
УЛОГА ЈАВНЕ УПРАВЕ И ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У ОБЛИКОВАЊУ ДЕМОКРАТИЈЕ

УДК 35.07:321.7

Оригинални научни рад

Мијат Дамјановић*

Сажетак

Јавна управа, на традиционалистички начин, може се одредити као (под)грана власти којој је поверена имплементација политике извршне власти односно функција управљања јавним пословима. Међутим, поред ових (су)извршних својстава управа је током времена стекла и одређена овлашћења и одговорности за утврђивање политике и програма прерогатива извршне власти. У том правцу јавна управа је постала важан агенс у функцијама планирања, организовања, усмеравања, координирања и контролисања управљања секторима јавне политике. Дијапазон њеног преображаја кретао се од наглашено арбитрарних овлашћења ка услужним функцијама, од еманације власти ка сервису грађана. У сваком случају улога и утицај система јавне управе и спектра јавног управљања има једну од најважнијих улога у подстицању или осујећивању разноврсних и разнородних процеса демократизације државе, привреде и друштва. Њена улога није маргинална ни у сфери утврђивања курса, садржаја и динамике политике демократизације. Те две „ингеренције“ као и припадајућа супстанцијална функционална увреженост у све структуре, системе и институционалне токове, чине је најважнијим упориштем власти. С тога не изненађује чињеница, да при свакој етапи реформисања и модернизације власти, јавна управа и јавно управљање има централну позицију и приоритетну значајност.

Кључне речи: јавна управа, јавно управљање, демократија, демократизација, реформа јавног сектора.

* Аутор је професор emeritus на Универзитету Мегатренд у Београду.

Увод – Одређивање јавне управе као сложене друштвене појаве

Еволуцију јавне управе и управљања, као наглашено сложеног система, у функционалном и просторном смислу, можемо пратити кроз развој бројних и општих амбијенталних системских структура и феномена, као што су: вишедимензионална обележја легитимизације демократије, карактеристике конституционализма државног и друштвеног уређења, режима и организације (поделење) власти; кроз садржаје и форме легализације суодносно државног, привредног и друштвеног поретка, карактер социјеталног и политичко-правног система и устројство институција и организација јавне управе и јавног управљања.¹

Све то упућује на изузетну ширину и сложеност феномена јавне управе и јавног управљања, која би се могла условно изложити кроз неколико равни: политиколошку, правну, менаџеријалну и оперативну.

Политиколошко дефинисање јавне управе, полази од основане претпоставке да се јавна управа не може разумети уколико се не изрази кроз политички контекст односно субстанцијални јавни домен, елаборацију сегмента власти. Другим речима јавна управа је и основа и еманиција владања, креирања и спровођења јавних политика, иницирања, доношења и реализовања државних/јавних одлука, које су с тога референтне за (нај)ширу популацију и/или њене интегралне делове. У функционалном смислу она може имати непосредне и посредне прерогативе у односу на све субјекте који делују и делају по њеним ингеренцијама и надзором. Непосредност се огледа у њеном директном интервенционизму у јавним пословима, а посредност кроз садејство (партнерство) или препуштање (делегирање) права службености другим владиним, невладиним и приватним институцијама и организацијама. Надаље, важан аспект у сагледавању суштине јавне управе односи се на идентификовање њене улоге у процесу креирања јавне, опште (државне) политике али и оне која се „прелива“ на шири јавни, „трећи сектор“, који се формирао партнерством државног и приватног сектора, али и јавног и приватног сектора. Двострана улоге јавне

1 Упореди: Стеван Лилић, Милан И. Марковић, Предраг Димитријевић, *Наука о управљању*, Савремена администрација, Београд, 2001, стр. 19–42.; Бранислав Марковић, *Наука о управљању*, Правни факултет, Крагујевац, 2003, стр. 53–75.;

управе у процесу стварања и реализовања политике, доношења и остваривања одлука у домену легислативних и егзекутивних овлашћења, доприноси значају и великој утицајности њеног положаја и улоге у целини друштвено-политичког и друштвено-економског система.²

Коначно, додатну снагу моћи државне/јавне управе даје и њено функционално усредсређење, претпостављено позиционирање и активизација у дефинисању, обликовању, афирмацији и заштити јавног интереса и општег добра. Тај ауторитет и та предност чине јавну управу доминантном у спектру извршне власти, а управо је та недодирљивост може одвести у самодеградацију и бирократизацију, у отуђење у односу на оне чије интересе и потребе треба да штити, којима заправо треба да служи, а то су грађани.³

Правно дефинисање јавне управе, ослања се на премису не само примењивања јавног права, већ значајним делом и његовим стварањем. Сасвим је јасно да јавна управа, администрација не може функционисати без правног основа, независно од тога да ли је прецедентног или кодификованог порекла. Да би се процес примењивања закона одвијао консекветно неопходно је стварање и активирање подржавајућих регулаторних аката, јер се њима на најефективнији и најефикаснији начин подстиче и остварује примена слова закона у пракси. Да би се ова функција и потреба задовољила неопходан је висок квалитет правне културе, која не занемарује услове нужне и довољне доступности законских и подзаконских интенција, које неће уз то остати сувише далеке и апстрактне грађанима.⁴

У ту сврху се формирају административне, регулаторне агенције које брину о духу закона, интенцијама легислативе, односно њиховом дејству и импликацијама. Јер, од квалитета и ажурности регулаторних мера судбоносно зависе ефекти пројектоване легислативе, а следствено и пројектована политика развоја државе, привреде и друштва. Што су држава и привреда снажнији, а друштво са развијенијим потребама, то су бројније и темељније регулације, које повратно обезбеђују већу институционалну ста-

2 Упореди: Herbert Simon, *Administrative Behavior, A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Free Press, New York, 1945.

