

УТИЦАЈ НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАѢМЕНТА НА ФУНКЦИОНИСАЊЕ ОМБУДСМАНСКЕ КОНТРОЛЕ

Апстракт:

Рад се бави анализом утицаја новог јавног менаѢмента на функционисање институције омбудсмана у земљама које су типични представници новог јавног менаѢмента: Великој Британији, Канади, Новом Зеланду, Аустралији. Нови јавни менаѢмент (*New Public Management*) је заједнички назив за низ реформи јавног сектора које се спроводе последњих тридесет година у већини земаља ОЕЦД-а, земљама у развоју и земљама које пролазе кроз процес транзиције. С обзиром да се земље које су предмет анализе међусобно разликују по својим економским, друштвено-политичким, културним, уставним и институционалним елементима, разликују се и по начину на који функционише контрола омбудсмана у условима „новог менаѢрства“. Процес приватизације као и оснивање бројних агенција представља озбиљну претњу за институцију омбудсмана. Бројне организације које су биле у оквиру јавног сектора а касније приватизоване, или су њихове дужности уговором пренете на приватни сектор, као и административне активности које су до тада биле у надлежности омбудсмана, могу бити стављене изван његовог овлашћења, одговорност јавног сектора умањена, а грађани ускраћени за механизме обезбеђивања надокнаде у случајевима оправданих жалби.

Кључне речи:

нови јавни менаѢмент, омбудсман, јавни сектор, приватизација, агенције

Уводна разматрања

Подручје јавног менаџмента је врло сложено питање које сваким даном добија на значају: глобализација је, ако не проузроковала, онда, свакако, подстакла велике реформе јавног сектора и његовог менаџмента.¹ У овом процесу намеће се неколико значајних питања: О чему се заправо ради? Колико у свему има новог, а колико је то понављање давно установљених идеја? Којим путем треба да крене јавни менаџмент у земљама у транзицији и земљама у развоју? Треба ли држава да настави да пружа већину јавних услуга, или треба да их препусти приватном и цивилном сектору? Треба ли централна власт да задржи сву власт како би минимизирала корупцију, или је треба делегирати на ниже нивое како би оснажила службенике у директном контакту са грађанима (корисницима). И, на крају, колико носиоци реформе државне управе у Србији треба да прихвате искуства о наведеном од развијених земаља и колико је неопходно развијати сопствене креативне одговоре на проблеме јавног менаџмента с којима се суочавамо?

Нови јавни менаџмент је светски феномен, али у различитим државама овај термин се различито схвата у различитим ситуацијама. У САД тај приступ се карактерисао покретом за „реосмишљавање државе“ и пројектом потпредседника Ала Гора „Национална анализа перформанси“ (National Performance Review).² У Великој Британији је започето са Иницијативом за финансијски менаџмент премијера Марагрет Тачер (Financial Management Initiative) и настављено је са оним што се назива Следећи кораци (Next Steps).³ У појединим државама са традицијом парламентаризма, на пример нордијским, спровођене су сопствене реформе. Нови Зеланд је направио најдрастичније промене у структури владе и менаџерској филозофији.

¹ Уочи преговора са ММФ-ом Србији следи историјска реформа државне администрације, односно целокупног јавног сектора. Први корак који би био више од тога била би реконструкција Владе и смањење броја министарстава.

² Osborne, T., Gaebler T.: Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, 1992, стр. 10.

³ McLaughlin K., Osborne S. P., Ferlie E.: New Public Management, Current trends and future prospects, London and New York, 2003, стр. 7.

Покретање реформи јавног сектора под називом „нови јавни менаџмент" (New Public Management), је покушај изласка јавног сектора из кризе почетком 80-их година. Под заједничким називом новог јавног менаџмента крије се неколико модела реформи, а неке од њих фаворизовале су и препоручиле, или чак наметале, моћне међународне финансијске институције, док су друге биле практично занемарене.⁴

Реформе су убрзо узеле маха и у другим земљама, уз подршку и вођство Бретонвудских институција које су пропагирале нови јавни менаџмент, управо са циљем да се умањи улога државе у производњи и пружању услуга. Непостојање државне управе, која постиже задовољавајуће резултате, сматрало се и препреком за укључивање у глобалну економију, па је управна реформа држави требало да обезбеди нови систем, који ће јој омогућити да се на одговарајући начин глобализује. Пошло се од претпоставке да јака, демократска држава и глобализација иду заједно.⁵

