

УДК: 659.4:35.07(497.11)  
Примљено: 17. јула 2010.  
Прихваћено: 30. августа 2010.  
Прегледни рад

Српска политичка мисао  
број 3/2010.  
год. 17. vol. 29.  
стр. 117-134.

*Драган Суботић*

*Институт за политичке студије, Београд*

## **КОРПОРАТИВНИ ОДНОСИ С ЈАВНОШЋУ И (ДЕ)РЕГУЛАЦИЈА ЈАВНОГ СЕКТОРА У СРБИЈИ\*)**

### **Сажетак**

Аутор дефинише комуниколошку димензију корпоративних односа с јавношћу у јавном сектору утемељујући се на Котлеровој матрици (односи с штампом, медији, лобирање...), уз неизбежну поделу на корпоративну и маркетиншку димензију. Исто тако, дефинише десет активности односа с јавношћу, попут, сарадње с медијима специјалних догађаја, припреме јавних наступа, истраживања, саветовања, обуке и управљања. Поред тога сегментира седам група циљних јавности: финансијска, медијска, државе са својим институцијама, грађанства, локална интерна и шира јавност уз прецизно дефинисање медија, медијских масовних комуникација, типова медија као и односа медија и цензуре у савременом друштву. Анализира се интеракција односа с јавношћу и јавног сектора уз низ појмова везаних за анализу модерних корпоративних односа с јавношћу. Јавни сектор као део политичког система знатно детерминише макро-друштвене односе унутар целокупног друштва. Посебно када је реч о економији, односно пословању јавног сектора који се трансформише на принципима приватно-јавног партнерства. Односи с јавношћу у таквом социо-политичком и пословном амбијенту постају важни део дерегулације, односно шире посматрано модернизације друштва у Србији. Значај овог истраживања је у дефинисању положаја и улоге корпоративних односа

\*) Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“ (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира га Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

с јавношћу у савременом друштву уз прецизирање корпоративних пословних интеракција са односима с јавношћу, где важну улогу има модерна корпорација као привредни субјект друштва.

Кључне речи: Корпоративни односи с јавношћу, јавни сектор, дерегулација, друштво...

## ОДНОСИ С ЈАВНОШЋУ (ПОЈАМ И НЕКЕ ОСОБЕНОСТИ)

Већ је у релевантној литератури констатован значај односа с јавношћу, јер, „уласком у трећи миленијум човечанство започиње развојни корак који најављује и ствара нову цивилизацију информативног, образовног, техничког и високо урбанизованог друштва“, односно, да ће водити ка равномернијем развоју и демократизацији у свим земљама и регионима света, или ће пак бити уводне претпоставке за нову, још опаснију и нехуманију дислокацију технолошке економске и друштвене моћи и стварања тоталних друштава који ће прерасти у ново робовласништво“. <sup>1)</sup> Ипак, савремено друштво кога карактерише процес глобализације не само политике, већ и економије „јесте и успон нових институција које служе интересима транснационалне економске моћи. САД у свему предњачи“ <sup>2)</sup> али и екологије, <sup>3)</sup> имало је утицаја на развој масовног, потрошачког друштва, масовне културе, али и масовних комуникација и масмедија. посебно ових последњих, пошто производња масмедија најжалост према великом броју конзумента јер само преко њих се може остварити и велика зарада“, <sup>4)</sup> што захтева и медијску димензију све интересантнијих у првом реду корпоративних, а не само маркетиншких односа с јавношћу, у овом случају на примеру јавног сектора у друштву. Шири теоријски оквир медијске димензије у јавном сектору укључује и више претпоставки модерног демократског друштва: самосталне економске субјекте (неолиберални концепт слободног, ничим спутаног деловања тржишних закона,

1) Нав. према: Драган Суботић: “Пословне комуникације“, *Пословна економија*, Сремска Каменица, бр. 1/2007, стр. 187-188.

2) Нав. према: др Драган Суботић, др Живојин Ђурић: *Друштво политика и развој на почетку 21. века*, Београд, 2008, стр. 27.

3) “Нарушавање еколошке равнотеже у савременом свету попримило је такве размере да је настало нарушавање равнотеже природних система нужних за одржавање живота (живих бића, човека) и индустријских, технолошких и демографских потреба човечанства“. (др Драган Суботић, др Живојин Ђурић: *Друштво, политика и развој на почетку 21. века*, Београд, 2008, стр. 29.

4) Исто, стр. 248.

поштовање људских права (правна, социјална, држава) као и слободне масмедије.<sup>5)</sup>

У теоријском смислу речи корпоративни односи с јавношћу обухватају систематично испланиран и усмераваан процес утицања на обликовање наклоњености јавности преко обостраног задовољства и интерактивног комуницирања које се темељи на отвореном, демократском и активном деловању обе стране – делатника ПР и јавности. У том погледу све оне активности које оцењују, прилагођавају, утичу или усмеравају мњења групе људи у интересу неког појединца, групе или институције, на пример, у јавном сектору Србије, то је динамичко развојни процес уравнотеженог, сталног и дугорочног комуницирања организације и њених циљних јавности, с намером да се сачува и побољша углед политичких организација и институција у политичком систему Србије.

