



zbornici

# IZAZOVI ODRŽIVOG RAZVOJA U SRBIJI I EVROPSKOJ UNIJI

UREDNICI

Predrag Jovanović

Sanja Stojković Zlatanović



IZAZOVI ODRŽIVOG RAZVOJA  
U SRBIJI I EVROPSKOJ UNIJI

---

IZDAVAČ

Institut društvenih nauka  
Beograd, 2020

ZA IZDAVAČA

dr Goran Bašić

RECENZENTI

dr Predrag Petrović  
dr Vladimir Nikitović  
dr Dejan Trifunović  
dr Marta Sjeničić

EDICIJA

Zbornici

UREDNIKA EDICIJE

dr Mirjana Dokmanović

ISBN 978-86-7093-237-1

zbornici

IZAZOVI  
ODRŽIVOG  
RAZVOJA  
**U SRBIJI I  
EVROPSKOJ  
UNIJI**

UREDNICI

dr Predrag Jovanović

dr Sanja Stojković Zlatanović



INSTITUT  
DRUŠTVENIH NAUKA  
BEOGRAD  
INSTITUTE  
OF SOCIAL SCIENCES  
BELGRADE

**PREDRAG JOVANOVIĆ**  
**Naučni savetnik**  
**Institut društvenih nauka, Beograd**  
**avepedja@gmail.com**

---

# Izazovi upravljanja i motivacije u javnom sektoru u Srbiji<sup>1</sup>

---

## Apstrakt

Dobro upravljanje je jedan od najznačajnijih izazova u reformama javnog sektora i primeni rešenja koja čine „Jedinstven administrativni prostor EU“. Osnovne karakteristike Novog javnog menadžmenta su: a) ciljevi se određuju tako da budu blisko povezani sa rezultatima (performansama) i b) ovlašćenja i odgovornosti se delegiraju na niže nivoe kako bi se približili mestu pružanja usluga građanima. U Srbiji i dalje preovlađuje centralizacija u odlučivanju i fokusiranost na administrativnu odgovornost, dok se rezultati i performanse zanemaruju. Istraživanje za oblast javnih nabavki pokazalo je veoma visok stepen demotivisanosti hijerarhijski nižih nivoa unutar naručioca i dominantnu negativnu motivaciju zaposlenih. Zaposleni i rukovodioci kod naručilaca istakli su bolju organizaciju, jasnije definisane odgovornosti, veću motivisanost učesnika u postupku, kao i bolju komunikaciju i saradnju među njima kao bitne faktore unapređenja rada. Svi oni spadaju u upravljačku odgovornost i kao takvi su internog karaktera.

**Ključne reči:** upravljanje, motivacija, javni sektor, odlučivanje, odgovornost

## Uvod

Termin „dobrog upravljanja“ (good governance) uvela je Svetska banka pre tri decenije u dokumentu „Upravljanje i razvoj“ (World Bank, 1992, str. 1). Dobro upravljanje je definisano kao: „način na koji se vrši vlast u upravljanju ekonomskim i društvenim resursima jedne zemlje u cilju razvoja“. Dobro upravljanje je posmatrano sa aspekta obezbeđivanja održivog razvoja i posebno održivog smanjivanja siromaštva, kao posebnog cilja Banke. Mnoge zemlje u svetu, posebno

---

<sup>1</sup> Rad je napisan u okviru Programa istraživanja Instituta društvenih nauka za 2020. godinu koji podržava Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja

one u razvoju, karakteriše neravnomerno fiskalno opterećenje, loša kontrola i upravljanje izdacima<sup>2</sup>, neefikasne i nemotivisane državne službe (World Bank, 1992, str. 12).

U kasnijim analizama Svetska banka navodi četiri aspekta dobrog upravljanja koje treba koristiti pri evaluaciji (World Bank, 1994, str. 13). To su: 1) upravljanje u javnom sektoru; 2) odgovornost upravljača u javnom sektoru i zaposlenih za svoje postupanje, 3) regulatorni okvir koji obezbeđuje stabilnost i predvidivost i 4) transparentnost koja je preduslov odgovornosti u javnom sektoru. Upravljanje u javnom sektoru je prepoznato kao ključni faktor razvoja, a unapređivanje performansi javnog sektora i upravljanje ljudskim resursima u njemu postaju pitanja od prvorazrednog značaja (World Bank, 1994, str. 16).

Ujedinjene nacije, takođe, ističu značaj dobrog upravljanja. Tako je generalni sekretar Ujedinjenih nacija Kofi Anan izneo stav da je „dobro upravljanje pojedinačno najznačajniji faktor iskorenjivanja siromaštva i podsticanja razvoja“ (UNESCAP, 2006, str. 1). Upravljanje se definišu kao: „proces donošenja odluka i proces njihovog sprovođenja“ (UNESCAP, 2009, str. 1). Posebno se ističe da međunarodne kreditorske i donatorske organizacije kao uslov za podršku traže dokaz o „dobrom upravljanju“. Obeležja dobrog upravljanja su: participativnost, orijentacija ka konsenzusu, odgovornost, transparentnost, odzivnost<sup>3</sup>, efikasnost, inkluzivnost i vladavina prava (UNESCAP, 2009, str.2–3).

U EU su utvrđeni principi dobrog upravljanja u javnoj administraciji (SIGMA, 2017, str. 4) i uveden je pojam „Evropskog administrativnog prostora“ na kome se ovi principi primenjuju. Na taj način su utvrđeni principi upravljanja u javnom sektoru koje zemlja kandidatkinja mora da ostvari da bi se uklopila u administrativni sistem EU. Ključna obeležja evropskog administrativnog prostora su: odgovornost, pouzdanost, predvidivost i transparentnost, kao i upravljačke kompetencije i organizacione sposobnosti i kapaciteti (SIGMA, 2017, str. 4). Neki od važećih EU principa javne administracije odnose se neposredno na upravljanja, kao na primer: sprečavanje neposrednog ili posrednog uticaja politike na seniorske upravljačke pozicije, zatim

<sup>2</sup> U kontroli javnih izdataka javne nabavke imaju ključni značaj.

<sup>3</sup> Održivost podrazumeva da institucije pruže uslugu korisnicima u propisanom ili razumnom vremenskom period (ukoliko nije propisan).

da se odluke administracije donose na jasan i transparentan način i da se zasnivaju na stručnim procenama i dr.

Savet Evrope je utvrdio 12 principa na osnovu kojih se procenjuje dostignuti nivo dobrog upravljanja na nivou lokalnih samouprava, s tim da se ovi principi mogu primeniti i na centralni nivo (Council of Europe, 2020). To su: 1) pošteno sprovođenje izbora, reprezentativnost i participativnost, 2) odzivnost – pravila i procedure odgovaraju potrebama građana i pružaju se pravovremeno, 3) efikasnost i efektivnost koji podrazumevaju da se ostvaruju zadati ciljevi i najbolju upotrebu raspoloživih resursa, 4) otvorenost i transparentnost – odluke se sprovode u skladu sa propisima na transparentan način, 5) vladavina prava – striktno se poštuju propisi i odluke sudova i regulatornih tela koji postupaju na nepristrasan način, 6) etičnost koja obuhvata borbu protiv korupcije i sprečavanje sukoba interesa, 7) kompetentnost i kapaciteti – omogućeno stalno stručno usavršavanje rukovodilaca i zaposlenih i stvoreni uslovi za njihovu motivisanost da svoju kompetentnost pretvore u rezultate, 8) inovativnost i otvorenost za promene, 9) održivost i orijentisanost na dugi rok, 10) dobro finansijsko upravljanje, 11) poštovanje ljudskih prava i kulturnih različitosti i obezbeđivanje socijalne kohezije i 12) odgovornost – omogućeno jasno i lako utvrđivanje odgovornosti donosilaca odluka i izvršilaca, kao i efikasno praćenje odlučivanja i sankcionisanje neregularnog ponašanja.