Често сматран критиком „бирографије" и глобалне државне администрације, овај нови приступ је предсказао истински преокрет кад је реч о улози државе и њеним функцијама. Реформе, које је подразумевао овај приступ, биле су усмерене на смањење броја органа управе и запослених у јавној управи; елиминацију улоге државе као произвођача роба и даваоца услуга; промоцију приватизације, дерегулације и децентрализације и суштинску промену природе пословања владе.⁶

Делимично подстакнут уверењем да кључ међународне конкурентности лежи у мање оптерећеним пореским стопама, смањеној јавној потрошњи и мањем, али ефикаснијем јавном сектору, „нови јавни менаџмент" се почео повезивати са различитим праксама и ставовима који су, углавном, усвојени из приватног сектора, а прилагођени су да обезбеде "велики квалитет и велику вредност" јавних услуга које се пружају уз максималну ефикасност, ефективност и економичност.⁷

⁴ Lozina D., Klarić M.: Nova javna uprava, Split, 2003, стр. 22-23.

⁵ Исто, стр. 24.

⁶ Исто, стр. 26-27.

⁷ Gregory, R., Giddings, P.: The Ombudsman and the New Public Management, Amsterdam, 2000, стр. 425.

Последњих неколико година сведоци смо чињенице да су организације у јавном сектору, како у развијеним земљама, тако и у земљама у развоју, прошле кроз радикалне промене мотивисане жељом да се смањи ниво потрошње владиних служби и да се следи неолибералан програм „нових права“, где се тржишни закони шире и на домен јавног сектора. Коришћењем инструмената тржишта, јавне услуге су постале респонсивније на избор и преференце индивидуалних корисника и клијената.⁸

Предузете су бројне активности које су усмерене да се тржиште постепено уведе у јавни сектор укључујући отворену приватизацију и креирање нових институционалних аранжмана, као што су извршне агенције код којих је имплементација политике одвојена од одлучивања о политици, а планирање и куповина услуга су одвојене од њиховог пружања. На нивоу целог јавног сектора усвојени су нови трговински аранжмани у оквиру којих су различити „пружаоци“ услуга укључујући и оне у приватном сектору, принуђени да се јавно надмећу за добијање уговора да пружају услуге.⁹

При промовисању таквих промена, владе су тврдиле, да не само да ће се смањити укупни трошкови, већ да ће се повећати и квалитет јавних услуга. Наглашавала се чињеница да је теорија „побољшања квалитета“ била кључни фактор за реформу јавног сектора одражавајући раширено веровање у супериорност комерцијалног предузећа, као и у вредност и постулате менаџмента у приватном сектору.

Омбудсман и нови јавни менаџмент

Ако је ширење либералне демократије у последњим деценијама прошлог века подстакло ширење институције омбудсмана и дало јој нове могућности, доста тога што је повезано са паралелним развојем новог менаџерства представља за институцију омбудсмана огроман изазов. У првом реду, оне организације које су до тада биле у оквиру јавног сектора приватизоване, или су њихове дужности

⁸ Исто, стр. 425.

⁹ Исто, стр. 426.

уговором пренете на приватни сектор, као и административне активности које су до тада биле у надлежности омбудсмана, могу бити стављене изван његовог овлашћења, одговорност јавног сектора умањена, а грађани ускраћени за механизме обезбеђивања надокнаде у случајевима оправданих жалби. Друго, као логична последица смањења броја жалби на јавне службе, које се прослеђују омбудсману, а и као генерални тренд „потраге“ за уштедама и одлучности да се смањи јавна потрошња, можда ће се смањити и средства за канцеларију омбудсмана.¹⁰