Односи с медијима су део односа с јавношћу и то је сталан процес праћења и анализе медијских садржаја и њиховог утицаја на за нас важне групе људи и јавно мњење уопште. Они се баве креирањем, планирањем, реализовањем и вредновањем разних активности којима се обавештава и убеђује јавност, преговара са новинарима, припрема и вежба за деловање у кризним ситуацијама. Важност медија у свакодневном животу је несумњива. Осим што креирају јавно мишљење, медији преносе информације од пословних партнера, потрошача, бирача. Један од значајних задатака односа с медијима, у односу на окружење, је да створи и омогући што бољу сарадњу и повезаност између корпоративних организација и масмедија, у области еколошког менаџмента као модела управљања ризиком, који подразумева: „процес планирања, доношење одлука и активности за смањење ризика на прихватљив ниво“.<sup>6)</sup>

Медији су били, а и данас су темељи унапређења комуникација међу људима, али су у неким раздобљима свог развоја често и злоупотребљавани. Ипак, остала им је пресудна улога у стварању јавног мњења која, како је технолошки напредак у успону, поприма доминантну улогу и на глобалном нивоу. Када се говори о утицају медија, обично се мисли на њихову примену у ширењу одређених политичких интереса и идеологија, мада њихов значај и у осталим сферама друштвеног живота и рада уопште није занемарљив. Напротив, однос медија и савременог информатичког друштва показује њихову повезаност, указује „на значај односа с јавношћу, не

5) Нав. према: др Драган Суботић: *Социолошке претпоставке демократизације друштва*, књ. 1, Београд, 2007, стр. 95.

6) др Оља Мунитлак-Ивановић: „Еколошки менаџмент као модел управљања ризиком“, *Пословна економија*, Сремска Каменица, бр. 1/2008, стр. 158.

само као технике, већ и теоријског погледа на развој друштва у 21. веку – иначе веку знања, информатике и модерних технологија.<sup>7)</sup>

Public relations стално укључују нова истраживања и трагања за бољим приступима у решавању проблема комуникације и разумевања међу људима. Они се баве људима, а не системима: људима који успостављају везу и комуницирају како би остварили јасне циљеве своје организације. Заправо, оно што се на Западу подводи као *corporate communication*, означава „професију и пословну функцију с признатим статусом и све значајнијом улогом у савременом паковању“.<sup>8)</sup>

Суштина ПР (public relationsa, односа с јавношћу, у даљем тексту: PR) је у утицају. Без обзира да ли ову професију посматрамо као делатност изградње односа са јавношћу, као пословну функцију (управљачку или саветодавну), или као посебну пословну филозофију, њена суштина увек остаје иста – PR је специфична врста утицаја на окружење. Преточено у једну *ad hoc* дефиницију, имајући у виду перспективу из које посматрамо ову делатност, може се рећи да PR представља способност или вештину утицаја на ставове и мишљења (а то значи и на понашање) релевантних јавности. Тај утицај се може састајати у мењању, креирању или учвршћивању ставова и мњења одређене популације. По Котлеру могуће је идентификовати пет активности везаних за овај појам а то су: 1. Однос са штампом, чији је задатак да пласира вести из живота и рада корпорације у средствима масовних комуникација, углавном на бесплатној основи; 2. Пласирање информација о специфичном производу или пројекту кроз разноврсне медије како бих се промовисао производ; 3. Комуницирањем фирме кроз разноврсне медије гради се слика фирме у јавности; 4. Лобирање, контакти и сарадња са официјалним државним институцијама у циљу фаворизовања интереса предузећа у обликовању закона или сличних одлука; 5. Саветовање руководства предузећа о ставовима и интересима јавности и позиције фирме у јавности. Од многобројних дефиниција о односима са јавношћу (ПР-а) издвојићемо ову која је због свог неутралног става најприхватљивија: Public Relations је процес којим се човек служи да утиче на јавно мишљење – мишљење велике аморфне јавности и мале специјалне јавности. У условима брзих и изненадних промена у окружењу, PR менаџери имају важну саветодавну улогу, посебно у земљама у транзицији, пошто: На питање

7) др Драган Суботић: „Односи с јавношћу у постиндустријском друштву“, *Српска политичка мисао*, Београд, 2009, бр. 4/2009, стр. 391.

8) др Драган Суботић: „Односи с јавношћу у пословној економији“, *Пословна економија*, Сремска Каменица, бр. 1/2008, стр. 223.

колико ће дуго трајати овај процес није нимало лако дати одговор. Око тога којом брзином треба спроводити транзицију подељена су мишљења. Једни се залажу за брзе и корените промене (показивању шок-терапију), док се други залажу за постепене промене (градуализам). И један и други приступ има своје предности и недостатке<sup>9)</sup>. Од овако схваћене транзиције присутне и у Србији не само кроз друштвене девијације, него што је још опасније у виду политичких и економских дезорганизација друштва, видљивих у форми системских девијација које прати одсуство прецизно дефинисаних друштвених норми, вредности, реакције и људских потребе) треба поћи у дефинисању масмедија, а посебно корпоративних односа с јавношћу у осетљивом јавном сектору друштва у транзицији, где је присутан проблем корупције: „Органи управе, као извршни органи власти, имају веома одговорне задатке и то како у спровођењу утврђене политике, извршавању закона и других аката који доносе надлежне скупштине, тако и у сагледавању стања у одређеним областима, иницирању, предлагању и предузимању адекватних мера и активности за успешно сузбијање појава незаконитости и свих облика корупције.“<sup>10)</sup>