3 Упореди: Макс Вебер, *Привреда и друштво*, I–II, Просвета, Београд, 1976.

4 Упореди: George Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914 (Наведено према: Никола Стјепановић, *Управно право I*, Beograd, 1978); Еуген Пусић, *Јавна управа и друштвене теорије*, Друштвено велеучилиште у Загребу – Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2007, стр. 70-71.

билност и организацијски кредибилитет правног, политичког, економског и друштвеног система.

Међутим, сврсисходно је указати на трајну осцилацију мњења, нарочито у модерном добу, о томе до које мере држава и њени правни и псеудоправни експоненти треба да регулишу и контролишу јавни живот, односно да залазе у односе и процесе у друштву, интересе и потребе не само својих грађана, већ и оних који повремено и привремено бораве у тој средини. Јер, норма може да ослобађа и чини рад и живот грађана безбедним и комфорним али може и да заробљава, спутава и дискриминише. Улога, дејство и успех јавне политике, а у њој посебно јавне управе и јавног управљања, непосредно су условљени и зависни од квалитета дистрибутивних и редистрибутивних политика и регулаторних мера, којима се уређују односи у друштву, његовој социјалној стратификацији и развојно стимулативном поштовању грађана, њихових права и обавеза.

Менаџеријално дефинисање јавне управе заснива се на претпоставци да је јавна управа легитимни и легални оквир, стожер јавног управљања администрацијом и бизнисом, профитним и непрофитним сектором, кључним функцијама свих нивоа административне пирамиде, од врха до њене основе, мреже локалних самоуправа. Односи између различитих пирамидалних нивоа, могу бити уређени на различите начине али су у правилу поуздан рефлекса присуства или одсуства демократског потенцијала једног друштва, једне заједнице, његове интересне хомогености или хетерогености. Друштва са дужом демократском традицијом, вишом политичком културом, либералнијом економијом, редукованим али изузетном ефективним и ефикасним системима јавног управљања, са доследним остваривањима права и слобода грађана и утемељенијим цивилним друштвом, чешће су опредељују за модернизацијске и реформске захвате, успешније примењују концепцију децентрализоване власти и јавне политике. Друштва са скромнијим дOMETИМА у поменутиМ сферама или са супротном развојном и вредносном матрицом склонија су да прихватају моделе концентрисане и централизоване власти, бирократизованог начина управљања, већој статичности, мањој кадровској покретљивости управљачких елита, мањој транспарентности и скромнијој пракси институционалне, групне и личне одговорности.⁵

5 Мијат Дамјановић, *Менаџерска револуција*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990, стр. 39–134; Jan-Erik Lane, *State Management: An Enquiry into Models of Public Administration and Management*, Routledge, London

Када је у питању однос државне/јавне управе према секторима извршне власти па у појединим елементима организације и управљања и према законодавним органима и телима, извесно је да од менаџеријалних капацитета јавно-управне власти непосредно зависи и функционалност институција егzekутиве и легислативе. Ова међу-условљеност тиче се како утицаја на именовања и постављења, како челних функционера јавно-управних институција и организација али и изборних ешалона управних, стручно-експертских па и помоћно-техничког посленика. Када је у питању преиспитивање вредности унутрашње организације и начина управљања и руковођења јавно-управним институцијама и организацијама, ту се подвлачи јасна линија разграничења по неколико основа: с једне стране, између оспособљености именованих политичких функционера и изборних професионалаца-стручњака; с друге стране, између администратора вишег, средњег и нижег нивоа управљања, где је нарочито важна улога администратора средњег нивоа, задужених за функционалну конекцију централне и локалне власти; с треће стране, између професионалних и етичких врлина администратора (у јавном сектору – „public sector administration“) и менаџера (у пословном сектору – „business sector administration) и с четврте стране, између филозофије и стила управљања како у јавном и приватном сектору, тако и њиховим све учесталијим партнерствима, без којих иначе нема озбиљнијих и одрживијих развојних стратегијских програма, чије присуство и делотворност иначе карактеришу праксу развијенијих и просперитетнијих друштава. Коначно у овај аспект, менаџеријалног дефинисања јавне управе и јавног управљања, укључене су и претпоставке досегнуте квалитетне професионалне оспособљености управних радника, најчешће школованих у престижним академским институцијама за јавну управу, јавно управљање, управљање јавним сектором, управљање пословним системима, диверзификованим модалитетима стратегијског управљања и др. У питању су каријерни специјалисти који су у стању не само да се носе са актуалним изазовима добре владавине и ефикасног управљања, већ који су оспособљени и за дугорочно развојно планирање и предвиђање будућих искушења пред којима ће се наћи држава, привреда и друштво, у ближој и даљој будућности. Другим речима, ови кадрови имају тежак задатак превођења визије политике у административну регулативу, инспирисану вредностима правде и правичности, која ће бити у служби

and New York, 2009, стр. 28-29; Owen E. Hughes, *Public Management And Administration: An Introduction*, Palgrave, Basingstoke, 2003, стр. 573-580.