Отворена приватизација представља главну претњу за институцију омбудсмана. Неки заговарају чињеницу да, „када се нека владина институција или предузеће у потпуности приватизује, један од резултата је и тај да дисциплина тржишта замењује одговорност јавног сектора“.¹¹ Такође се сматра да ће закони тржишта обезбедити адекватну контролу када се некадашње јавне службе приватизују. У теорији може да буде тако. У пракси ствари не морају да иду у том смеру. Тако је један од посматрача приметно: „У оној мери, у којој су приватне услуге понуђене на једном тржишту, постојање стварне алтернативе је оно што чини конкурентне одговорним да се труде да задовоље очекивања својих клијената. Јавне услуге нису предмет овакве контроле тржишта, чак и ако их пружа приватна фирма. Мада се фирме у приватном власништву такмиче на тендерима да добију шансу да обезбеђују јавне услуге, оно што добијају је једно неконкурентно тржиште у току целог трајања њиховог уговора“.¹² Или, како је то описао бивши омбудсман за Нови Зеланд: „Када се нека служба, или део ње, трансформише у комерцијални ентитет, у зависности од домаћих друштвених и политичких фактора, тај ентитет се или прода приватном сектору, или га влада задржава, али се од њега очекује да послује без додатног финансирања из буџета. Омбудсмани морају да прихвате одлуке и политику владе да прода неко предузеће. Али, по мом мишљењу, они треба да буду проактивни и да покушају да осигурају да и у току приватизације постоји нека

¹⁰ Исто.

¹¹ Moss I.: Does "Entrepreneurial Government Reduce the Scope for Scrutiny of the Public Service?", Australian Journal of Public Administration, 1997, стр. 56.

¹² Gregory R., Giddings, P.: исто, стр. 427.

врста заштите за кориснике услуга, који су раније могли да се жале омбудсману. Постоје показатељи да се омбудсмани боре да задрже надлежност над државним предузећима која су комерцијализована. Обично се као аргумент против централизованог омбудсмановог овлашћења наводи захтев да предузеће треба да послује као успешна пословна фирма и да буде што профитабилнија и ефикаснија. Детерминанта ефикасности се тако помера и удаљава од циља да буде на услузи грађанима, а не само да прави профит за власнике. Поред потребе да се сачува „комерцијална тајна“ пред конкурентима, као један од критичних фактора спомиње се и сарадња са омбудсманом у току његове истраге."¹³

Слично мишљење дели и европски омбудсман: "Трансформација јавног сектора, као средство модернизације, могућност да се нешто уштеди, или као резултат политичког убеђења, води до дубоких промена у начину обављања јавних услуга. Верујем да смо видели само почетак оваквих догађања. Грешке администрације, бирократија и малтретирање корисника се не дешавају само у јавном сектору. За грађанина, који има право на јавну услугу, не постоји разлика ако га малтретира јавна служба или приватна компанија. Зато је неопходно да се у друштву, у коме влада закон, сачува право грађана на жалбу, чак и уколико се јавне службе предају на управу приватној компанији или асоцијацији. Сматрам да национални омбудсмани имају обавезу да буду активни и да иницирају неопходне промене у закону, или чак и у уставу, да би се загарантовала ефективна контрола над правима грађана у овој области."¹⁴

Европски омбудсман сматра да ово треба примењивати без обзира на то да ли је сектор приватан или јаван, у случајевима када су активности традиционално усмерене ка јавности и када се, углавном, остварују јавним средствима. У потрази за флексибилнијим начинима пружања јавних услуга не треба заборавити правично третирање грађана.

¹³ Robertson J.: The ombudsman Around the World, Buenos Aires, 1996, str. 15.

¹⁴ Извештај Европског омбудсмана Јакоба Зедеманна на: http://www.euro-ombudsman.eu.int/report96/en/rep96_1.htm (страница посећена 15. 06. 2009.).

Један пример из праксе

Један интересантан пример владе на нивоу општине, који је указао на проблеме са којима се омбудсмани суочавају, десио се у граду Амстердаму. Пошто их је почетком деведесетих година прошлог века омбудсман упозорио на последице приватизације након којих је он изгубио надлежност над администрацијом у скупштини града, Градско веће је донело одлуку да се омбудсман пита за савет кад год градске власти буду планирале да приватизују неку градску службу и да убудуће „политички предлози“, који се односе на приватизацију јавних градских служби, треба да укључе и улогу омбудсмана у њима.¹⁵

Међу питањима која се јављају при одлучивању да ли ново-приватизоване услуге треба да буду у оквиру омбудсманове надлежности су и следећа питања: да ли су те услуге предмет законске регулативе, да ли се нуде на бази монопола у свом сегменту тржишта, да ли су „јавно добро“, тј. „колективно добро“ и да ли су након приватизације финансирана из јавних фондова?