У принципу треба разликовати два основна облика корпоративних односа са јавношћу о којима треба водити рачуна у креирању ових активности: а) корпоративни ПР и б) маркетинг ПР.<sup>11)</sup> Корпоративни PR је усмерен на стварање имиџа (познатости) предузећа у окружењу. Многим предузећима је веома битно како на њих гледа спољни свет и у ком светлу она представљају предмет интересовања најшире јавности. То је разлог зашто савремене међународне корпорације изузетну пажњу посвећују креирању добрих односа са јавношћу и то како у програмирању промотивних кампања, тако и у образовању специјализованих служби, које ће одговарати интерним и екстерним потребама креирања goodwill-а. Деловањем PR менаџера ствара се представа о фирми њеној тржишној вредности, што су важни елементи за заједничка улагања и у пословима спајања или стварања других асоцијација. Корпоративни PR бави се такође и подизањем свести о томе да предузеће води рачуна о заштити човекове околине и квалитету производа, као и њиховој здравственој исправности. Изузетно је важно сталним по-

9) Миша Стојадиновић, Петар Магић: „Земље у вртлогу транзиције“, *Српска политичка мисао*, Београд, 2009, бр. 4/2009, стр. 322.

10) Нав. према: др Драган Суботић, др Живојин Ђурић: *Социјалне и политичке дезорганизације друштва*, Београд, 2008, стр. 277.

11) др Александар Грубор: *Маркетинг истраживање, Интегрални део међународног маркетинг програма*, Суботица, 2007, стр. 89.

зитивним информисањем о економском и технолошком напретку корпорације утицати на односе у пословној сфери, а нису ретки случајеви и успешног лобирања према актуелној власти или ради укључивања надлежних министарстава државне управе за успешније успостављање пословних односа са партнерима у земљи и иностранству.

Маркетинг PR се односи на стварање повољног става у јавности у вези са производом, услугом или марком коју желимо да пласирамо на тржиште. Јасно је да се овај аспект односа са јавношћу наслања на корпоративни PR, јер се корпоративни елементи истичу и при увођењу новог производа, њиховог унапређења, побољшања процеса маркетинг комуницирања, истицања употпуњавања асортимана, креирање брэнда и других развојних планова у вези производа и програма предузећа.<sup>12)</sup>

Постоје два деловања стручњака за PR у организацији: интерно информисање и унапређење међуљудских односа у колективу (internal relations) и „програмирање“ жељеног облика и квалитета односа са окружењем (external relation). Велики број активности који обављају PR менаџери у својој пракси, поједини аутори попут Cutlip, Center i Broom групишу у 10 категорија радних задатака: Списаатељска делатност; издавачка делатност; сарадња са медијима; специјални догађаји; припрема јавних наступа; вођење програма комуницирања; истраживање; саветовање; обучавање и инструктажа запослених и управљање. Експерти за припремање и реализацију програма Public Relations имају водећу улогу у свим ситуацијама које налажу извођење конкретних акција, програма и у којима је важно да предузеће брзо реагује на прилике у окружењу. Функције и задаци Public Relations-a су: а) истраживање циљних јавности; б) подршка управљачком тиму; в) стратешко комуницирање са циљним јавностима; г) односи са мас-медијима; д) лобирање; њ) вођење комуникације у кризним ситуацијама; е) презентације и ж) издаваштво. Односи са јавношћу обухватају и: углед, перцепцију, кредибилитет, поверење, слогу и обострано разумевање засновано на истинитом и свеобухватном обавештењу. Практика односа са јавношћу као примењени менаџмент представља дисциплину менаџмента. Послови PR менаџери делују у свим сферама пословног живота: а) управа; б) бизнис и привреда; в) друштвене заједнице и друштвени послови; г) образовне установе; д) болнице и здравство; њ) добротворне организације и е) међународни послови. Планирање Public Relations-a се у принципи не разликује од процеса планирања осталих пословних активности пред-

12) Исто,

узећа. Процес планирања се састоји од: анализе комуникативног стања на релацији фирма – јавност, дефинисање циља (циљева) у смислу корекције стања, дефинисање акција (садржај поруке). Истраживањем се смањује неизвесност, а одлуке доносе већу извесност. Фирма долази до информација која ће помоћи сагледавању реалног стања на релацији фирма – јавност. Котлер сегментира јавност на седам реалних група: а) финансијска јавност; б) медијска јавност; в) држава коју чине разноврсне државне институције и организације; г) грађанство; д) локална јавност; њ) шира јавност и е) интерна јавност.

Под стратегијом Public Relations-а се подразумева дугорочно планирање, док је оперативни, тактички део више окренут акцији и по ефикасности – економској, пословној и свакој другој је краткотрајан. Односно, као што смо већ напоменули, реч је о посебној врсти активности које се предузимају ради планираног и смишљеног комуницирања, успостављања и одржавања односа с околином са циљем да се створи простор за позитиван публицитет организације, као и иступања против гласина и трача које се повремено јављају<sup>13)</sup>.

Фазе у процесу Public Relations-а могу бити: а) анализа присуства пословне јавности (са анализом утицаја мас-медија и јавности); б) формулисање става јавности према организацији; в) формулисање и развој стратегије и односа према јавности; г) развој тактика, метода и техника PR -а; д) анализа резултата PR акције.