грађана, њиховог »ослобађања« а не »поробљавања«. Да би успели у овој мисији државни чиновници и јавни службеници морају бити свесни опасности (само)бијократизовања као и сталне потребе стицања нових информација и знања - теоријских и емпиријских, неговања култа етике и морала, јер тек са сједињавањем ових вредности и врлина, стиче се професионално прикладан и одговоран профил савремених државних/јавних администратора и менаџера.

Струковно дефинисање јавне управе (јавне управе као занимања) помаже да се схвати да се о јавним администраторима не суди само с гледишта врховне администрације која (са)учествује у процесима стварања и остваривања јавног права, већ им припада по начелима и принципима субвенционитета и самоуправности разрешавање и решавање свакодневних животних потреба грађана: за осветљеним и топлим домом, здравом храном и водом, добрим снабдевањем, квалитетном школом и болницом, дечијим и социјалним установама, безбедним саобраћајем, сигурном друштвеном и здравом природном средином, уљудним и саосећајним понашањем представника администрације »публик сервантс« и многих других претпостављених вредности. За сврху задовољавања таквих насупротних потреба и интереса, на страни јавних администратора постоје врло различите позиционираности и улоге, које нису само последица њихових институционалних разграничења и интерних систематизација, већ и њихових различитих образовних и стручних, ужих и ширих профила, диверзификованих личних афинитета, склоности, агилности, надарености и посвећености.⁶

Државна управа, као израз традиционалних функција и принудне природе класне државе,⁷ *јавна управа* као израз проширених сфера сектора јавних политика, дерогираних из класичних државних компетенција⁸ и *јавна администрација* као скуп институција, агенција и бироа, увек је представљала једну од најважнијих грана, подељене или јединствене организације власти. Без обзира да ли је била у организацијском и функционалном садејству са извршном влашћу (тријалистичка концепција) или је била одвојена и аутономна (квадријалистичка концепција), у односу на законодавну, извршну и судску власт, управа се (од)увек делом бавила

6 Упореди: Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, Person Longman, New York, 2008, по. 7-25.

7 Ibid: Еуген Пусић, 2007, стр. 70-71.

8 Нпр. Леон Диги, *Преображај јавног права* (1913), Геца Кон, Београд, 1928, стр. 13.

и утврђивањем програма и политике извршне власти као и имплементацијом државне, јавне политике.

Ово кључно позиционирање управе и њених оперативних функција огледало се у свим битним елементима (јавног) управљања: планирању, организовању, усмеравању, координирању и контролисању. Ово својство карактерише, у већој или мањој мери, све управне системе без обзира на разлике у њиховом политичком и правном устројству, као и комплексност њихове пирамидалне функционалне и територијалне организације, као и њихових умрежених корелација. А управо ове међу-упућености и међу-зависности различитих административних нивоа надлежности, како изворних тако и пренетих, представљају есенцијални и најделикатнији проблем организације и функционисања савремене администрације. Али и више од тога, од природе решења ових односа зависе вредносни судови, оцене и утисци о стању и перспективи демократије, карактеру уставности и законитости, центрима политичке, економске и друштвене моћи, реалностима деконцентрације, децентрализације и деволуције власти, односима центра (или центара) и периферије (конститутивних делова) система.⁹

Утицај облика политичког система и типа организације власти на савремену јавну управу

Да би разумевање позиционирања и функционисања јавне управе и јавног управљања, било прецизније и систематичније уређено, ваљало би се ослонити на две важне системске платформе, облик политичког система и тип организације власти, преко којих би се са више поузданости могли судити о реалитетима модернизацијских домета у систему државне/ јавне управе.

Под обликом политичког система, од времена установљења модерне државности и еманципације друштвености (од почетка XIX века) подразумевају се основи, структуре и манифестације доминантне власти, моћи и ауторитета у датом друштву. У питању су механизми решавања интересних антагонизација између државе,

⁹ Упореди: Јан Ерик Лане, *Државно управљање – разматрање модела јавне управе и јавног управљања*, Мегатренд/Службени гласник, Београд, 2012; Норман Флин, *Управљање јавним сектором*, Мегатренд, Београд, 2012.

утицајних социјалних група и грађана, избори смерова и критеријума утицајности на креирање политике и праксу управљања у јавном животу. Следствено, у питању је основ разрешавања јавног у односу на приватно, општег у односу на посебно, заједничког у односу на појединачно. У зависности од одговора на претходне дилеме политички системи су се могли делити на недемократске и демократске, а ови други на системе фиктивне и формалне демократије. То значи, с гледишта нијансираности присуства демократског типа владавине, да ли се у њима конституисање власти одвија по принципима слободне изборности, а њено функционисање обавља у складу са позитивном нормативном регулативом и под ефективним надзором оних који су им пренели право и одговорност управљања јавним пословима. Уз постојање разложне скепсе у односу на аподиктичку изузетност демократских врлина, формална демократија под претпоставком поштовања сопствених начела и принципа, што у пракси најчешће често изостаје, отвара велики простор за њено усавршавање, модернизовање, тражење нових, солидних и респектабилних упоришта.¹⁰