Сличну забринутост су изразили и у Аустралији. Бивши омбудсман за Комонвелт је изјавио: *„Вероватно највећа промена која ће утицати на активности омбудсмана убудуће долази као резултат "подуговарања" да владине функције обављају централне агенције и то фаворизовањем приватног сектора у поверавању ових послова. Право грађана да се жале на лоше одлуке, или неадекватне активности се тиме губи, осим уколико се и те приватне организације не доведу у надлежност омбудсмана. Ово ће, свакако, захтевати и промену у размишљању, јер је сврха филозофије приватизације да се они који одлучују ослободе свих ограничења везаних за доношење одлука у јавним службама. Омбудсман Комонвелта је прихватио овај тзв. „следи долар“ приступ по ком би омбудсманова надлежност била укључена уколико процес доношења одлука финансира влада, без обзира на то ко доноси одлуке.“¹⁶*

Аустралијско искуство је имало одјека и у Канади. Тако бивши омбудсман за Алберту изјављује: *"Није важно да ли неке*

¹⁵ Gregory R., Giddings P.: исто, стр. 428.

¹⁶ Видети: <http://www.ombudsman.gov.au/commonwealth/publish.nsf/Content/home> (страница посећена 16. 06. 2009.).

*услуге обезбеђује релевантна служба, агенција, комисија или приватни контрактор, уколико не постоји „пас чувар“ или одговарајући систем жалби грађана, онда је одговорност у најбољем случају "разређена", а у најгорем не постоји."*¹⁷

У Алберти су постојали бројни разлози који су изазивали забринутост. Омбудсман је изјавио да Влада наставља да пребацује многе функције које су традиционално обављале њене службе, на регионалне агенције, општинске одборе и приватне агенције тако да је остао само мали број служби које нису захваћене неким од ових облика трансформација као резултат општег тренда. Улога многих владиних служби се променила - од самих пружања услуга до посматрања како се услуге пружају. Омбудсман је приметио да је проблем у Алберти у томе што он сада више нема овлашћења да истражује жалбе на активности приватних агенција, које по уговору раде за владу.¹⁸

Један од резултата новог јавног менаџмента у Аустралији је био да се осигура потреба за услугама омбудсмана. Број жалби на Владине службе у провинцијама се повећао, а у исто време друге агенције, које су претходно обезбеђивале помоћ оштећеним грађанима, нису више у стању да то чине.

Када је у питању утицај новог јавног менаџмента на квалитет јавних служби, следећи утисци, које износи омбудсман за Аустралију рефлектује искуства Аустралије и Велике Британије: „У току периода смањења броја запослених у владиној администрацији, све чешће се сусрећемо са проблемом проналажења правога службеника који може да савлада све кораке процеса обраде једне жалбе, или чак и службеника који жели да прихвати на себе одговорност да решава неку жалбу. Врло често и сами јавни службеници, суочени са смањивањем средстава, изражавају сопствену фрустрацију што нису у могућности да обезбеде квалитетне услуге, или да учине праву ствар за своје клијенте. Не изненађује чињеница што запослени у јавним службама, чији је сопствени радни морал погођен несигурношћу за своју будућност, не могу да се на

¹⁷ Видети: [http:// www.ombudsman.ab.ca/annual /reports.php](http://www.ombudsman.ab.ca/annual/reports.php) (станица посећена 16. 06. 2009. године).

¹⁸ Исто.

одговарајући начин концентришу на проблеме других. Кад год дође до смањења броја запослених, заједно са другим организационим променама и новим радним поступцима, може се очекивати да ће службеници појединачно бити под стресом. Уколико резултирајуће тензије доведу до прекида у обезбеђивању услуга и изазову жалбе грађана на које званичници не обраћају пажњу, или на њих не реагују на одговарајући начин, тада се покреће „циклус стреса“ који може постати деструктивни ланац за све који су у њега укључени.”¹⁹

Из свих ових извештаја омбудсмана не може се негирати негативан утицај новог јавног менаџмента на рад институције омбудсмана. Али целокупна слика није сасвим негативна. У Аустралији, где је пракса „подуговарања“ послова и услуга све раширенија и добија на значају, постоје изгледи да омбудсман заузме чвршћу позицију у одбрани своје надлежности. На пример, омбудсман Новог Јужног Велса, заузимајући се за принцип да се одговорност не може делегирати, сматра да неко тело из јавног сектора, које „контрактује“ услуге другим организацијама, мора да остане одговорно за начин на који се те услуге пружају и када контрактвана агенција почне да обезбеђује те услуге.