У корпорацијском комуницирању треба обратити пажњу на јавно мњење, односно, четири етапе у емитовању поруке: 1) тражење свесности; 2) ангажованости; 3) комуницирања и 4) етичко убеђивање. Дакле јавно мњење обухвата три значења: а) доминантни став друштва; б) колективна жеља људи и в) сумирање јавног мишљења у односу на неко одређено питање.<sup>14)</sup> Очигледно је да су „односи с јавношћу важна компонента пословне економије и у примарној су функцији позиционирања максималног профита. Зато је функционисање модерне компаније нераскидиво везано за динамички, развојни концепт корпоративних односа с јавношћу“.<sup>15)</sup>

13) Нав. према: др Драган Суботић: „Односи с јавношћу у државној управи“, *Српска политичка мисао*, Београд, бр. 1/2010, стр. 209.

14) Др Драган Суботић: *Управљање људским ресурсима*, Београд, 2005, стр. 188-205.

15) др Драган Суботић: „Односи с јавношћу у пословној економији“, *Пословна економија*, Сремска Каменица, бр. 1/2008, стр. 259.

## НЕКЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ КОРПОРАТИВНОГ PR-A У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Јавни сектор се јавља као облик врло еластичне повезаности организацијских мрежа, у којем су јавне службе, у најширем смислу речи, повезане и унутар и ван састава државног управљања, с тим да се регулациони потенцијал државе може користити код свих, али само толико колико се у сваком тренутку оцењује оптималним, док развитак сваке мреже, њена специфична диференцијација и интеграција, остаје неоптерећена нужном крутошћу државе као правом ограничене силе. Шире је значење процеса модернизације управе је у томе, да је, поред „функционалне диференцијације светског друштва, поред глобализације и поред све веће доступности информација, престао сваки разлог за издвајање државне управе из скупа специјализованих стручних делатности и њено посебно третирање. Државна је управа, односно данас све више јавна управа или управа у јавном сектору, једно од таквих специјализованих и функционално диференцираних подручја“.<sup>16)</sup> Управљање државом сматра Џозеф Штиглиц, једно је од „најзначајнијих јавних добара: сви ми имамо користи од боље, ефикасније и одговорније државе. У ствари, „добра држава“ поседује оба својства јавних добара; из користи које она пружа, тешко је и непожељно искључити било ког појединца. Ако је држава способна да не смањујући обим својих услуга буде ефикаснија и да смањи порезе, сви имају користи. Политичар коме ово пође за руком може да добије нешто за узврат, али то је само делић користи које добијају остали. Посебно треба истаћи да они што су гласали против политичара који је успео ово да оствари добијају исто колико и они који су се ангажовали у његовој кампањи, али и појединци који нису гласали и бесплатни корисници, тј. они што су настојали да искористе политичке активности других.“<sup>17)</sup> Јавно добро, колективно добро, друштвено добро, појмовно се као што смо већ напоменули, у основи и у економском смислу, разграничава на разлици између јавних и приватних добара, односно на подели привреде на државни, јавни и приватни сектор. Прва карактеристика јавног добра је у томе да се њиме служи истовремено више особа, тј. када појединац користи то добро, други нису искључени из могућности, или из реалног коришћења тог добра (јавно осветљење, мостови, паркови, национална одбрана, и др.). Друга карактеристика јавног

16) др Драган Суботић: „Нови јавни менаџмент у политичком систему Србије“, *Политичка ревија*, Београд, бр. 1/2010. стр. 111-112.

17) Џозеф Штиглиц: *Економија јавног сектора*, Београд, 2008, стр. 128, 149.

добра пак, почива на чињеници да нико не може бити искључен из коришћења јавног добра. Уз то, јавно добро се разликује од приватног по томе, што се приватним добром користи по правилу једна особа, а ако хоће њега да користи и друга, она мора платити тржишну цену услуга. Јавна добра су „на пример, разне услуге државе на подручју одбране, судства, образовања, знаности, културе, здравства, комуналних делатности, опште законодавне регулативе и слично. То су, мање или више, типична јавна добра.“<sup>18)</sup>

Јавно приватно партнерство (ЈПП или енгл. PPP) ЈЕ заједничко, кооперативно деловање јавног сектора с приватним сектором у „производњи јавних производа или пружању јавних услуга. Циљ јавног приватног партнерства је економичнија, делотворнија и учинковитија (успешнија) производња јавних производа или услуга у односу на традиционалан начин пружања јавних услуга. Јавно-приватно партнерство може се описати као кооперација између јавног и приватног сектора на подручју планирања, производње, пружања, финансирања, пословања или наплате јавних послова. Јавни сектор се том приликом јавља као произвођач и понуђач такве сарадње – као партнер који уговара дефинише врсте и обим послова или услуга које намерава пренети на приватни сектор и који обављање јавних послова нуди приватном сектору. Приватни сектор се јавља као партнер који потражује такву сарадњу, уколико може остварити пословни интерес (профит) и који је дужан квалитетно извршавати уговорно добијене и дефинисане послове. Карактеристике пројекта ЈПП су: а) дугорочна уговорна сарадња (20 до 25 година) између јавног и приватног сектора; б) стварна прерасподела пословног ризика (побољшање квалитета услуга) и в) свеобухватна одговорност на страни приватног сектора. Из претходног описа јавно-приватног партнерства произлази да је ЈПП својеврсни облик приватизације, али по дефиницији ипак не спада у подручје приватизације. Јавне послове може јавна управа обављати у личној режији, односно властитим средствима и властитим особљем. Међутим, у појединим случајевима јавна управа није у могућности непосредно обављати јавне послове у властитој режији, најчешће из два разлога: а) због недовољне стручности делатника јавне управе, када су у питању специфично стручни послови (нпр. медицина, нафта и сл.); б) због великих трошкова изведбе јавних послова у властитој режији (нпр. набавка грађевинске механизације).