Мада су претпоставке за формирање модерне јавне управе и управљања постављене знатно раније,¹¹ ипак се ова дисциплина као утемељено и аутономно подручје у савременом смислу, изнедрила из политичких наука тек у другој половини двадесетог века. И док су се у свету капитализма јавне услуге од самог почетка поверавале како јавном тако и унајмљеном приватном сектору, уз њихова поступно све учесталија партнерства, свет социјализма све до свог распада крајем XX века, јавне услуге резервисао је искључиво за државне институције и организације, уз сва позната и несавладана ограничења и отпоре инертне и мастодонске бирократије. Испоставило се да је једна од најтежих препрека у демократизацији и модернизацији постсоцијалистичких, али и неуспешних посткапиталистичких – транзиционих друштава, управо некавалитетна државна управа, крхка институционална и организацијска структура и неспособљен кадровски потенцијал јавних чиновника и службеника, без прикладних знања и вештина, са превазиђеним

10 Упореди: Миодраг Јовичић, *Уставни и политички системи: Савремени политички системи*, Службени гласник, Београд, 2006.

11 Постоје бројни извори који указују да основи модерне јавне управе и управљања настају још у античком периоду. Нпр. у: Ali Farazmand, „Bureaucracy and the Administrative System of Ancient World-State Persian Empire: Implications for Modern Administration“, in: Ali Farazmand (ed) *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, 2009.

вредносним системом, карикатурним менталитетом и непримерним односом према грађанима.

У овом погледу постоје несумњиво значајне разлике између развијених и земаља у развоју. Прве су дубоко закорачиле у информацијско друштво, а друге су процесу стварања индустријског и урбаног друштва. И једни и други су у потрази за новим садржајима (у)правне регулативе, нових јавних политика, институционалних и организацијских подлога, имплементација информационо-комуникационих технологија и трагања за високо компетентним људским ресурсима. Посебан преокрет у лидерском и менаџерском потенцијалу везан је за, не само структуру државних институција и организација, већ и сферу инфраструктурних система, јавних корпорација и предузећа, чији домени морају бити усклађени са развојном стратегијом и динамиком нарастајућих урбаних простора, неизбежном привредном реструктуризацијом, реиндустријализацијом и реаграризацијом. Традиционална државна управа, њене функције и делатности, као и централизовано и хијерархизовано управљање, са старим профилима и знањима управних радника, постаје оптерећење за сваку заједницу и друштво, уз претеће вишестране неконкурентности у односу на просперитетније државе и друштва. Међутим, неминовна реоријентација државне односно јавне управе није имала константну и трајну прогресију, већ је спорадично манифестовала модалитете нових деформација, концентрација и монополизација државне политике, која се у неким примерима преобратила у тоталитарне и ауторитарне поретке. У том правцу деловало је, већ споменуто, искуство обе велике декаденције XX века, једне у свету капитализма, кроз фашистичку, а друга у свету комунизма кроз сталјинистичку доктрину. Тачно је запажање појединих аутора да се са крахом тих доктрина левијатанска држава није до краја повукла у своје корито. Њена предимензионираност, додуше подстакнута и новим подстицајима и изазовима савременог друштва, остала је велика енигма и главобоља за све аутентичне реформаторе комплексних државних творевина и њихових деривата. Из ових процеса проистекла је трајна и неизвесна борба са опскурном бирократијом и реверзибилним бирократизмом, која је одузимала и која одузима значајну енергију свим оним снагама које су заинтересоване за афирмацију демократских вредности и стабилизацију (само)одрживе формалне демократије, у њеним виталним сферама и садржајима. Међутим, чињеница је да је и тај корекциони правац одувек

имао ограничено дејство, јер је управо та социјетална (ре)оријентација, која је материјализована, на пример, кроз ревитализацију концепције „државе благостања“ и формирање иновираних модела „социјалне улоге државе“ узроковала праву плим нових институција и организација, са новим ешалонима бирократа и технократа. У истом правцу је деловало и стварање нових супранационалних творевина, на крају XX и почетком XXI века, које су се са више или мање успеха ухватиле у коштац са контроверзним импликацијама глобализованог света.¹²

За „анатомију и физиологију“ јавне управе и јавног управљања важно је разумевање *карактера и природе организације власти*, њене подељености или јединства, односно устројености законодавне, извршне и судске власти. По критеријуму порекла легитимитета власти и карактера државе, а тиме и њених управних ингеренција и прерогатива, могли су се конституисати разноврсни облици друштвеног уређења, у распону од монархија до република, такође у широкој лепези формалних модалитета репрезентативности. С друге стране, по основу начела и принципа легалитета, организација и функционисање власти испољавала се кроз бројне варијете парламентарних и председничких система, као и њихове кооперативне симбиозне форме, обостраних корисности и допуњујућих добитности. Уобичајено, за прву поделу као изворни узор узима се пример британског парламентаризма, а за други пракса президентијализма у САД. И док се на примеру САД може извести закључак о стриктној подели власти, на законодавну, извршну и судску грану, у парламентарним демократијама, извршна власт није потпуно одељена од законодавне власти, па стога има и мишљења али и емпиријских потврдности да је кабинет (влада) заправо водећи, кључни »комитет« парламента. Доказ више у прилог ове констатације представља и чињеница да су чланови владе истовремено и чланови једног од два парламентарна дома, без или са компабилитетом ових позиција, на основу посредне или непосредне изборности. Та обавезност, међутим, не постоји у случају премијера. Следствено, по британском моделу, уколико премијер жели одређену личност у својој влади која није члан Парламента, тада јој или може доделити титулу, преко које ће ући у Горњи дом, или искористити упражњено место у Доњем дому, у коме би та личност могла бити изабрана. Наравно постоје и другачија уставна