Уколико се покаже да је нека жалба на контрактване услуге оправдана, канцеларија омбудсмана контактира агенцију јавног сектора која је контрактвана за обављање тих услуга и пита је шта намерава да учини да би дисциплиновала своје „контракторе“. Омбудсман неће прихватити одговор да је у питању грешка „контрактора“ и да агенција није одговорна за оно што је „контрактор“ учинио (или није учинио).

„Кључан одговор је да је агенција одговорна пред јавношћу за начин на који је организовала пружање својих услуга. Уколико агенција није обезбедила механизме у свом договору са „контрактором“ да на одговарајући начин врши надзор над уговореним активностима, или сама није задржала овлашћење, онда она мора да од свог контрактора захтева да надокнади штету, јер је онда то пропуст агенције која за то одговара. По мишљењу омбудсмана начини за обезбеђивање накнаде штете би могли да укључе следеће

¹⁹ Видети: <http://www.ombudsman.gov.au/commonwealth/publish.nsf/Content/home>

моделе: агенција за јавни сектор може да дисциплинује свог контрактора путем плаћања казни (највероватније оштећеном), да агенција јавног сектора исплати штету грађанима, а да она касније реши ту ствар са контрактором (када уговор не садржи одредбу о одговорности контрактора), или да сама агенција сноси одговорност и сама реши ту ствар. Оно што је посебно важно у погледу одговорности је да су уговори између агенције и контрактора адекватни, тако да могу да обезбеде да агенција реши проблем уколико се он појави. Уколико је овај аранжман неодговарајући, „то се рачуна као лоша административна пракса“.²⁰

Ново менаџерство у Великој Британији

Многе реалне и потенцијалне претње са којима се канцеларије омбудсмана суочавају свуда у свету нису мимоишле ни Парламентарног омбудсмана Велике Британије. У последње три деценије Велика Британија је дубоко загазила у воде „новог менаџерства“. Сви догађаји, који су се одигравали у области развоја новог јавног менаџмента, пронашли су своје место и у апарату британске владе.²¹

Почев од 1979. године, приватизација је учинила своје тако што су производња многих добара и пружање многих услуга прешли из друштвеног у приватан сектор и то бројна велика предузећа као што су: електродистрибуција, гасна компанија, водовод, телекомуникације, индустрије челика, рудници угља, ваздухопловне компаније и железница. И оно мало што је остало од јавног сектора, претрпело је значајне измене и иновације. Кад је реч о централној Влади, број запослених у јавним службама је знатно смањен. У периоду између 1979-1997. број запослених државних службеника је смањен са 735 на 482 хиљаде (за 34%).²²

У складу са програмом „Следећи корак“, који је креиран да установи сасвим различит начин извршавања послова у владиној администрацији, извршна функција је издвојена и предата

²⁰ Исто.

²¹ Gregory R., Giddings P.: исто, стр. 432.

²² Исто.

оперативно аутономним јединицама или „извршним агенцијама“ у оквиру служби. У складу са циљем Владе да се принципи менаџерства приватног сектора прихвате и у руковођењу јавним службама, до 1998. године основано је 138 таквих агенција које су запошљавале 377.500 службеника.²³ Ове агенције функционишу у оквиру дефинисаних смерница и циљева перформанси са јасно дефинисаним ресурсима које је одредио министар, а који су публиковани у посебним документима.²⁴ Ти документи, у којима су такође дефинисане и обавезе и одговорности руководиоца, наводе да они, који су одговорни за руковођење у извршним агенцијама, уживају добар део слободе и независни су од министарстава, тј. нису под његовим надзором. Ипак, они с друге стране морају да буду још више него раније свесни колика је важност ефикасности у пружању услуга.²⁵

На нивоу локалних влада, нови јавни менаџмент је још више узео маха. Одговорност локалних власти је знатно смањена, нарочито у области стамбених питања и образовања. Све је већа тенденција да локална градска већа директно не пружају услуге, већ да их „контрактују“ приватном сектору задржавајући улогу „овлашћених“ тела. Њихова улога је, дакле, ограничена само на то да организују пружање услуга и надгледају на који начин их други извршавају.