18) Нав. према: др Драган Суботић: „Јавно управљање и модернизација јавног сектора Србије“, *Политичка ревија*, Београд, бр. 2/2010. стр. 73-74.

Јавна управа тада користи традиционалне моделе извршавања јавних послова: а) јавни конкурс, којом приликом се склапа трговачки уговор између јавне управе и приватног сектора, а који се сматра моделом уобичајене набавке (модел уобичајене набавке не може се сматрати јавно приватном сарадњом ако није присутна дугорочна сарадња и ако нема расподеле пословног ризика између јавног и приватног сектора); б) формална или организацијска приватизација, када се јавна управа јавља као оснивач трговачког друштва с циљем обављања специфичних стручних јавних послова (нпр. КБЦ, пошта, комунална друштва и сл.). Јавно-приватно партнерство позиционирано је између традиционалних облика обављања јавних послова и приватизације, и може се јавити у следећим облицима: 1) неформална кооперација, као облик сарадње између јавног и приватног сектора, искључиво на разини размене информација и као припремни облици будуће сарадње; 2) јавно-правни кооперативни уговори, односно концесија, када приватни сектор добива путем јавног такмичења концесију на изградњу и коришћење одређеног јавног добра, при чему приватни сектор има право вршити наплату одређених надокнада, односно, остваривања прихода на јавном добру, уз плаћање концесије јавном сектору; 3) цивилно-правни кооперативни уговори, односно дугорочни уговори о најму, лизинг, набавци и пружању услуга, са кооперативним елементима, а који се односе на планирање, изградњу, финансирање, пословање и управљање јавним пословима или јавним добрима; 4) делимична приватизација, када јавни сектор уступа део свог оснивачког права приватном сектору на начин да задржава већинско власништво, чиме се ствара основа за дугорочну структурну сарадњу између јавног и приватног сектора и заједничко пружање јавних услуга; 5) друштвено-правна кооперација.<sup>19)</sup> Држава може да обезбеди следеће врсте јавних добара: „1) чиста јавна добра; 2) нечиста јавна добра; 3) мешовита јавна добра и 4) заслужна (мериторна) јавна добра. Чиста јавна добра имају два карактеристична својства: прво, реч је о добрима у чијој потрошњи нема искључивости (енг. nonexcludability), друго, реч је о добрима у чијој потрошњи нема ривалитета (енг. nonrivalness).“<sup>20)</sup>

На основу изнетог може се закључити да је „јавни менаџмент стратешко и тактичко планирање, усмеравање, координирање, мониторинг и контрола активности организација државне управе и јавног сектора које воде јавни менаџери, уз личну одго-

19) др Драган Суботић: „Јавно управљање и модернизација јавног сектора Србије“, *Политичка ревија*, Београд, бр. 2/2010. стр. 85-106.

20) др Драган Суботић: *Нови јавни менаџмент*, књ. 9, Београд, 2010, стр. 35.

ворност за резултат. Јавни менаџмент карактерише специфичност кадровске функције, строжи услови за пријем кадрова, процес јавног буџетирања, стабилна организација која штити јавни а не задовољава приватни интерес и посебан систем личне одговорности. Правни амбијент јавног менаџмента чине Устав, Закон о државној управи, Закон о државним службеницима, Закон о општим и посебним управним поступцима. Како наша земља постаје кандидат за улазак у Европску Унију, цео систем основног и управног законодавства мора бити прилагођен корпусу Европског права, познатог *Asquis Communautaire*. Нови јавни менаџмент карактеришу следећи принципи: 1. функционална анализа и смањење трошкова уз повећање ефикасности кроз уклањање непотребних послова и дуплирања; 2. смањивање (*downsizing, retrenchment*) смањивање броја органа државне управе; 3. менаџеријализам. Растућа примена метода рада приватног сектора у раду државне управе; 4. децентрализација. Максимално приближавање процеса одлучивања корисницима; 5. приватизација. Поверавање вршења неких послова и задатака органа и организације јавних управа – приватном сектору; 6. дебиروقратизација. Побољшање односа са грађанима и претварање јавне управе у сервис корисника. Реструктурирање државне управе и примена нових метода као што су управљање циљевима и управљање резултатима, бенчмаркинг – анализа најбоље праксе у другим срединама; 7. коришћење резултата до којих се долази економском анализом.<sup>21)</sup>

Што у пословном, односно у равни јавног управљања значи дилема: јавна служба, сервис грађана или инструмент удружене власти монопол физичке принуде према грађанима? Указујемо, на примеру јавне управе у данашње време „јавна управа може и да „продаје“ своје услуге. Модеран јавни сервис у стању је да своје ангажовање покрива из сопствених прихода.