U izveštajima o napretku za 2018. godinu za zemlje Zapadnog Balkana, EU je posebno istakla značaj upravljačke odgovornosti kao jednog od ključnih faktora za celokupan proces tranzicije i pristupanja ove grupe zemalja, u koje spada i Srbija (SIGMA, 2018, str. 6). Slabe performanse javne uprave koje su posledica nepovezanih procedura, brojnih nepotrebnih koraka i dugog trajanja administrativnih postupaka stvaraju nepotreban trošak građanima, kako u vremenu tako i u novcu. Na taj način slabo upravljanje u javnom sektoru stvara dodatna nepotrebna birokratska opterećenja građanima i preduzećima, umesto da ih rasterećuje.

Promene u načinu rada organa javne uprave treba započeti od upravljačke funkcije i rukovodećih struktura koje imaju najveći uticaj i odgovornost za rad organa kojim rukovode. Stoga će u narednom izlaganju biti razmotreni izazovi dobrog upravljanja u javnom sektoru.



## Izazovi dobrog upravljanja u javnom sektoru

U razvijenim zemaljama koje su postigle napredak u podizanju efikasnosti javnog sektora primenjuje se koncept „Novog javnog menadžmenta“ (New Public Management – NPM). Njega karakteriše orijentacija na rezultate, umesto fokusiranosti na ispunjavanje forme, gde je jedini cilj da se striktno sprovede administrativna procedura. Glavne karakteristike NPM-a su: a) ciljevi se određuju tako da budu blisko povezani sa rezultatima (performansama) i b) ovlašćenja i odgovornosti se delegiraju na niže nivoe kako bi se približili mestu pružanja usluga građanima (Benington & Moore, 2010). Na taj način se proces odlučivanja unapređuje, a sprovođenje politike postaje efikasnije. Političari određuju strateške okvire i ciljeve, dok se odluke o tome kako najefikasnije ostvariti te ciljeve prepuštaju profesionalcima iz javne administracije (Papadopoulos, 2007).

Na taj način se upravljanje u javnom sektoru odvija na dva nivoa. Prvi nivo predstavljaju političari odnosno funkcioneri koji su postavljeni na položaje ministara i državnih sekretara i koji su hijerarhijski iznad profesionalnog dela javne uprave. Drugi, hijerarhijski niži nivo upravljačke strukture čine državni službenici na položaju, kao na primer, pomoćnik ministra, sekretar ministarstva, direktor organa uprave u sastavu ministarstva, pomoćnik direktora organa uprave u sastavu ministarstva, direktor posebne organizacije i drugi.

Imajući ovo u vidu, državni službenici na položaju i drugi najviši profesionalni nivoi upravljanja, kao što su: direktori javnih preduzeća, agencija, ustanova, javnih komunalnih preduzeća itd. imaju dve vrste odgovornosti. Prva je politička prema ministrima i državnim sekretarima, a druga je menadžerska (upravljačka) koja obuhvata odgovornost za obavljanje poslova u organu javne uprave na čijem se čelu nalaze (SIGMA, 2018). Njihova upravljačka odgovornost obuhvata sve faze procesa rada organa, počev od planiranja pa do izveštavanja (SIGMA, 2019). Menadžerska odgovornost, pored administrativne odgovornosti, koja se najčešće opisuje kao obezbeđivanje zakonitosti u radu<sup>4</sup> obuhvata i ostvarivanje rezultata (ciljnih performansi) (SIGMA, 2018).

---

<sup>4</sup> Kod administrativne odgovornosti ocenjuje se da li su poštovani propisi, formalna pravila i zakonito raspolaganje javnim sredstvima.

Kod prve relacije, između direktora i političkih funkcionera, potencijalni konflikt nastaje usled toga što političari imaju neposrednu odgovornost prema građanima (biračima) i nerado je delegiraju licima na položaju koja se nalaze ispod njih na hijerarhijskom nivou (Bovens, Schillemans, and Hart, 2008). U uslovima odsustva poverenja, kao i efikasnih mehanizama kontrole nižeg nivoa, najviši funkcioneri teže da što više odlučivanja zadrže za sebe, uključujući i rutinsko administrativno postupanje i da tretiraju državne službenike na položaju kao izvršioce (Bovens, Schillemans, and Hart, 2008).

S druge strane, državni službenici na položaju imaju odgovornost da postupaju nepristrasno i objektivno, u propisanim rokovima, u skladu sa propisima koji uređuju rad organa državne uprave, kao i posebnim propisima koji regulišu delatnost datog organa uprave. Ove dve vrste odgovornosti – politička i administrativna – trebale bi da budu usklađene, ali to neretko nije slučaj.

Situaciju kada se javlja konflikt između dve vrste odgovornosti možemo prikazati na primeru kada funkcioner traži od državnog službenika na položaju da mu se vanredno urade predmeti koje mu pošalje kao prioritete. Ukoliko je broj takvih slučajeva mali, tada negativan efekat odlaganja rada na redovno dospelim predmetima neće biti izražen, pa je i mala verovatnoća da će doći do probijanja rokova za njihovu obradu. Međutim, ukoliko se broj hitnih predmeta uveća tako da rad na njima postane praksa umesto izuzetka, tada principi administrativne odgovornosti, kao što je na primer, odzivnost neće moći da se ostvare.

Državni službenik na položaju se, u navedenom slučaju, nalazi u situaciji da mora da izabere između dve odgovornosti. Praksa u Srbiji pokazala je da je odgovornost prema političarima, po pravilu, odnosila prevagu nad administrativnom odgovornošću<sup>5</sup>. To ukazuje na neprimenjivanje principa dobrog upravljanja koji se odnosi na ograničavanje uticaja politike na postupanje profesionalnog dela javne uprave. Kršenje ovog principa dovodi do narušavanja i drugih principa dobrog upravljanja, kao što su transparentnost i otvorenost, predvidivost, efikasnost.

Da bi državni službenik na položaju osetio veću administrativnu odgovornost, neophodno je da postoji jača povezanost između

<sup>5</sup> Administrativna odgovornost obuhvata ličnu odgovornost rukovodioca u odnosu na javnu upravu, građane kao korisnike usluga i regulatorna tela.

njegovih ličnih ciljeva sa sprovođenjem administrativnih principa u delo, kao i sa ciljevima organa kojim rukovodi. Pored toga, ciljevi moraju biti jasni i merljivi i da se njihovo ispunjavanje efikasno kontroliše.

