistema javnog menadžmenta koji bi bio produktivniji i efikasniji i koji bi u većoj mjeri služio građanima. Implementacija takve strategije bi u velikoj mjeri unapredila položaj Istočnog Sarajeva u Republici Srpskoj i omogućila privredni i društveni razvoj tog entiteta, a time olakšala i ubrzala integrativne procese Bosne i Hercegovine u Evropsku Uniju.

LITERATURA

1. A.I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949.
2. Adler, Emanuel/Haas, Peter M. 1992: Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program, in: International Organization
3. Afheldt, Horst 1994: Wohlstand fur niemand? Die Marktwirtschaft entlaBt ihre Kinder, Miinchen.
4. Alber, Jens 1992: Wohlfahrtsstaat, in: Schmidt, Manfred G. (Hg.): Lexikon der Politik. Bd. 3: Die westlichen lander, Miinchen
5. Albert, Mathias 1996: Fallen der (Welt-) Ordnung, Internationale Beziehungen und ihre Theorien zwischen Moderne und Postmoderne, Opladen.
6. Albrow, Martin 1996: The Global Age. State and Society Beyond Modernity, Cambridge (Deutsche Ubersetzung: Abschied vom Nationalstaat, Frankfurt a. M. 1998).
7. Altvater, Elmar 1995: Sozialpolitik im „globalen Dorf“, in: Hengsbach, Friedhelm/Mohring-Hesse, Matthias (Hg.): Eure Armut kotzt uns an! Solidarity in der Krise, Frankfurt a. M.
8. Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit 1996: Grenzen der Globalisierung. Okonomie, Okologie und Politik in der Weltgesellschaft, Miinster.
9. Anderson, Benedict 1991: Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism, London, 2. iiberarbeitete Auflage.
10. Anderson, Jeffrey J. 1998: Die „soziale Dimension“ der Strukturfonds: Sprungbrett oder Stolperstein?, in: Leibfried, Stephan/ Pierson, Paul (Hg.): Standort Europa. Europaische Sozialpolitik, Frankfurt a. M.
11. Anderson, Perry 1994: The Invention of the Region 1945-1990, European University Institute, Working Paper No. 94/2.

12. Florenz. Archibugi, Daniele 1993: The Reform of the UN and Cosmopolitan Democracy: A Critical Review, in: Journal of Peace Research.
13. Armigeon, Klaus 1992: Steuerpolitik, in: Schmidt, Manfred G. (Hg.): Lexikon der Politik. Bd. 3: Die westlichen Lander, Miinchen.
14. Armigeon, Klaus 1993: Auf dem Weg zu einem europaischen politischen System?, in: Journal fur Sozialforschung.
15. Armigeon, Klaus 1994: The Capacity to Act: European National Governments and the European Commission, masch.
16. Ms., Bern. Axelrod, Robert 1984: The Evolution of Cooperation, New York.
17. Bachrach, Peter/Baratz, Morton S. 1977: Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung, Frankfurt a. M.
18. Baechler, Gunther 1997: Violence Through Environmental Discrimination. Causes, Rwanda Arena, and Conflict Model, Dissertation, Bremen.
19. Barber, Benjamin R. 1995: Jihad against McWorld, New York.
20. Barro, Robert J. 1996: Getting it Right: Markets and Choices in a Free Society, Cambridge, MA.
21. Beck, Ulrich 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt a. M.
22. Beck, Ulrich 1993: Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung, Frankfurt a. M.
23. Brieden, Thomas 1996: Konfliktimport durch Immigration. Auswirkungen ethnisher Konflikte im Herkunftsland auf die Integrations- und Identitätsentwicklung von Immigranten in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg.
24. Brock, Lothar 1998: Verweltlichung der Demokratie, in: Michael Greven (Gh.): Demokratie – eine Kultur des Westens, Opladen.