У основи законодавне реформе земаља у транзицији налазило се веровање да су нови правни оквири најбитнији елемент на путу реформе јавне управе. Нацрте нових закон одликовало је или прихватање западних модела или оживљавање преткомунистичких традиција. Проблеми овог приступа били су троструки: многи реформски предлози нових закона никада нису били прихваћени, многи нови закони нису били имплементирани, а када се дешавало и једно и друго, резултати су често били ограничени због тога што су нови закони бивали накалемљени на старе и неадекватне организационе структуре. Стога се може констатовати да законодавни

21) Нав. према: др Драган Суботић: „Нови јавни менаџмент у политичком систему Србије“, *Политичка ревија*, Београд, бр. 1/2020, стр. 107-108.

приступ реформи јавне управе није дао одговарајуће резултате и напуштање тог приступа у многим земљама транзиције логична је консеквенца те околности.<sup>22)</sup>

У том смислу, корпоративни односи с јавношћу у јавном сектору су важни за функционисање политичког и привредног система једне земље, посебно дерегулације постојећег система, као и због чињенице да „низ индикатора, неефикасност у раду, политичко наслеђе, енормни трошкови, незадовољавајућа стручност, низак технолошки ниво, итд., недвосмислено указује на околност да су сазрели услови за разматрање питања у вези са основним оријентацијама и правцима савремене управне реформе и у нашој земљи“<sup>23)</sup> односно, како наводе поједини аутори, оваквом пројекту треба, пре свега прићи са „становишта „управе као сложеног система за друштвену регулацију“, и у том смислу конструктивном активирању одговарајућих кадровских, технолошких и организационих фактора у координацији и реализацији оваквог изазовног подухвата“.<sup>24)</sup>

Важне детерминирајуће карактеристике корпоративних односа с јавношћу, на пример, у јавном сектору су: а) односи с јавношћу су специфична функција управљања, б) односи с јавношћу представљају својеврсно умеће појединца или група људи, в) односи с јавношћу су усмерени на постизање хармоније у друштвеном систему, г) односи с јавношћу су засновани на смишљеном, планираном и сталном настојању да се успостави и одржава међусобно разумевање између емитента (организационог система) и реципијента (јавности), д) односи с јавношћу се заснивају на двосмерном комуницирању између организационог система и окружења (јавности), ђ) односи с јавношћу дефинишу ниво одговорности руководства у вези са уважавањем интереса јавности, е) односи с јавношћу су препознатљиви по међусобном прилагођавању пословног система и циљних група у окружењу.

Историјски развој друштва, њених органа као и других политичких институција показује да су држава и државна управа „прошле врло значајне етапе развоја и преображаја које можемо пратити у четири димензије: 1) ширење државне делатности и раст опсега државне организације, 2) смењивање концентрације и децентрације државне власти и утицаја, 3) мењање односа између

22) У: мр Дејан Миленковић, др Војин Ракић, *Слободан приступ информацијама и јавна управа*, Београд, 2005.

23) др Душко Радосављевић, *Менаџмент јавне управе*, Бања Лука, 2006, стр. 236-237.

24) Исто,

организације и институције као главних структурних облика државе и државне управе, 4) помицање тежишта циљева и послова државе и државне управе од осигурања власти према задацима који обухватају појам јавне службе.<sup>25)</sup> Наведени правци реформе јавне управе као важног поља јавног сектора, подразумева и особен модел корпоративних односа с јавношћу, а јасно одређеним циљним групама, инструментима, промоционим миксом и односом према медијима (екстерни однос с јавношћу). Када је реч о управним реформама, посебно место припада Великој Британији, земљи с другом традицијом високо вредноване и цењене државне службе. Поред тога, британски високи државни службеници су моћна елита британскога друштва. Иако се овде не би очекивала ситуација у америчком стилу, Велика Британија је много више од САД-а, постала прототип менаџерске клијентелистички оријентисане, компететивне јавне службе откад је Маргарет Тачер (Margaret Thatcher) постала премијер, 1979. године. Развој јавног сектора и јавне управе у Немачкој представља управни модел и пут који, осим што носи ознаку „класичне“ управне традиције у континенталној Европи, поседује неке посебности које су карактеристичне за немачко/аустројску управну традицију.<sup>26)</sup> Негативна искуства с државом у 20. веку али и негативна очекивања од могућих међудржавних оружаних сукоба у будућности требала би бити довољна да образложи потребу коренитих промена улоге државе у друштву.<sup>27)</sup>

Управо на примеру реформе јавне управе у Великој Британији сагледава се релација: ново јавно управљање – корпоративни односи с јавношћу. Енергичније реформисање Британске јавне управе у смеру опште „деконцентрације и преласка на недржавне носиоце почело је у време владавине конзервативне странке под вођством Маргарет Тачер и Џона Мејџора од 1979 до 1997. године. Радикални захтеви који су предузети у то време били су инспирисани неолибералним доктринама у економији и пренесени на државни систем управљања“.<sup>28)</sup> Економија Велике Британије је у то време пролазила кроз кризу везану за распад ранијег колонијалног царства, привредни застој и последице опште кризе које су захватиле индустријски свет. Већ 1979. године позвани су успешни приватни менаџери као саветници британске владе, а 1980. године је почело системско и опште истраживање успешности управљања

25) Еуген Пусић, *Држава и државна управа*, Правни факултет Загреб, 1999, стр. 427.