Da bi omogućili dobro upravljanje, ciljevi moraju biti: konkretni, merljivi, dostižni, relevantni (za organ) i vremenski definisani. U stranoj literaturi ove osobine se označavaju akronimom SMART: S (specific), M (measurable), A (achievable), R (relevant), T (time bound). Ciljevi predstavljaju suštinsku razliku između administriranja koje je fokusirano na zakonitost u radu i upravljanja koje teži ostvarivanju ciljnih rezultata i performansi, uz poštovanje propisa i internih pravila (SIGMA, 2018).

Kod delegiranja ovlašćenja sa političkih na najviše administrativne položaje treba se držati principa da prenesena ovlašćenja moraju da prate odgovarajuća autonomija, kao i neophodni resursi (SIGMA, 2018). Drugim rečima, mora postojati usklađenost između odgovornosti, nadležnosti i autonomije. U suprotnom, kvalitet upravljanja i krajnje performanse rada organa biće oslabljeni.

U kojoj meri će biti izvršeno delegiranje nadležnosti i odgovornosti, uz potreban nivo autonomije, zavisi od više činilaca. Jedan od njih je svakako administrativna tradicija i organizaciona kultura u datoj državi. Ukoliko je nivo međuljudskog poverenja u datoj zemlji nizak, uz rasprostranjeno podozrenje da do uspeha dolazi onaj ko je veštiji u igri „,ko će koga prevariti“, preovlađivaće centralizacija u odlučivanju. U takvim uslovima, pokušaji decentralizacije se, po pravilu, ne pokazuju efikasnim zbog toga što se, u odsustvu poverenja, primenjuju zathevni sistemi kontrole i izveštavanja što podiže transakcione troškove.

Pored eksterne i interna organizaciona kultura ima veliki uticaj na nivo (de)centralizacije u odlučivanju. Osobe koje rade u organizaciji određuju njenu unutrašnju organizacionu kulturu (Dalio, 2017). U isto vreme, uspostavljena interna organizaciona kultura određuje kakve će osobe organizacija privlačiti i zadržavati da rade u njoj. Drugim rečima, postojeća interna organizaciona kultura opredeljuje kakve će se osobe dobro osećati u datoj organizaciji i biti motivisane da doprinesu njenom uspehu. Otuda se može zaključiti da internu organizacionu kulturu nije lako promeniti i da ona ima tendenciju da se održi i jača.

Konačno, lični stavovi ministra ili direktora u pogledu načina rukovođenja predstavljaju veoma važan faktor koji opredeljuje kakvi

će biti odnosi unutar organizacije, kako u upravljačkom smislu (rukovodilac – izvršilac), tako i ukupni međuljudski odnosi između zaposlenih. Značaj ovog faktora potvrđuju i brojni slučajevi iz prakse kada sa dolaskom novog ministra ili direktora dolazi do značajne promene u dotadašnjim stavovima i očekivanjima unutar organa. Ove promene, posebno ukoliko su veće i dublje, najčešće su praćene i kadrovskim promenama, jer su one neophodne da bi se obezbedio oslonac za usvajanje i sprovođenje novih stavova i obrazaca ponašanja.

Da li će i u kojoj meri biti delegiranja odlučivanja najviše zavisi od odluke ministra ili direktora. Ukoliko nema poverenja u svoje saradnike, ministar ili direktor će centralizovati odlučivanje. To znači da delegiranja odgovornosti neće biti, iako je to pravno omogućeno, ukoliko prvi čovek organizacije ne odluči tako. U skladu sa tim je i njegova odgovornost za rezultate odluka donetih na način koji je izabrao.

Uspešnost odlučivanja može se ocenjivati sa tri aspekta: 1) racionalnosti i ispravnosti donesene odluke, 2) vremena potrebnog za donošenje odluke i 3) prihvatanja odluke od strane nižih nivoa i njihove spremnosti da se angažuju na njenom sprovođenju (Vroom & Yetton, 1973). Uključivanje nižih nivoa u proces odlučivanja traži više vremena, ali s druge strane povećava šanse za bolje prihvatanje odluke od strane onih koji treba da je sprovode i njihovu veću posvećenost u primeni.

S druge strane, u slučaju centralizovanog odlučivanja, izvesno je da se štedi vreme, ali su prisutna ograničenja u odlučivanju kada to radi jedna osoba. U pitanju su dva značajna ograničenja, odnosno rizika da se ne donese najbolja odluka. Prvi rizik proizlazi iz toga da osoba koja odlučuje nema mogućnosti da sagleda sve relevantne informacije koje su bitne za odlučivanje. U tom slučaju, ona će doneti odluku samo na osnovu onih informacija koje poseduje. U suprotnom, na raspolaganju bi joj bio veći broj informacija i zadatak donosioca odluka bi bio da razdvoji one koje su bitne od nebitnih.

Drugi rizik proizlazi iz samog procesa donošenja odluka. Naime, svaka osoba ima svoja uvrenja i stavove na osnovu kojih procenjuje situaciju i na osnovu te procene, donosi odluku o tome šta treba preduzeti u datoj situaciji (Dalio, 2017). Problem nastaje onda kada je odlučivanje o nekoj situaciji „slepa tačka“ za donosioca odluke, odnosno kada on ima slabost u odlučivanju koje nije svestan. Na primer, rukovodilac državnog organa može da reaguje na situaciju da mu

drugi državni organ nije ažurno odgovorio na zahtev kao na izraz nepoštovanja. S druge strane, ukoliko bi se upoznao sa značajnim ograničenjima u kapacitetima tog organa i stekao uvid iz druge perspektive o razlozima kašnjenja, njegova percepcija neažurnosti druge strane bila bi drugačija, pa samim tim i odluka na koji način će komunicirati sa tim organom. Ograničenja kojih nismo svesni u svojim stavovima čest je uzrok loših odluka do kojih dolazi ili kada rukovodilac sam odlučuje ili kada je rigidan da sasluša svoje saradnike i da razmotri drugačija mišljenja.

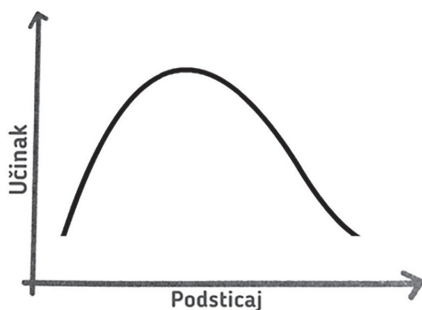
Ukoliko je problem složen i potrebno ga je sagledati iz različitih perspektiva, odlučivanje koje uključuje više osoba biće uspešnije nego kada samo jedna osoba odlučuje (Kelley & Thibault, 1969). Važno je napomenuti da je korist od ovakvog načina odlučivanja najveća ukoliko članovi tima imaju različite ekspertize koje su komplementarne. S druge strane, timsko odlučivanje daje slabije rezultate kada se odluka donosi u procesu koji se sastoji iz više faza i kod koga svaka faza zahteva dodatno razmatranje, pri čemu je neophodno da se pamte zaključci iz prethodne faze, jer se oni koriste kao inputi za sledeću fazu (Kelley & Thibault, 1969).