12 Упореди: Еуген Пусић, *Управне организације – интеракција-структура-интерес*, Друштвено велеучилиште у Загребу, Загреб, 2005, стр. 139-142.

и законска решења која искључују овакву могућност акумулирања политичких функција, што не значи да у таквим системима не постоји тенденција пренаглашеног присуства и утицаја извршне власти у односу на законодавну и судску. Постоје и системи у којима висока партократска позиционираност постаје услов стицања високих државних функција, чиме се практично све полуге власти сажимају у уским елитним круговима, који имају тенденцију »продуженог боравка« у свету политике, што најчешће није у складу са готово елементарним принципима формалне демократске реконституције власти и прокламованим принципима временски ограничених реелекција. Шта више таква пракса и опонашање законито се „сели“ не само у ниже територијалне нивое организације власти, већ и у секторе привреде и друштва, њихове институције и организације, стварајући тиме нови квази-олигархијски систем, који тривијализује и банализује мисију и логику демократије¹³.

Судећи по пракси, реалност упућује на чињеницу, да међу овим облицима организације власти, управо се кроз еволутивне садржаје и форме државне односно јавне управе, могу препознати бројни и разноврсни појавни варијетети, па и напуштања изворног облика, организације власти. Тако на пример, у појединим државама Латинске Америке и Африке председнички системи су се извргли у системе војних диктатура, а ранији комунистички системи у земљама централне и источне Европе искусили су преминање партијске власти у односу на формално приоритетну парламентарну власт. Постоје и одређене форме комбиновања својстава председничког и парламентарног система, у којима већу виталност исказују неформални садржаји вођења политике у односу на формалне поступке и процедуре. Такве «хибридне» форме можемо идентификовати на примеру парламентарних система Немачке и Француске, и скупштинског система Швајцарске. Тако, у парламентарном систему Немачке, шеф државе је председник, биран на четири године од стране федералног парламента - савезне скупштине, која се састоји од чланова доњег дома парламента (Бундестаг) и паритетног броја заступника федералних јединица (Бундесрат). На челу владе је канцелар, који мора имати већинску подршку Бундестага, коме и лично односно инокосно одговара, и у име владе. Канцелар може тражити гласање о поверењу, те уколико не успе да га оствари, може посредством председника државе

13 Упореди: Мијат Дамјановић, *Демократија – епизодна мистерија*, Службени гласник/Мегатренд, Београд 2011, стр.: 11-28, 279-298, 345-369, 371-383.

тражити распуштање Бундестага и расписивање нових избора. У Француској председника републике бирају грађани на непосредним изборима, за мандат од седам година. Та чињеница непосредне изборности даје председнику велики ауторитет, ојачан и значајним овлашћењима: да именује премијера, да има велику улогу у вођењу спољне политике, да може да распусти национални парламент и да има широка овлашћења у ситуацијама ванредног стања. Поред тога председник председава седницама Кабинета, односно Саветом министара. Чланови савета не могу бити чланови парламента, али му могу приступити, говорити на његовим заседањима, али без права гласа приликом доношења, изгласавања одлука. Ипак, председник је и ограничен обавезом да за неке од својих одлука мора имати сагласност, потпис премијера или неког од министара у влади. Швајцарска има јединствен модел избора и функционисања извршне власти. Савезно веће се састоји од седам чланова, изабраних од стране савезне скупштине на период од четири године, са правом поновног избора без ограничења, тако да су поједини чланови већа са искуством од неколико деценија. У случају несагласности и супротстављености, нити савезно веће подноси оставку нити се скупштина распушта. Једноставно, преговарањем министри прилагођавају своје ставове очекивањима, интересним преокупацијама парламентарне већине. Иначе, скупштина (парламент) сваке године бира међу члановима већа (влада) председавајућег односно председника владе. Слична подражавања и опонашања бележе се и у случајевима недовољно консолидованих демократија, у којима председник, својом личном харизмом, наткриљује, најчешће без уставних основа, како законодавну власт тако и егzekутивну функцију владе. У оваквом типу система уобичајена је пракса задржавања или стицања челне позиције у политичкој странци, која има или доминантну позицију у страначком систему, или солидан коалициони капацитет, којим се споменута позиција стиче, »награђује«.¹⁴

Ипак, историјска ретроспекција модалитета организације власти упућује и на одређене еволутивне тенденције, када су у питању савремена друштва и савремене демократије. На пример, да се број монархија, у светским размерама смањује, тако да их је на почетку ХХI века мање од тридесет, а да су парламентарни системи организације власти знатно атрактивнији и у пракси доминант-

14 Ибид., стр. 11-28, 279-298, 345-369, 371-383.