Парламентарни омбудсман у "новом менаџерству"

Када је у питању изазов које је са собом донео „нови јавни менаџмент“, прва и најозбиљнија претња канцеларији омбудсмана јасно лежи у могућности да његова јурисдикција буде смањена као резултат промене структуре јавног сектора.

²³ Lee, J. M., Jones, G. W., Burnham, J.: At the centre of Whitehall: Advising the Prime Minister and Cabinet, Macmillan, London, 1998, стр. 22.

²⁴ Доласком Блерове владе агенције се прихватају као "интегрални део државне машинерије". Такође, Влада је објавила да је оснивање агенција завршено (2000. године било је 133 агенције које су запошљавале 78% свих државних службеника) и да се треба фокусирати на побољшање њихове ефикасности.

²⁵ Greenwood, J., Pyper, R., Wilson, D.: New Public Administration in Britain, London, New York, Routledge, 2002, стр. 32-33.

Један од ефеката онога што се може описати као „чиста приватизација“ би могао да буде да се читав низ владиних функција сасвим изузме из сфере утицаја владе, а самим тим да се изузму из надлежности омбудсмана.²⁶ Међутим, ово се у пракси није догодило. Национализоване индустрије, које су приватизоване у току 80-тих година, никада нису ни биле отворене за истраге омбудсмана. Дакле, канцеларија омбудсмана је изгубила веома мало овлашћења као резултат трансформације ових индустрија у приватни сектор.

Друга претња за канцеларију омбудсмана може да проистекне из процеса „подуговарања“ и „тестирања тржишта“. Како је омбудсман приметио, јасно је да је од великог значаја за грађане да ли ће (или неће) ови нови механизми успети, без обзира да ли се односе на управљање затворима, прикупљање пореза, образовање деце, или неку другу од многих активности у које је укључена влада. *„Без обзира колико је неки систем добар, они који њим управљају су само људи и праве грешке. Следи закључак: који год систем да се примењује, мора постојати ефективан начин обезбеђивања могућности за жалбе грађана. Ја поздрављам то што се данас подвлачи важност постојања ефективног интерног решавања жалби. Они треба да делују брзо и да спречавају бес грађана.“* Омбудсман је још додао: *„Оно што је неопходно, није и довољно.“* Он сматра да поред интерних, морају да постоје и екстерни механизми за решавање жалби грађана да би сами грађани имали поверења у то да им је пружен правичан третман.²⁷

Када је 1967. године донет Закон о Парламентарном омбудсману,²⁸ Парламент је био видовит јер је предвидео да, не само административне активности које спроводе службе и институције јавног сектора, већ и оне административне активности које се обављају у име ових служби и институција и за њихов рачун, треба да буду у надлежности омбудсмана. Тиме су, свакако, сачувана права грађана.

У једном од својих годишњих извештаја омбудсман је приметио да је Владин предлог да се вподуговарање“ заснива на

²⁶ Gregory, R., Giddings, P.: исто, стр. 433.

²⁷ Исто, стр. 434.

²⁸ Видети: The Parliamentary Commissioner for Administration, Parliamentary Commissioner Act 1967: http://www.omeineurope.info/uk/gesetz_unitedking_uk.htm

статутарним одредбама предвиђено Законом о дерегулацији и подуговарању који је усвојен у Парламенту. Жеља Парламента је била да се надлежност прошири и на функције које су контраковане, као и на оне који их спроводе. Међутим, он сматра да „подуговарање” неће имати ни мало, или ће имати минималне утицаје на његове активности, или на његово виђење начина да се обезбеди надокнада штете оштећеним грађанима чије је жалбе нашао оправданим.