26) Инге Перко Шепаровић, „Модел управе и локалне самоуправе“, *Политичка мисао*, Загреб, 2002, стр. 31.

27) Исто

28) Еуген Пусић, *Држава и државна управа*, op. cit., стр. 390-391.

и функционисања информационе мреже у централним министарствима. Године 1982. влада предузима службену иницијативу за реформисање финансијског управљања, а 1988. године објављује програм „Следећи кораци“ којима је реформа усмерена на претварање државног управљања у пословни менаџмент.

Реформе британске јавне управе (Нови јавни менаџмент) обухватају две групе мера: 1) преношење управних задатака са државних на недржавне носиоце, и 2) побољшање рада у управи увођењем метода које су се показале успешним у приватном сектору, односно у привредним организацијама. Овим је уједно и почео процес изједначавања до тада традиционално уздигнутог статуса државних службеника, са општим статусом запослених.

Приватизација у Великој Британији није само питање управне реформе. Као главна спорна тачка у расправи лабуриста и конзервативаца, она је била и део политичког става конзервативаца, а економска неуспешност национализованих индустрија само додатни аргумент. За време владавине Тачер и Мејдора приватизоване су раније национализоване гране као што су: снабдевање енергијом (гас, струја), производње челика, железница, пошта, локални саобраћај у многим местима. Поред тога, приватизовано је раније јавно водоснабдевање, поштанска банка, радио, телевизија, шумарска предузећа, докови, неки аеродроми, ослабљена контрола над употребом атомске енергије у цивилне сврхе. Између 1979. и 1995. године држава је продала приватницима 51 велико јавно предузеће за 55 милијарди фунти, што је представљало око 4% укупног државног расхода у том времену. Мере приватизације су значиле знатно смањење јавног сектора и губитака, али бројчано се само државна управа није толико смањила јер се у приватизованим предузећима која врше делатност од јавног интереса морају увести мере поуздане регулације и надзора.

Смањивање обима државне управе, као и јавне управе уопште, је главни циљ реформе јавне управе. Он се не постиже само приватизацијом него и свим другим мерама које би требало применити на државну управу како би се постигао ефекат тзв. „витког менаџмента“ који је развијен у привредним предузећима.<sup>29)</sup> С обзиром на број и обим предузетих реформских иницијатива Британски је модел постао узором за земље ОЕЦД-а, али и за моћне финансијске институције (ММФ и Светску банку) као донаторе који тај модел „препоручују“ (намећу) земљама – овисницама о тим донацијама, било да оне припадају свету транзицијских земаља или земљама у развоју.

29) Еуген Пусић, исто, стр. 427.

Разлог је у томе што британски модел у себи у највећој могућој мери утеловљује неолибералну мисао, која преовладава у развијеним земљама у последње две деценије као и провођење неолибералних принципа у праксу читавог спектра реформи које директно захтевају јавни сектор.

Кад је Маргарет Тачер напустила владу 1990. године, било је формирано 25 агенција, с тим да су бројне активности идентификоване за статус агенције. За време Мајорове владе, политика следећег корака је акцелерирала: 1997. године постојало је 130 агенција с 387.000 државних службеника, што представља око 74% свих државних службеника. Разлоге за такав брзи развој Lee и други виде у томе што је „следећи корак обећавао министрима слободу од бављења детаљима извршења; највишим службеницима слободу да делују као саветници министара, а службеницима средњег нивоа слободу да управљају“ (Lee/Jones/Burnham, 1998.). Уз то, ова је политика имала и премијерову подршку. За време Мајорове владе уведена је обавеза петогодишњег прегледа Prior Options, која је захтевала испитивање је ли за одређену активност статуса агенције и даље одговарајући или би требало преферирати неки други аранжман (приватизацију, уговарање).<sup>30)</sup>

Модел корпоративних односа с јавношћу, на примеру наведене приватизације војвода Енглеске и Велса, значио је и другачије корпоративно-маркетиншке основе интерних односа с јавношћу, усмереног према запосленима, односно, интерним стеикхолдерсима у овим корпорацијама. Оне се изводе из неких карактеристика овог реформско-пословног процеса. У првих пет година је дошло до великих промена у уврженим ставовима и начину размишљања руководиоца и пословању водоводних предузећа, као што су: 1) Пословни планови су се фокусирали на задовољавање утврђених стандарда у пружању услуга; 2) Стратегији људских ресурса је почео да се придаје све већи значаја првенствено из разлога што су водоводна предузећа морала знатно да смање број запослених да би се постигли зацртани циљеви везани за трошкове пословања; 3) Повећање плата је морало да прати или да буде незнатно изнад стопе инфлације због смањења броја запослених; 4) Уведени су системи стимулативног награђивања да би се запослени мотивисали да испуњавају све захтевније циљеве, као и системи оцењивања да би запослени били упознати са резултатима које су постигли и да би се адекватно утврдиле потребе за даљим усавршавањем, обуком и слично.<sup>31)</sup>

30) Инге Перко Шепаровић, „Модели управе и локалне самоуправе“, *op. cit.*, стр. 38.

31) Наведено према: др Драган Суботић: *Ресурси јавне политике, управе и администрације Србије у транзицији (1990-2008)*, Београд, 2009, стр. 123-124.