нији у односу на председничке односно президентцијалне системе. Сасвим јасне реперкусије на организацију и функционисање извршне власти, односно државне/јавне управе има и опција партијског устројства, постојања стабилног или нестабилног дво-партијског или више-партијског система. Ове промене не заснивају се преваходно логиком формално-правног институционализовања, већ у знатно већој мери квалитетом непосредног функционисања.

Епохалним урушавањем и распадом света реалсоцијализма у земљама централне, источне и југо-источне Европе започео је важан процес политичке демократизације и економске либерализације, особене транзиције, у којој се постепено напуштана концепција хипертрофиране симбиозе државе и партије, монопартизма, командне економије и аморфног друштва, у коме није било услова за цивилно и грађанско друштво. У том несумњиво историјском заокрету стварају се поступно предуслови за нову развојну мисију државе, прикладнијих вредности и промене развојних приоритета. Наступило је време разбијања старих монопола у готово свим секторима јавног живота и стварања климе конкуренције и нових основа (само)одрживости. Стратегијом и политиком деконцентрације и децентрализације власти, делегације и дерегулације правних надлежности и овлашћења, променом својинских односа и реструктурирањем привреде, стварају се услови за кључну промену релација центра (националне државе) и периферије (локалне самоуправе), политике и економије, државе и грађана. Уместо отуђених и ригидних, хијерархијски устројених бирократских структура, предност се све убедљивије препознаје код флексибилних, политипских и самоодрживих организацијских ентитета, оспособљених за превентивне активности у стањима латентних неизвесности али и све ефикаснијем решавању испољених проблема.

Промени слике и представе о овом делу света несумњиво су допринели крупни реформски захвати у домену виталних инфраструктурних система, преображаји већих привредних система, уз комплементарно повезивање са средњим и малим привредним агенсима, подстакнутих процесима свеобухватних приватизација. Назначена је потреба реинвенције атрибута државне власти, модернизација јавне администрације на свим нивоима, стимулација корпорацијског/компанијског бизниса, као и модернизација менаџмента и предузетништва, динамичније развијање сектора јавних политика и промена односа државе према приватном сектору, уз

све учесталије примере опонашања препознатљивих и успешних садржаја и форми сарадње (партнерства) јавног и приватног сектора. Тиме би се несумњиво постепено стварали услови за плодотворнију сарадњу и повезивање са земљама ЕУ и другим супранационалним заједницама. Постепено приближавање ових земаља, њихових институција и организација споменутих заједницама означило је истовремено и њихово дефинитивно удаљавање од тешког и оптерећујућег тоталитарног, централистичког и бирократског наслеђа.

За разлику од искуства развијених демократских заједница и друштава, које су своје институционалне капацитете подизале постепено и рационално, земље овог региона су, под притиском прогресивних унутрашњих сила и уз подршку међународних институција, започеле процесе политичке демократизације, правне консолидације и економске стабилизације, али без бројних и важних претпоставки, и у сталној временској оскудици. Таква ограничења су објективно успорила, а понегде и угрозила, реформске подухвате. Ипак, споменути опсежни процеси реинституционализације и реорганизације подстакли су постепено стварање новог административног система, са све мање примеса старих и превазиђених решења, која нису издржала конфронтацију са изазовима модерног доба, односно која су изгубила привлачност за своје народе, за своје грађане.

Сувишно је напомињати да о правцима, садржајима, формама, методама и динамици реформисања државне/јавне управе и јавног управљања није било једноставно успоставити неопходан друштвени консензус. У условима тешких политичких конфронтација, кроз које се сламао отпор присталица старог режима и индиферентност и дезоријентисаност социјалних групација, али и ништа мањих недоумица и несагласности на страни реформски оријентисаних снага у погледу развојних циљева и метода, мукотрпно се пројектовала, градила и покретала архитектура новог система власти. Све се то одиграло у условима скромних демократских капацитета, ограничене парламентарне културе и уз присуство квазиопозиције, која се по старим и опробаним клишеима претежније формирала по идеолошкој окосници, а мање и ређе по дугорочним развојним пројекцијама. Тиме је била угрожена па и изгубљена значајна друштвена енергија, опстала је инерција, а ти-

ме је олакшано одржавање социјалних напетости и институционалних напетости.

У таквом амбијенту, у земљама централне и (југо)источне Европе, да би се успешно обавио велики реформски преокрет, између осталог, и у домену јавне политике и власти, потрошена је последња деценија XX века. То је претпостављало успостављање политичког консензуса о стратегији свеукупне реконструкције политичког, економског, правног и друштвеног система. Тиме је била отворена обеспокојавајућа дуга листа потребних промена које су се морале обавити да би се ухватио корак са организацијским и управљачким стандардима развијеног света. Према очекивању и у земљама ових региона проблем модернизације јавне администрације на свим нивоима, од централне до локалне, захтевао је константно преиспитивање и поређење сваког реформског корака, посредством универзалних домета и вредности система са већом ефикасношћу, ефективношћу и економичношћу њихових институција. Показао се посебно тешким подухват формирања чвршће и поузданије идентификације интереса грађана са интересима органа и организација власти и обратно. Поред успостављања нужне и довољне консенсуалности кључних политичких актера за стратегијску визију развоја система, што није у свим споменутих земљама споменутог региона препознато, неопходно је било и формирање друштвене свести о редоследу и јасним приоритетима у послу комплексне трансформације целине система и његових конститутивних делова. Из тих разлога путеви и постигнућа појединих држава овог региона дали су различите резултате у процесима реформисања јавног сектора, имајући у виду њихове различите традиције, дивергентна полазишта, приоритете и подлоге социјеталних реконструкција, амбициозност сопственог пројекта, отвореност за искуства других, истрајност у реализацији и окончавању започетог посла и сл.