Трећи аспект новог јавног менаџмента, који може имати негативан утицај на рад парламентарног омбудсмана, био је имплементација програма „Нови кораци”. У складу са овим Програмом оснивале су се агенције за обезбеђивање услуга са делегираном менаџерском одговорношћу у оквиру служби. На почетку имплементирања овог Програма омбудсман је изразио своју забринутост Селекционом комитету да оснивање извршних агенција може довести до смањења Владине одговорности за грешке администрације. Међутим, убрзо је свака сумња око ове ствари разјашњена. Како је омбудсман приметио *„по закону агенције су или службе са својим правима или део својих матичних служби тако да у једном или другом случају потпадају под моју надлежност. На њу неће имати утицаја њихова транзиција у статус агенција.”*²⁹

Четврти аспект „новог менаџерства”, који је имао утицаја на обим посла канцеларије омбудсмана, представља штампање Владине „Беле књиге - Повеље о заштити права грађана” 1991. године. Овај покрет штампања повеља које стављају нагласак на више стандарде администрације и боље процедуре интерног решавања проблема, требало је да умањи број оних који су тражили омбудсманове услуге. У пракси је, међутим, праћен повећањем броја жалби које су доспеле до парламентарног омбудсмана, а које је омбудсман прихватио делимично да би се боље информисала општа јавност о корисности функције омбудсмана. *„По мом мишљењу, а на основу све већег броја жалби које ми стижу у вези са очекивањима која стимулишу различите повеље које штампају владе, службе и агенције, а које у очима подносилаца жалби нису оправдане, постоји јаз између наде и учинка који је највећи појединачни фактор који доприноси повећању броја жалби. Наде*

²⁹ Gregory, R, Giddings, P.: исто, стр. 435.

појединаца су подгрејаване обећањима из повеља о заштити права грађана и сличних повеља о бољој управи, вишим циљевима и стандардима. Учинак треба да иде у корак са очекивањима уколико желимо да се смањи број жалби."³⁰

Пето, и последње, оно што на први поглед највише изненађује у вези са утицајем „новог менаѢерства“ на парламентарног омбудсмана је то да је његова канцеларија, не само избегла смањење буѢета у ери када до тога долази у другим јавним секторима, већ и да су постојећа средства још више увећана. Последњих година буѢет и број запослених су повећани и планира се њихов даљи развој да би се задовољиле растуће обавезе и одговорности.³¹

Закључак

Аспекти новог јавног менаѢмента као што су приватизација, подуговарање, оснивање бројних агенција и смањење јавне потрошње – сви заједно могу да представљају озбиљну претњу свеукупном обиму ефикасности канцеларије омбудсмана. Реалност ове претње је примећена у Западној Европи, Аустралији, Новом Зеланду и Канади. Међутим, с друге стране, у Великој Британији, земљи која у последње три деценије представља типичног представника новог менаѢерства, ситуација је знатно другачија.

Програм приватизације у Великој Британији, делимично креиран да „испегла“ ограничења државе, не само да није довео до смањења омбудсманове надлежности, напротив, довео је до проширења његових овлашћења, јер су нова регулативна тела дошла под његову јурисдикцију. Пребацивањем функција контрактовањем на приватни сектор није се умањила омбудсманова јурисдикција, јер је првобитни закон, којим је ова институција установљена прописао да се административне активности врше „у име“, као и „од стране“ одређених владиних служби и тиме оставио простора за истраживање од стране канцеларије омбудсмана.

³⁰ Исто, стр. 436.

³¹ Исто, стр. 437.

Zoran Jovanović, LL.M.
Law Faculty, University of Kragujevac

**THE INFLUENCE OF NEW PUBLIC MANAGEMENT ON THE
FUNCTIONING OF OMBUDSMAN'S CONTROL**

Summary

This paper analyzes the influence of New Public Management on the functioning of the Ombudsman's institute in the countries which are typical representatives of New Public Management, such as: Great Britain, Canada, New Zealand and Australia. New Public Management is the common name for a series of reforms that have been conducted in the public sector in the past three decades in OECD countries, as well as in the developing countries undergoing transitional processes. Since these countries are distinct in their economic, social, political, cultural, constitutional and structural traits, they are, therefore, different in the way in which the Ombudsman's control is functioning in the conditions of New Public Management. The privatization processes and the creation of numerous agencies represent a serious threat for the Ombudsman's institute. A number of organizations that operated within the public sector has been, either privatized, or their functions have been transferred to private sector. Hence, a number of responsibilities that were delegated to Ombudsman, can now be placed outside his authority, which would also diminish the accountability of public sector and leave the citizens without mechanisms for obtaining remedies for the damage they have suffered.

Keywords: *New Public Management, Ombudsman, public sector, privatization, agencies*