Pored odlučivanja, sledeće važno pitanje jeste motivacija nižih nivoa, a pre svega zaposlenih da se angažuju na efikasnom sprovođenju odluka. Zadatak upravljačke strukture je da unutar organa stvori sistem koji će motivisati zaposlene da se što više angažuju na sprovođenju donetih odluka, kao i na što efikasnijem izvršavanju redovnih, svakodnevnih poslova (Vroom, 1964). Samo u tom slučaju mogu se ostvariti bolje performanse rada organa.

Na motivaciju se može delovati podsticajnim mehanizmima (nagradama) ili negativnim (kaznama). U praksi se sreću različite kombinacije ova dva tipa podsticaja, s tim da nisu retki slučajevi da jedan od njih dominira u odnosu na drugi. Brojna istraživanja pokazuju da negativni podsticaji imaju snažniji efekat od pozitivnih (Ariely, 2010). Iz toga proizlazi da smo jače motivisani da izbegnemo gubitak (po osnovu sankcije) nego da ostvarimo dobitak (u vidu nagrade).

U istraživanjima motivacije polazi se od pretpostavke da postoji jasna veza između motivacije i učinka: što je jači podsticaj, to će veći biti i učinak i obrnuto (Ariely, Gneezy, Loewenstein & Mazar, 2009). Analize su, međutim, pokazale da, do određenog nivoa intenziteta, podsticaji zaista dovode do povećanja učinka. Međutim, kada je podsticaj veoma jak, bilo da je pozitivan (nagrada) ili negativan

(kazna), učinak počinje da se smanjuje. U slučajevima kada su izloženi jakom pritisku i stresu zbog straha od kazne, ljudi postižu slabije rezultate. To se može predstaviti krivom koja ima oblik inverznog slova U, na dijagramu na kome je X osa predstavlja podsticaj, a Y učinak (Ariely, 2010).



Slika 1. Kriva podsticaja i učinka

Psihički pritisak može biti toliko jak da ometa koncentraciju i rad, odnosno učinak (Ariely, Gneezy, Loewenstein & Mazar, 2009). Ovaj efekat se više zapaža kod negativnih podsticaja u vidu straha od kritikovanja i kažnjavanja, imajući u vidu jaču reakciju na kažnjavanje. Kazna može imati različite forme, od kritike pred kolegama, pretnji kažnjavanjem, pa sve do preduzimanja sankcija. Kao što je istaknuto, isti efekat slabljenja performansi zapaža se i kod pozitivnih podsticaja, nakon što pređu određen nivo, s tim da je taj pad manji nego što je to slučaj kod negativnih podsticaja (Mobbs, Hassabis, Seymour, Marchant, Weiskopf, Dolan & Frith, 2009). Ovi nalazi su potvrđeni na brojnim primerima direktora multinacionalnih kompanija ili finansijskih institucija čije lične performanse ne prate sve veće bonuse, već rezultati počinju da slabe, nakon što visina primanja pređe određeni nivo.

Negativni podsticaji su postali omiljeni instrument rukovođenja u javnom sektoru u zemljama koje karakteriše niži nivo razvoja upravljanja, imajući u vidu da daju jači i brži efekat, a da ne traže da se izdvoje dodatni resursi kao u slučaju nagrađivanja. Praksa je, međutim, potvrdila teorijske nalaze da ovaj način podsticanja ima svoja ograničenja i brže dostiže tačku nakon koga preovlađuju negativni efekti. Naime, pošto se dostigne određeni intenzitet bola ili nakon duže izloženosti negativnim uticajima, zaposleni prelaze u stanje otupelosti i apatije. Drugim rečima, snažno prisutna pretnja u dužem vremenskom periodu dovodi do prilagođavanja i prihvatanja takvog stanja, što na kraju rezultira apatijom. U takvim uslovima se postiž najlošiji rezultat u pogledu performansi izvršilaca i organizacije u celini, slabiji nego da se nije primenjivao ni pozitivan ni negativan podsticaj. U narednom izlaganju biće razmotrena aktuelna situacija u Srbiji sa aspekta upravljanja i motivacije.

## Izazovi upravljanja i motivacije u Srbiji

Dosadašnje reforme javne administracije u Srbiji uglavnom su se svodile na usvajanje strateških dokumenata reforme javnog sektora praćenih godišnjim akcionim planovima, kao i na uspostavljanje službe za upravljanje kadrovima na republičkom (centralnom) nivou<sup>6</sup>. Usvajanjem strateških dokumenata zadovoljavan je princip reforme javne administracije koji kaže da „država treba da razvije i usvoji plan reforme javne administracije koji će targetirati ključne izazove”. Uspostavljanje centralnog tela na nivou Vlade predstavljalo je ispunjavanje zahteva „da se uspostavi jedno vladino telo koje će biti odgovorno za praćenje i izveštavanje o napretku reforme javne uprave” (SIGMA, 2019).

U Srbiji je upravljačka odgovornost definisana zakonom i ona se proteže izvan domena finansija i obuhvata ostvarivanje efikasnosti i ekonomičnosti u radu organa na čijem čelu se rukovodilac nalazi. Internim aktima čije donošenje inicira i donosi ministar ili direktor uređuju se unutrašnja organizacija i odnosi unutar organa državne uprave. Ovim aktima se razrađuje veza između nadležnosti i autonomije, kao i delegiranje nadležnosti na niže nivoe odlučivanja, tj. na rukovodioce organizacionih jedinica unutar organa. Propisi pružaju okvir i mogućnosti za delegiranje odlučivanja, a na svakoj oragnizaciji, tačnije njenom čelniku je da te mogućnosti iskoristi.

U Srbiji se ciljevi organa državne uprave postavljaju uglavnom formalno kako bi se zadovoljili zahtevi koji proizlaze iz zakona. Najbolji primeri su izrada planova za potrebe pripreme budžeta i prilikom pravljenja godišnjih akcionih planova koji se koriste za praćenje napretka u EU integracijama. Kod programskog budžetiranja koje je kod nas uvedeno 2015. godine formalno se uspostavlja veza između ciljeva i očekivanih rezultata, s jedne strane i potrebnih sredstava, sa druge.

Slabost u primeni programskog budžetiranja ogleda se u nedovoljnoj pripremljenosti javne administracije za utvrđivanje dugoročnih i srednjeročnih ciljeva, koje potom treba operacionalizovati na godišnjem nivou. U odsustvu toga, ciljevi se postavljaju formalno, a njihovo neispunjavanje se ne sankcioniše. Slično je i sa ciljevima iz akcionih planova. U početku su se ciljevi u akcionim planovima koji su, po pravilu u funkciji operacionalizacije strateških dokumenata,

<sup>6</sup> Služba za upravljanje kadrovima (SUK) transformisana je, u međuvremenu, u Nacionalnu akademiju za javnu upravu.

postavljali preambiciozno u odnosu na raspoložive resurse, što je nužno vodilo njihovom neispunjavanju. Ishod je bio da su se neostvareni ciljevi jednostavno prebacivali u planove za sledeću godinu, neizmenjeni ili sa određenim modifikacijama. U nekim slučajevima problem sa neispunjavanjem ciljeva rešavao se tako što su oni jednostavno, bez obrazloženja brisani. Izveštaje o neostvarivanju ciljeva ne prate nikakve sankcije. U takvim okolnostima, menadžeri ne osećaju da imaju stvarnu obavezu da izvrše ciljeve, niti vide ličnu korist od njihove realizacije.