Темељни принципи савремене јавне управе

Систем јавне управе и управљања условљен је на суштински начин капиталним изменама у конципирању економских параметара, јавних финансија и релацијама између различитих административних нивоа и ентитета. Концепција нове јавне управе,

јавног предузећа, јавне услуге, јавне потрошње упућује на нову философију приходавања, тока и контроле финансијске политике и фискалне децентрализације. У конципирању реформе јавне управе једна од иницијалних претпоставки је промена физиономије правног система, правне регулативе. То је први талас трансформације, предуслов опште и широке модернизације система који креће путем иреверзибилне транзиције. У питању је промена укупне конфигурације правних норми, установљених по принципу уже фокусиране регулативе, која је чистије профилисана и која искључује праксу антиципацијских норми, односно одржавања латентног раскорака између нормативних пројекција и стварних стања и ситуација. У модернизацији јавне управе, од централне до локалне управе, нови информациони системи могу значајно да унапреде процесе рада у њима, са гледишта њене веће ефективности, ефикасности и економичности. Оне собом повлаче и комфорније услуживање грађана, егзактнију и бржу комуникацију, која истовремено смањује ризике различитих тумачења и неспоразума, који су често прерастали у конфликте од којих је заправо свака страна била на губитку.

Све претходно наведене очекиване трансформације поставиле су на дневни ред и подизање капацитета модерне администрације, администратора и јавних менаџера. У том смислу, незаобилазни су реформски захвати у систему редовног и специјализованог образовања, курсева реиновативног знања, семинара доквалификација и разноврсних специјалистичких тренинга за стицање посебних вештина. За успех реформе јавне управе незаобилазно је формирање нових профила чиновника и службеника, који са новим, проширеним и продубљеним знањима могу ојачати дигнитет јавних институција. Тиме ће се по први пут успоставити реални идентитети обе стране, управе и грађана, а следствено и међусобно интересно препознавање и поштовање. Логиком ове вишедимензионалне трансформације смањено би се маневарски простор за неконтролисано бујање администрације, поставио би се рационалнији приступ персоналној политици, избору профила, струка и степена очекиване професионализованости јавних службеника. Тиме би се и отворио пут установљењу нове етике управних радника, довољно солидне да издржи притисак познатих биропатолошких појава, инкриминисаних радњи, мита, корупције и сл.

С тога, за промену односа државе и грађана важна је припрема и ових других, који ће постепено, због промењене климе,

кориговати свој став према јавним институцијама и организацијама. Ту су потребна велика улагања у подизање образовног нивоа грађана, јачање њихове политичке зрелости, подизање нивоа политичке културе, грађанске свести и толеранције. Само такви грађани могу бити реални учесници у јавном животу, утицајни партнери и поуздани контролори носилаца јавних овлашћења. Тек у таквим околностима биће постепено докидана дуготрајућа супротстављеност, међусобно подозрење и неповерење представника државног апарата и грађана. Све су ово позната и дуготрајућа оптерећења која и формалну демократију чине илузорном.

Овај замашни посао свакако ће покренути бројне и несумњиве промене, од којих смо нагостили само оне најмаркантније, и указали на нова решења која би вероватно допринела промени амбијента јавног и политичког живота. Да би та промена била плодотворнија, неопходно је стварање нове мреже институција и организација, са знатно вишим капацитетом, које би могле да обезбеде систем квалитетније владавине, управе и управљања. Очекивани преображај је толико значајан да се пре може говорити о суштинској промени система, него његовој корекцији. У питању су преображаји свеукупне организације власти, не само јавне управе, јавне администрације, већ и организације привредног и друштвеног живота. Тек међусобном условљеношћу модернизације државе, привреде и друштва приближавамо се пожељном приступу реструктурисања и преобликовања кључних институција и организација које чине тврдо језгро целовитог демократског система.

Целовитост преображаја споменутих блокова институција и организација подразумева све нивое територијалне и функционалне организације државе, привреде и друштва. У њима се претпоставља промена односа и процеса, пре свега напуштањем централизованог и хијерархијског система, који функционише искључиво путем односа надређености и подређености, односно путем неконтролисаног бирократског волунтаризма. Судећи по искуству успешних система, излаз је на супротној страни, у процесима децентрализације, односно деконцентрације, делегације и деволуције овлашћења и препуштања оном нивоу организације власти који их може најефективније и најефикасније остваривати.