25. Brock, Lothar/Albert, Mathias 1995: Entgrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen, in: Zeisthrift fur Internationale Beziehungen.
26. Brown, Chirs 1995: Internationl Political Theory and the Idea of World Community, in: Boot, Ken/Smith, Steve (Hg.): Internationa Theory Today, Cambridge.
27. Bruder, Wolfgang/Dose, Nicolai: Offentliche Verwaltung, in: Schmidt, Manfred G. (Hg.): Lexikon der Politik. Bd. 3: Die westlichen Lander, Miinchen.
28. Brown, K., Waterhouse, J., *Change Management Practices – Is a Hybrid Model a Better Alternative for Public Sector Agencies?*, The International Journal of Public Sector Management, vol.16, no.3, 2003.
29. Bull, Hedley 1977: The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics, Basingstoke/London.
30. Bundeskriminalamt 1975-1993: Polizeliche Kriminalstatistik, Wiesbaden.
31. Bundesminister des Inneren 1988-1997: Verfassungsschutzbericht 1987-1996, Bonn.
32. Burley, Anne-Marie/Mattli, Walter 1993: Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration, in: International Organization.
33. Busch, Heiner 1995: Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, Miinster.
34. Buzan, Barry 1991: People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era, Boulder, CO.
35. Buzan, Barry 1994: The Interdependence of Security and Economic Issues in the „New World Order“, in: Stubbs, Richard/Underhill, Geoffrey R. D. (Hg.): Political Economy and the Changing Global Order, London.
36. Buzan, Barry/Jones, Charles/Linle, Richard 1993: The Logic of Anarchy. From Neorealism to Structural Realis, New York.

37. Camilleri, Joseph A/Falk, Jim 1992: *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, London.
38. Cary, William 1974: *Federalism and Corporate Law: Refelctions upon Delaware*, in: *Yale Law Journal*.
39. Cem, Philip G. 1995: *Globalization and the Changing Logic of Collective Action*, in: *International Organization* 49:4, 595-624 (deutsche Übersetzung: *Globalisierung und die neue Logik kollektiven Handelns*, in: Beck, Ulrich (Hg.): *Politik der Globalisierung*, Frankfurt a. M.).
40. Bachrach, Peter/Baratz, Morton S. 1977: *Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung*, Frankfurt a. M.
41. Baroš, Željko, *Organizacija i upravljanje preduzećem*, Banja Luka, 2003. godina
42. Bazala A., *Metode istraživanja tržišta*, Zagreb, 1978.
43. Boyer M., *Le tourisme*, Editions du Seuil, Paris, 1972.
44. Baechler, Gunther 1997: *Violence Through Environmental Discrimination. Causes, Rwanda Arena, and Conflict Model*, Dissertation, Bremen.
45. Barber, Benjamin R. 1995: *Jihad against McWorld*. New York.
46. Barro, Robert J. 1996: *Getting it Right: Markets and Choices in a Free Society*, Cambridge, MA.
47. Beck, Ulrich 1986: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt a. M.
48. Beck, Ulrich 1993: *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*, Frankfurt a. M.
49. Beck, Ulrich 1996: *Das Zeitalter der Nebenfolgen und die Politisierung der Moderne*, in: Beck, Ulrich/Giddens, Anthony/Lash, Scott (Hg.): *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse*, Frankfurt a. M.

50. Beck, Ulrich 1997a: Kinder der Freiheit: Wider das Lamento iiber den Werteverfall, in: ders. (Hg.): Kinder der Freiheit, Frankfurt a. M.
51. Beck, Ulrich 1997b: Was ist Globalisierung? Irrtumer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung, Frankfurt a. M.
52. Beisheim, Marianne/Dreher, Sabine/Walter, Gregor/Zangl, Bernhard/Zurn, Michael 1998: Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung, Baden-Baden.
53. Bender, Peter 1981: Das Ende des ideologischen Zeitalters. Die Europaisierung Europas, Berlin.
54. Benedick, Richard Elliot 1991: Ozone Diplomacy, Cambridge, MA.
55. Benhabib, Seyla 1996: Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political, Princeton, NJ. Bemauer, Thomas/Moser, Peter 1995: Sind groBe Staaten politische Dinosaurier? Wirtschaftliche Globalisierung und das Paradox der politischen Zersplitterung, in: Neue Ziircher Zeitung.
56. Bernstein, Peter L. 1997: Wider die Gotter. Die Geschichte von Risiko und Risikomanagement von der Antike bis heute, Miinchen.
57. Betz, Hans-Georg 1994: Radical Right-Wing Populism in Western Europe, Basingstoke. Beyme, Klaus von 1994: Politikverdrossenheit und Politikwissenschaft, in: Leggewie, Claus (Hg.): Wozu Politikwissenschaft? Uber das Neue in der Politik, Darmstadt.
58. Bienen, Dirk/Rittberger, Volker/Wagner, Wolfgang 1996: Democracy in the United Nations – Cosmopolitan and Communitarian Principles, in: Mayer, Peter/Nielebock, Thomas/ Schimmelfennig, Frank (Red.): Sovereignty, International Democracy, and the United Nations, Tubinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung.
59. Burda i Viploš., Makroekonomija, CLDS, 2004.
60. Đurđev Aleksandar: Lokalna samouprava, Pravni fakultet, Novi Sad 2003.
61. Galogaža, M., Revitalizacija i obnova preduzeća u krizi, MM College, 2005.