Time što se definišu kao uopštene namere, ciljevi ne ispunjavaju osnovne zahteve dobrog upravljanja, pre svega da budu konkretni i merljivi, a neretko su i neostvarljivi sa raspoloživim resursima. Pored toga, uočljiva je vremenska neusklađenost ciljeva. To drugim rečima znači da kratkoročni (godišnji) ciljevi ne predstavljaju operacionalizaciju dugoročnih i srednjoročnih ciljeva, već se prave tako da, pre svega, odgovore na tekuću situaciju.

Jedan od pokazatelja slabosti u delegiranju odlučivanja u javnom sektoru u Srbiji su slučajevi kada resorni ministri dodeljuju zadatke unutar svog upravljačkog tima na osnovu ličnog poverenja, a ne na osnovu administrativne nadležnosti. Tako se neretko dešava da ministar poveri posao pisanja radne verzije zakona svom savetniku ili licu angažovanom sa strane, preskačući resorno odgovornog pomoćnika ministra koji se nalazi na čelu sektora nadležnog za tu oblast.

Na taj način, ne samo da se narušava struktura nadležnosti i odgovornosti, već se slabi i odgovornost za rešavanje problema u sprovođenju zakona. Naime, u ovakvim slučajevima, lica koja pripremaju zakonska rešenja nisu ona koja će biti odgovorna za njihovo sprovođenje. Tako na primer vođa radne grupe za izradu zakona može biti neko iz kabineta ili savetnik ministra, dok će za sprovođenje biti zadužen sektor u okviru ministarstva, odnosno pomoćnik ministra. U ovakvoj situaciji, pomoćnik ministra može da oseća da je neopravdano u drugom planu što ga može demotivisati kod rešavanja problema u primeni zakona. U isto vreme, svestan je zavisnosti svog položaja od ministra i da bi ga lako mogao izgubiti ukoliko ne bude sarađivao u implementaciji. Zbog toga će se pomoćnik ministra, u opisanoj situaciji, odlučiti da preduzima sve formalne radnje na primeni propisa kako ne bi bio optužen za opstrukciju, a suštinski će priželjkivati probleme u implementaciji i isticati njihov značaj kako bi na taj način dokazao neophodnost svog uključivanja u sledećoj izradi zakona.



Prethodno opisano ograničavanje nadležnosti i autonomije nižeg nivoa odlučivanja ne samo da ima za posledicu demotivisanost, već može dovesti i do formiranja svojevrsnog „revanšističkog” stava (Ariely, 2010). Ovaj stav se ogleda u tome da rukovodioci nižeg nivoa prikazuju probleme u primeni kao nerešive, čak i kada znaju kako bi se mogli prevazići, a sve u cilju da te prepreke budu što vidljivije, čime bi se diskreditovala stručnost onoga ko je pripremao ta rešenja i skrenula pažnja na to „da bi sve bilo drugačije da su oni imali prilike da kažu kako treba”. Ovaj negativan stav je, po pravilu, znatno jači od pozitivne motivacije u slučaju kada se poštuje formalna nadležnost (Ariely, 2010). To samo potvrđuje koliki je realan značaj i odgovornost ministra, odnosno direktora za efikasnost odlučivanja i rada u okviru svoje nadležnosti.

U okolnostima slabog upravljanja, niži nivoi rukovođenja (državni službenici na položaju i rukovodioci organizacionih jedinica) počinju i sami da odbijaju da prihvate veću ulogu i angažovanje u odlučivanju kako bi smanjili ličnu odgovornost. Na taj način ostaju u svojoj „zoni komfora” i koncentrišu se na izvršavanje naloga, a da pri tom nisu odgovorni za njihovu ispravnost.

Svođenje nižih nivoa upravljanja na puko izvršavanje naloga „sa vrha” značajno umanjuje potencijal dobrog upravljanja organizacijom. U tom slučaju je upravljački potencijal ograničen na jednu ili dve osobe, npr. ministra i eventualno njegovog „čoveka od poverenja”, dok se niži nivoi rukovođenja praktično stapaju sa izvršilačkim. Ovo je posebno prisutno u uslovima gde postoji izražen administrativno-birokratski pristup sa fokusom na formalnoj ispravnosti, bez sagledavanja drugih aspekata. Pomenuta negativna pojava će jačati ukoliko kontrolne institucije, poput Državne revizorske institucije i drugih regulatornih organa prvenstveno proveravaju zakonitost u radu, a malo ili nimalo pažnje ne posvećuju sadržini i kvalitetu rada organa koje proveravaju. Aktuelni način upravljanja u javnom sektoru u Srbiji i njegove ključne slabosti u praksi mogu se prikazati na primeru javnih nabavki.

### **Izazovi dobrog upravljanja i motivacije – primer javnih nabavki**

Osnovna obeležja upravljanja i motivacije u javnom sektoru u Srbiji mogu se sagledati na primeru javnih nabavki. Odlučivanje i delegiranje odlučivanja možemo predstaviti na primeru naručioca kod koga se razlikuju dva nivoa upravljanja. Prvi je direktor kao najviši nivo

upravljanja, a drugi je rukovodilac službe za nabavke ili šire organizacije jedinice u okviru koje se obavljaju poslovi nabavki, ukoliko ne postoji služba kao posebna organizaciona jedinica. Centralizacija odlučivanja sagledava se po vertikalni odnosa između direktora i rukovodioca, kao i između rukovodioca i službenika za javne nabavke.

Sledeći važan faktor za ostvarivanje ciljne performanse naručioca je kreiranje visoke motivacije zaposlenih. Ciljna performansa naručioca može se definisati kao: „nabavka najbolje vrednosti sa raspoloživim sredstvima, odnosno maksimiziranje „vrednosti za novac“. Motivacija se posmatra po horizontali, na izvršilačkom nivou i to za obe relevantne kategorije kod naručioca službenik za javne nabavke i krajnji korisnik<sup>7</sup>.

U ovom radu korišćeni su nalazi istraživanja koje je 2018. godine sproveo IPSOS-Strategic marketing za potrebe Uprave za javne nabavke. Anketirano je 100 naručilaca i u svakom od njih po tri osobe (službenik za javne nabavke, njegov rukovodilac i krajnji korisnik). U istraživanju se kao pokazatelj performanse javne nabavke koristi kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude (ENP). Naime, ovaj kriterijum koji, pored cene, uzima u obzir i kvalitet, garantni rok, servis i dr. . pruža znatno veće mogućnosti da se ostvari najbolja vrednost za novac (kao ciljna performansa javne nabavke) nego u slučaju kada se izbor vrši samo na osnovu najniže cene. Zbog toga je zastupljenost kriterijuma ENP uzeta kao pokazatelj ostvarivanja ciljne performanse naručioca.