Интеракција новог јавног менаџмента и корпоративних односа с јавношћу у јавном сектору, на примеру приватизације јавне управе у Великој Британији, показује се као ефикасан, рационалан и динамичан модел модернизације јавног сектора, а тиме и демократизације и (де)регулације политичког система Србије, укључујући у условима приватизације и неопходну димензију социјалне правде у смислу да се “Ролс посветио формулисању либералне теорије правде, као прихватљиве алтернативе утилитаризму”, односно “за утилитаризам и сама правда представља само вид корисног начина унапређења општег добра”<sup>32)</sup> Ова шира теоријска димензија корпоративних односа с јавношћу у јавном сектору, могуће је правац разликовања неолибералног и класичног концепта државе у реформи јавног сектора.<sup>33)</sup>

## Dragan Subotic

### CORPORATIVE RELATIONS WITH THE PUBLIC AND (DE)REGULATION OF PUBLIC SECTOR IN SERBIA

#### Summary

Author defined communicological dimension of the corporative relations with the public in public sector on the basis of Koettler’s foundation (relations with the media, the media, lobbying, etc.), with unavoidable division on corporative and marketing dimension. Also, the author defined ten activities within the public relations, such as cooperation with the media on special events, preparation of public performances, research, counseling, training or management. In line with it, the author presented seven groups of targeted public in question: financing, the media, the state with its own institutions, the citizens, local small and large public with precisely defined the media, the media mass communications, types of the media as well as the relations of the media and censorship in contemporary society. The author also analyzed interaction between public relations and public sector, along with some other notions related to the analysis of modern corporative relations with the public. Public sector, as a part of political system, greatly

32) Вељко Дубљевић: Примена Ролсових принципа правде кроз појаве: рационално и разложно, у: *Правни живот* бр. 14/2007. стр. 400.

33) У том погледу ваља видети наставак ових тумачења Ролсове мисли у смислу Хабермасове критике Ролсове концепције правде: «Ролс наглашава политички карактер правде као непристрасности, а по Хабермасу то значи да је неопходно доказати неутралност, а пошто је подигнут вео незнања и контроверзност ове концепције». (Како тумачити Хабермасову критику Ролсове концепције правде, у: *Правни живот*», бр. 14. 2008. стр. 343).

determinates macro-social relations within whole society, in particular in the field of economy, or in the field of activity of public sector transforming itself on the principles of private-public partnership. In such socio-political and business environment public relations become an important part of deregulation, or, looking at it from a broad perspective, or social modernization in Serbia. Significance of this research is in defining the status and role of corporative relations with the public in contemporary society, along with precise determination of corporative business interactions with public relations, in which a modern corporation, as a economic subject in society, has important role.

Key Words: corporative relations with the public, public sector, deregulation, society

## ЛИТЕРАТУРА

- Блек, Сем: *Односи с јавношћу*, Београд, 1997.
- Вељко Дубљевић: Примена Ролсових принципа правде кроз појаве: рационално и разложно, у: *Правни живот* бр. 14/2007. стр. 400.
- Филиповић, Винка, Костић, Милица, Прохаска, Слободан: *Односи с јавношћу*, Београд, 2001.
- Павловић, Миливоје: *Односи с јавношћу*, Београд, 2003.
- Цветковић, Љубиша: *Односи с јавношћу*, 2003.
- Суботић, Драган, Ђурић, Живојин: *Односи с јавношћу*, Београд, 2005.
- Суботић, Драган, Ђурић, Живојин: *Медији, Јавно мњење и политика*, Београд, 2009.
- Суботић, Драган, Ђурић, Живојин: *Друштво, политика, развој на почетку 21. века*, Београд, 2008.
- Суботић, Драган, Ђурић, Живојин: *Медији и корпоративне етике комуникација*, Београд, 2009.
- Суботић, Драган, Ђурић, Живојин: *Социјалне и политичке дезорганизације друштва*, Београд, 2008.
- Суботић, Драган: *Нови јавни менаџмент*, Београд, 2010.
- Грубор, Александар: *Маркетинг истраживања: Интегрални део међународног маркетинг програма*, Суботица, 2007.
- Штигилиц, Џозеф: *Економија јавног сектора*, Београд, 2008.
- Радосављевић, Душко: *Менаџмент јавне управе*, Бања Лука, 2006.
- Пусић, Еуген: *Држава и државна управа*, Загреб, 1999.
- Перко-Шепаровић, Инге, „Модели управе и локалне самоуправе“, *Политичка мисао*, Загреб, 2002.
- Миленковић, Дејан, Ракић, Војин, Слободан *приступ информацијама и јавна управа*, Београд, 2005.
- Суботић, Драган: „Јавно управљање и модернизација јавног сектора Србије“, *Политичка ревија*, Београд, бр. 2/2010.

Суботић, Драган: „Пословне комуникације“, *Пословна економија*, Сремска Каменица, бр. 1/2007.

Мунитлак-Ивановић, Оља: „Еколошки менаџмент као модел управљања ризиком“ *Пословна економија*, Сремска Каменица, бр. 1/2008.

Суботић, Драган: „Односи с јавношћу у постиндустријском друштву“, *Српска политичка мисао*, Београд, 2009, бр. 4/2009.

Суботић, Драган: „Јавно управљање и модернизација јавног сектора Србије“, *Политичка ревија*, Београд, бр. 2/2010.