62. Galogaža M., Strategija društveno-ekonomskog razvoja Republike Srpske i Bosne i Hercegovine, MM College, 2005.
63. Galogaža, M., Reinženjering i repoziconiranje Republike Srpske i Bosne i Hercegovine, MM College, 2005.
64. Galogaža M., Uslužna ekonomija, MM College, 2002.
65. Galogaža M., Geopolitika, MM College, 2004.
66. Grupa autora, Preduzetnički menadžment, Institut za razvoj malih i srednjih preduzeća d.o.o. Beograd i Centar za investicije d.o.o. Zagreb, 2004.
67. Leon Digi, *Preobražaji javnog prava*, prevod: Živojin P. Ristić, Plato, Beograd 2007.
68. Kandić V., Franšizing, Institut ekonomskih nauka, 1995.
69. Coltman M., Tourism Marketing, Van Norstrand Reinhold, New York, 1989.
70. Čulić D., Turistička propaganda, Zagreb, 1963.
71. European Economic and Social Committee, 2006. "European Council mandates EESC to accompany Lisbon Strategy". *Press release*, No. 30/2006.
72. Edgell D.L., International Tourism policy, New York, 1990.
73. Fakultet za turizam i vanjsku trgovinu - Dubrovnik, Rezime istraživanja na projektu „Proširena reprodukcija u turizmu“ - Dubrovnik 1978.
74. Mihajlović B., Poljoprivredni potencijali Republike Srpske, Naučni simpozijum, Banja Luka, 1994.
75. Mihajlović B., Ekološki ispravno - zlata vredno, Ekonomski anali, Beograd, 2003.
76. Mihajlović B., Da li smo i koliko spremni za poslovno povezivanje sa svetom, Ekonomski anali, Privredni pregled, Beograd, 2005.

77. Mihajlović B., Funkcija marketinga u organizaciji rada preduzeća, Ekonomski politika, Beograd, 2004.
78. Službeni glasnik Republike Srbije
79. Stavrić, B., Baroš, Ž., Teorija troškova, Beograd, 2005
80. Sotirov Angel, Menadžment na lokalna uprava, Unverzitet Bitola, 2006, Bitola .
81. Stiglic, E Džozef, Protivurečnosti globalizacije, SBM-x 2002.
82. Stipe Lovreta, Začević Bojan, Dragičević Miroslav, Preduslovi za efikasniji razvoj turizma, Ekonomski anali, Beograd, 2005.
83. Razvoj turizma Unsko-sanskog kantona, Sarajevo, 2004.
84. Ristić Ž., Menadžment znanja, Etiketa, Beograd, 2001.
85. Perko-Šeparović I., *Novi javni menadžment – britanski model*, Politička misao, Vol XXXIX, br. 4, Zagreb 2002.
86. Neki aspekti razvoja turizma banjalučke regije, sinopsis studije, Turistička organizacija Banja Luka, 2004.
87. Unković S., Zečević B., Ekonomika turizma, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004.
88. Unković S., Ekonomika turizma, Ekonomski fakultet, Beograd, 1998.