S druge strane, kriterijum najniže cene je znatno jednostavniji za primenu i samim tim nosi niži rizik u primeni. Međutim, njegovom primenom se, po pravilu, „žrtvuju“ kvalitet, pouzdanost i druge koristi koje obezbeđuje kriterijum ENP, a koje najčešće ne prate najnižu cenu.

Nalazi istraživanja mogu se sumirati na sledeći način. Rukovodioci službi za javne nabavki, u najvećoj meri, nisu percipirali ni korist ni štetu vezanu za ishod javne nabavke. U slučaju uspešnog postupka, svega 34% njih je izjavilo da dobija neku vrstu nagrade ili priznanja kao pozitivnog podsticaja. U suprotnom, ukoliko dođe do problema u postupku, uključujući i nabavku predmeta slabijeg kvaliteta, svega 14% rukovodilaca smatra da bi bili izloženi bilo kojoj vrsti sankcije.

<sup>7</sup> Krajnji korisnik označava zaposlene u organizacionoj jedinici za čije potrebe se nabavlja predmet nabavke.

Iz datih odgovora može se jasno sagledati odsustvo povezanosti rezultata (performanse) nabavke sa nagradom, odnosno kaznom za rukovodioca službe nabavke. S obzirom da ima direktora kao odgovorno lice, rukovodilac se ponaša slično izvršiocu, s tom razlikom što se ne oseća odgovornim za performasu nabavke (kvalitet predmeta nabavke, efikasnost postupka itd), već samo za formalnu ispravnost. Odlučivanje je prebačeno na direktora i on svojim potpisom odgovara, a radni deo je na službeniku za javne nabavke. Jedino za šta bi rukovodilac mogao da odgovara jeste formalni propust i zbog toga je on zainteresovan prevashodno za poštovanje forme. Rukovodilac nastoji da za svaku svoju aktivnost bude "pokriven" bilo propisima, internim aktima, pismenim nalogom direktora ili saglasnošću ili mišljenjem nadležnog regulatornog tela.

Tri četvrtine anketiranih rukovodilaca (76,3%) smatra da bi se javne nabavke unapredile boljom organizacijom rada i jasnije definisanim odgovornostima unutar organizacije. Čak 83% rukovodilaca službi za javne nabavke ima stav da bi se boljom motivisanošću službenika za javne nabavke mogla ostvariti unapređenja, što govori o njihovoj svesti da je upravo to (nedostatak motivacije službenika za javne nabavke) jedan od važnih ograničenja. Gotovo 4/5 rukovodilaca (79,2%) ocenjuje da ima prostora za unapređenje javnih nabavki kroz bolju komunikaciju i saradnju između učesnika u postupku, pre svega službe za javne nabavke, krajnjih korisnika i ostalih organizacionih jedinica unutar naručioca.

Ovi stavovi ukazuju da unutrašnja organizacija i upravljanje, kao pitanja koja su u nadležnosti direktora, imaju značajan potencijal za unapređivanje rada i performansi naručilaca. Ujedno, u tom domenu su i najveća interna ograničenja za ostvarivanje boljih rezultata. Pored internih, postoje i eksterni, institucionalni faktori koji utiču na performanse javne nabavke. Nedavno istraživanje sprovedeno u zemljama Centralne i Istočne Evrope o faktorima koji najviše utiču na cene u javnim nabavkama kao jedan od pokazatelja performansi, pokazalo je da spoljni, institucionalni faktori utiču sa 18,6%, a interni sa 10% (Placek et al. 2019).

Krajnji korisnici za koje se predmet nabavke kupuje, u vrlo visokom stepenu su svesni da kvalitet predmeta nabavke bitno utiče na njihov rad (88% ispitanika). S druge strane, svega 61% ispitanih krajnjih korisnika izjavilo je da je zadovoljno kvalitetom predmeta nabavke iz čega proizlazi da postoji značajan prostor za unapređenje.

Dalje ispitivanje stavova krajnjih korisnika pokazalo je da 55% njih smatra da mogu direktno da doprinesu kvalitetu predmeta nabavke, kada se primenjuje kriterijum ENP, i to tako što će učestvovati, zajedno sa službenicima za javne nabavke, u određivanju kriterijuma i u njihovom ponderisanju. Međutim, na pitanje da li su spremni da se više angažuju u određivanju elemenata kriterijuma i njihovih pondera, svega 25% ispitanika je odgovorilo pozitivno. Proizlazi da, uprkos svesti o značaju nabavki za njihov rad i mogućnosti da doprinesu boljim nabavkama,  $\frac{3}{4}$  krajnjih korisnika nije motivisano da se više angažuje. Iz perspektive krajnjih korisnika, mogućnosti za unapređenje javnih nabavki su u boljoj organizaciji i jasnije definisanim odgovornostima (71%), većoj motivisanosti učesnika u postupku (70%) i boljoj komunikaciji i saradnji između učesnika (67%), što spada u upravljačke poslove.

Službenici za javne nabavke vide u internim faktorima značajne potencijale za unapređenje rada. Prema njihovom mišljenju, najvažniji interni faktori su: veća motivisanost učesnika u postupku (86%), bolja organizacija rada i jasnije definisane odgovornosti (79%), bolja komunikacija i saradnja između učesnika u postupku (78%) i veće angažovanje krajnjih korisnika (70%). Proizlazi da je kod sva tri aktera (službenik, rukovodilac i krajnji korisnik) prisutno uverenje da upravljanje i organizacija nose veliki potencijal za unapređenje performansi javnih nabavki na nivou naručioća.

Sledeće važno pitanje koje se nameće jeste koliko su službenici za javne nabavke motivisani za ostvarivanje cilja naručioća, a to je da dobije najbolju vrednost za raspoloživi novac. Prema Vrumovoj teoriji očekivanja, motivacija zaposlenih se sastoji od tri komponente: očekivanja, instrumentalnosti i valence (Vroom, 1964). Očekivanje je verovanje zaposlenog da će njegov povećani napor rezultirati boljim performansama rada. Instrumentalnost predstavlja uverenje zaposlenog da će bolji lični rezultati rada dovesti do odgovarajuće nagrade. Konačno, valenca predstavlja značaj koji nagrada ima za onog ko je dobije<sup>8</sup>. Motivacija postoji samo ukoliko su sva tri faktora prisutna.

Od sto anketiranih službenika za javne nabavke, njih  $\frac{3}{4}$  izjavilo je da je uvereno da može da obezbedi predmet nabavke koji će po kvalitetu i karakteristikama u potpunosti zadovoljiti potrebe krajnjih korisnika. To ukazuje na visok stepen očekivanja kod službenika.

<sup>8</sup> Na primer, nekome ko vrednuje više novac od slobodnog vremena, neće mnogo značiti nagrada u vidu slobodnih dana i obrnuto.

Ovome treba dodati da se 67% anketiranih službenika izjasnilo da je pohađalo obuke za primenu kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude, što upućuje na njihovu istinsku zainteresovanost da ovladaju znanjima potrebnim za primenu. Visok stepen podudaranja procenta onih koji su se stručno usavršavali i onih koji su izjavili da imaju kapacitete da obezbede predmet nabavke koji će u potpunosti zadovoljiti potrebe krajnjih korisnika ukazuje na utemeljenost njihovog uverenja.

Kada se pogleda drugi činilac u Vrumovoj formuli (instrumentalnost), situacija je bitno drugačija u odnosu na prethodno razmatrani faktor očekivanja. Naime, od 100 ispitanika, svega je njih 9% dobilo neku nagradu za dobro urađen posao. Ovo je znatno manje od njihovih rukovodilaca kod kojih je 34% nagrađeno za dobro sproveden postupak.

Treći element modela, valenca, izrazito je nepovoljan. Od 9% lica koja su bila nagrađena za dobre rezultate, njih čak 60% je ocenilo da su bili neadekvatno (nedovoljno) nagrađeni, s tim da polovina njih smatra da je nagrada bila apsolutno nesrazmerna rezultatu koji su ostvarili. To znači da je veoma mali broj službenika za javne nabavke zadovoljan nagradom i samim tim motivisan da kod sledeće javne nabavke pruži sve od sebe kako bi se ostvarila najbolja performansa oličena u najvišoj "vrednosti za novac".

U gotovo potpunom odsustvu pozitivne motivacije prema službenicima za javne nabavke, ostaje da se vidi da li se primenjuju negativni podsticaji prema njima. Negativnom motivacijom se može smatrati verovatnoća da će službenik za javne nabavke biti izložen kritikama ili nekoj vrsti kazne. Polovina ispitanika (51%) očekuje da će, u slučaju da se pojave problemi u postupku biti okrivljeni. To je značajno više od procenta njihovih rukovodilaca koji smatraju da bi, u istoj situaciji, bili pozvani na odgovornost (14%).

Iz ovoga se vidi koliki je raskorak između nadležnosti i odgovornosti. Naime, rukovodioci kao hijerarhijski viši nivo imaju veća ovlašćenja, pa bi i njihova odgovornost trebala da je u srazmeri sa tim. Veliki raskorak se uočava i u očekivanjima rukovodilaca i službenika da će biti nagrađeni za uspešno obavljen posao. Tako svega 9% službenika koji nose najveći deo posla u vezi sa postupkom nabavki očekuje neku vrstu nagrade ili priznanja, nasuprot 34% njihovih rukovodilaca.

Pri ovakvom rasporedu rizika, pozitivnih i negativnih podsticaja, službenici su usvojili pristup da im je primarni cilj da ne naprave formalnu, administrativnu grešku u proceduri, jer sa velikom verovatnoćom očekuju kaznu. S druge strane, dodatni napor i rizik da se

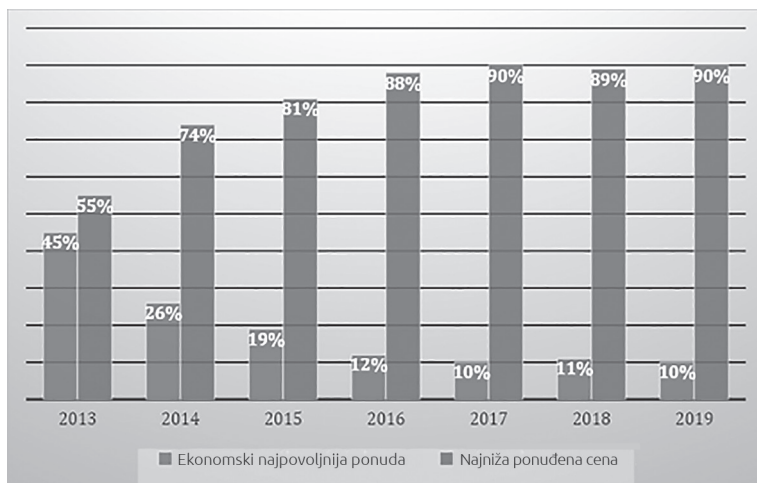
primeni složeniji kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude ne donosi pozitivan podsticaj čija bi verovatnoća i značaj nadmašili negativan uticaj potencijalne kazne. Zbog toga službenici nastoje da što manje rizikuju i drže se najjednostavnijih rešenja, a korišćenje kriterijuma najniže cene svakako spada u to. Čak je i krajnji korisnik demotivisan da se više angažuje u postupku nabavke, iako je svestan da je kvalitet predmeta nabavke od velikog značaja za njegov rad (88%). Većina njih je uverena da može da pruži značajan neposredan doprinos da se nabavi kvalitetniji i bolji predmet nabavke (55%). Međutim, pošto se ispitani krajnji korisnici nalaze na izvršilačkim pozicijama i za njih važe slični odnosi između angažovanja, nagrade i rizika, kao što su kod službenika za javne nabavke. Drugim rečima, odnos između pozitivnih i negativnih podsticaja kod krajnjih korisnika je takav da deluje demotivšuće na njih.

Rukovodioci i direktori se osećaju odgovornim, pre svega, za zakonitost u radu organa i zato pridaju značaj gotovo isključivo formi, dok su performanse u drugom planu. Pri tom, upadljiv je raskorak između njihovih ovlašćenja i odgovornosti, pri čemu je ovo poslednje, u slučaju kada se pojave problemi u postupku, uglavnom na službenicima za javne nabavke i krajnjim korisnicima. Odgovori sve tri kategorije jasno upućuju ko će se smatrati odgovornim i biti suočen sa sankcijama u slučaju problema u postupku, a ko neće. I obrnuto, ko će biti nagrađivan u slučaju ostvarivanja ciljne performanse, a ko ne.

Na kraju potrebno je sagledati do kakvih su rezultata u pogledu performansi javnih nabavki doveli gore opisani upravljački i motivacioni mehanizmi. U tom cilju će nam poslužiti kretanje zastupljenosti kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude tokom proteklih sedam godina. Na narednom grafikonu prikazano je učešće postupaka javnih nabavki kod kojih je korišćen kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude u ukupnom broju postupaka.

Kao što se može videti, u Srbiji postoji izražena tendencija pada učešće kriterijuma ENP koji je, u 2019. godini, sveden na svega ¼ zastupljenosti iz 2013. godine. Poređenja radi, u EU se ovaj kriterijum koristi, u proseku, u preko 60% slučajeva, s tim da kod zemalja sa razvijenijim sistemima, kao što su Velika Britanija i Francuska, zastupljenost kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude premašuje 90%. Ovo odstupanje ima za posledicu sve slabiji kvalitet predmeta nabavki na šta naručioc i ukazuju poslednjih godina i što je konstatovano u izveštajima Uprave za javne nabavke za 2017, 2018, i 2019. godinu.

Grafikon 1. Učešće postupaka javnih nabavki kod kojih je korišćen kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude i alternativnog najniže cene u ukupnom broju postupaka



Izvor: Izveštaji Uprave za javne nabavke 2017, 2018, 2019. godine

Zadržavanje postojećeg načina upravljanja, kao i modela motivacije izvršilaca značice nastavak slabljenja performansi javnih nabavki i povećanje zaostatka za zemljama EU. Jačanje stručnih kapaciteta u vidu održavanja obuka i drugih formi stručnog usavršavanja koje se obezbeđuju dobrim delom kroz programe pomoći EU kojim se prenosi njihova „dobra praksa“, teško može rezultirati pomakom u performansama javnih nabavki dok god postoje snažni ograničavajući faktori u oblasti upravljanja i motivacije.

## Zaključak

Dobro upravljanje je, prema Svetskoj banci, od presudnog značaja za održivi razvoj i održivo smanjenje siromaštva. Poseban izazov predstavlja upravljanje u javnom sektoru. Da bi se ostvarilo dobro upravljanje u javnom sektoru, kako je definisano dokumentima UN, EU i OECD/SI-GMA neophodno je da se odlučivanje „spusti“ na niže nivoe koji su zaduženi za pružanje usluga građanima. Na taj način se obezbeđuje bolje razumevanje, prihvatanje i motivacija ovih nivou u primeni. I obrnuto,

svođenje nižih nivoa upravljanja na puko izvršavanje naloga „sa vrha“ značajno umanjuje potencijal dobrog upravljanja organizacijom.

U Srbiji je prisutna izrazita centralizacija u odlučivanju, što postavlja značajna ograničenja u pogledu kvaliteta odluka koje se donose i efikasnosti njihovog sprovođenja od strane nižih nivoa, kako zbog neinformisanosti, tako i zbog nemotivisanosti. Ciljevi se određuju na godišnjem nivou na formalan način uglavnom kao input u procesu pripreme budžeta i zasnivaju se na tekućem stanju, umesto da predstavljaju razradu dugoročnih, strateških ciljeva. Za neostvarivanje ciljeva niko se ne poziva na odgovornost.

Preovlađuju negativni podsticaji za službenike u vidu pretnji kažnjavanjem što posle nekog vremena slabi motivaciju. Izvršioци i rukovodioci manjih organizacionih jedinica su fokusirani na formu i prevashodno vode računa da ne naprave administrativnu grešku. Istraživanje koje se odnosi na rad organa u oblasti javnih nabavki pokazalo je visok stepen formalizma, potpunu demotivisanost i značajna ograničenja u odlučivanju. U pogledu mera koje bi najviše mogle da doprinesu unapređivanju stanja, sve tri kategorije ispitanika (službenik za javne nabavke, njegov rukovodilac i krajnji korisnik) iskazale su visok stepen saglasnosti: 1) bolja organizacija i jasnije definisane odgovornosti, 2) veća motivisanost učesnika u postupku i 3) bolja komunikacija i saradnja između učesnika. Sve ovo su interni faktori koji su u domenu dobrog upravljanja organizacijom.

---

## LITERATURA

- Ariely, Dan. 2010. *Upside of Irrationality*, New York: HarperCollins Publishers.
- Ariely, Dan., Gneezy, Uri., Loewenstein, George., & Mazar, Nina. 2009. „Large Stakes and Big Mistakes“, u: *The Review of Economic Studies*, 76 (2), 451–469.
- Benington, John., & Moore, Mark. H. 2010. *Public value: Theory and practice*, New York: Palgrave Macmillan.
- Bovens, Mark., Thomas, Schillemans., and Paul't, Hart. 2008. „Does Public Accountability Work? An Assessment Tool“, u: *Public Administration*, 86 (1), 225–242.
- Council of Europe. 2020. „12 Principles of Good Governance“. Pristupljeno 23. februara 2020. <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>
- Dalio, Ray. 2017. *Principles*, New York: Simon & Shuster.
- European Commission. 2016. „The European Semester Thematic Factsheet – Public Procurement“. Pristupljeno 28. aprila 2020. <https://ec.europa.eu/info/sites/>



info/files/file\_import/european-semester\_thematic-factsheet\_public-procurement\_en\_0.pdf

- Harold, Kelley., & Thibaut, John. 1969. *The Social Psychology of Groups*, New York: John Wiley and Sons.
- Mobbs, Dean., Hassabis, Demis., Seymour, Ben., Marchan, Jennifer., Weiskopf, Nikolaus., Dolan, Raymond., & Frith, Christopher. 2009. „Choking on the Money: Reward-Based Performance Decrements Are Associated with Midbrain Activity”, u: *Psychological Science* 20 (8), 955–962.
- Papadopoulos, Yannis. 2007. „Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance”, u: *European Law Journal*, 13 (4), 469–486.
- Plaček, Michal., Nemeč, Juraj., Ochrana, František., Schmidt, Martin., & Půček, Milan. 2019. „Analysis of Factors of Overpricing in Public Procurement: A Study for Low-performing EU Countries”, u: *International Journal of Public Administration*, 43 (4), 350–360. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1636393>
- SIGMA. 2017, „Principles of Public Administration”. Pristupljeno 01. maja 2020.<http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-Overview-ENG-web.pdf>
- SIGMA. 2018. „Managerial Accountability in the Western Balkans”, paper no. 58, Pristupljeno 05. maja 2020.<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/88be2112-en.pdf?expires=1589277645&id=id&accname=guest&checksum=3C4D13CF941F0FCF2D15D4382015B95C>
- SIGMA. 2019. „Guidelines for Assessing the Quality of Internal Control System”, paper no. 59, Pristupljeno 04. maja 2020.<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/88be2112-en.pdf?expires=1589277645&id=id&accname=guest&checksum=3C4D13CF941F0FCF2D15D4382015B95C>
- UNESCAP. 2006. „Supporting the Achievement of Millennium Development Goals in Asia and the Pacific”. Pristupljeno 15. aprila 2020. <https://www.unescap.org/sites/default/files/Governance.pdf>
- UNESCAP. 2009. „What is Good Governance”. Pristupljeno 01. aprila 2020.<https://olev.de/g/UNESCAP-governance.pdf>
- Vroom, Victor., & Yetton, Philip. 1973. *Leadership and Decesion-Making*, University of Pittsburgh Press.
- Vroom, Victor. 1964. *Work and Motivation*. John Wiley and Sons Inc
- World Bank. 1992. „Governance and Development, Washington D.C”. Pristupljeno 17. marta 2020.<http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>
- World Bank. 1994. „Governance, The World Bank’s Experience”. Pristupljeno 12. marta <http://documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>

**Predrag Jovanović**

**CHALLENGES OF MANAGEMENT AND  
MOTIVATION IN THE PUBLIC SECTOR  
IN SERBIA**

---

**Abstract**

Good governance is one of the most significant challenges in public sector reform and in creating the “unique EU administrative space”. The key characteristics of the new public management are: a) goals set to be closely related to results (performance) and b) authorizations and responsibilities delegated at a lower level in order to be closer to the point where services are provided to citizens. In Serbia, we still have a predominant centralization of the decision-making process

and focus on administrative responsibility, while results and performances are neglected. Recent research in the field of public procurement confirmed a very high degree of demotivation of hierarchically lower levels within the contracting authority and the dominant-negative motivation of employees. Employees and managers of the contracting authorities highlighted better organization, more clearly defined responsibilities, better motivation of stakeholders, as well as better communication and cooperation between them as key prerequisites for improvement. All of them fall under managerial responsibility and have an internal character.

**Keywords:** management, motivation, public sector, decision making, responsibility