Принцип децентрализације представља једну од кључних претпоставки и вредности реалне демократизације политичког, економског и правног система, кроз промену природе односа раз-

личитих нивоа организације власти. Свакако ова трансформација није искључиво узрокована реаранжманима моћи и власти у друштву, већ и мењањем положаја и улоге грађана, њиховог учешћа и утицаја у политичком и јавном животу. То је уједно и услов без кога се не може замислити нова утилитарна и услужна функција, сервисна служба државне/јавне управе. Коначно, тада децентрализована управа свеукупног јавног сектора, судећи по искуству модерних и развијених демократија, функционише квалитетније а њене самоуправне форме у локалним заједницама постају за грађане отвореније и погодније за задовољавање њихових виталних интереса. Политика децентрализације се манифестује кроз неколико комплементарних варијација: а) деволуцију власти, као најпотпунији облик децентрализације у коме се подразумева реалокација државне власти кроз конституцију ексклузивне надлежности локалне власти; б) деконцентрацију власти која значи пренос компетенција централне власти на гране локалне власти, која преко ефеката пренетих надлежности повратно утиче на централну власт, ради увећања опште ефикасности (управног) система; ц) делегацију власти, као модел позиционирања између деволуције и деконцентрације власти, чиме се локалној власти препушта непосредно извршавање стриктно одређених јавних функција. С друге стране, у домену централне власти остају контролне функције и обавеза обезбеђивања услова за реализацију делегираних послова.¹⁵

Важна је, међутим, напомена да исход и успех процеса децентрализације у великој мери зависи од степена остварености неколико међусобно повезаних претпоставки. Прво, од квалитета и потенција државе, њене вишедимензионалне, политичке, економске и правне консолидованости и функционалности; Друго, од квалитативних (суштинских) и квантитативних (фактичких) вредности функционално-територијалне организације, броја и нивоа административних јединица, њихове међузависности, релација компетенција и одговорности управе и самоуправе. Треће, од развијености локалних заједница и снаге капацитета локалне самоуправе, вреднованих како кроз параметре објективних ресурса (привреде и инфраструктуре) тако и субјективних ресурса (професионалности и етике управних радника). Четврто, од ефеката рационалне примене принципа субсидијаритета и реалности коегзи-

15 Јан Ерик Лане, *Државно управљање – разматрање модела јавне управе и јавног управљања*, Мегатренд/Службени гласник, Београд, 2012; Норман Флин, *Управљање јавним сектором*, Мегатренд, Београд, str. 35-36.

стенције свих видова децентрализације, међу којима су економска, финансијска и фискална, најпресудније за успешну ревитализацију и модернизацију читавог система.

Принцип деполитизације има шире значење и функцију од стимулатора правца, садржаја и форме реформског курса модернизације државне/јавне управе, од система арбитрарне власти ка систему јавних услуга. У питању је промена односа и извора утицајности политике и економије, права и политике, економије и права. Од успеха превазилажења наслеђа ауторитарног система у коме је политика засенила све друге садржаје јавног живота, која је била и остала несклона охрабривању људи отвореног духа и слободног мишљења, веома зависи процес стварања нове политичке и административне елите, која ће бити нужно оспособљена и довољно инспирисана да постепено мења схватање о природи и карактеру власти, јавног добра, етици и емпатији.

Процес и успех деполитизације државно/јавне администрације условљен је такође са неколико важних претпоставки: стварањем услова за прикладно образовање различитих профила квалитетних управних радника, високог професионалног ранга, са специјализованим знањима; објективним селекционирањем и непристрасним избором јавних чиновника и службеника; класификацијама и систематизацијама радних позиција и објективизираним професионалним промоцијама каријерних чиновника; заштитом државних службеника од политичких притисака, у односу на утицајне центре политичке и економске моћи; јасном поделом између именованих и изборних лица, која је заснована на прикладним вредностима и врлинама таквих лица и др. Остваривање ових претпоставки није једноставно и не може остварити у кратком року, не само због њихове реалне комплексности, већ и због објективних амбијенталних околности, увек актуалних трансформација на националном, регионалном и интернационалном плану. Јер, подизање професионалног знања и административне културе треба да ојача нови идентитет института и институција државе, које би придобиле поверења грађана, а повратно код њих продубило осећање припадности и самопоштовања. Тиме би се следствено подстакло већи степен партиципације грађана у јавном животу, њихова кооперативност и лојалност. А све ове вредности и врлине су управо битни квалитети добре јавне управе и система добре владавине.

Принцип професионализације, као основ промене стања стручно инсуфицијентне, неискусне, аматерске, неодговорне и неефикасне администрације, што карактерише већину земаља у транзиционом развоју, представља услов без кога се не може замислити квалитетно управљање у јавном сектору. Да би се обезбедио реалан и одржив професионализам јавне администрације, потребна је радикална промена у битним елементима њене организације и управљања: промена схватања положаја и улоге јавних службеника и њиховог односа према грађанима; промене у систему општег и специјализованог образовања и политици иновативних доквалификација, преквалификација и сертификација; увођење и примењивање нових информационих технологија и стандардизовање поступака и процедура, чиме би се подстакла ефикасност јавне управе али и спутало присуство социо-паталоских појава у раду и одлучивању државних органа; гарантовање транспарентности и одговорности како у креирању норми тако и њиховој имплементацији; стварање новог и стимулативног система промоције и награђивања јавних службеника. Све су ово захтевни али и незаобилазни услови са чијим би се испуњавањем обезбедио већи респект и дигнитет државној/јавној администрацији. Тиме би се убрзало превазилажење њених несолидних и импровизованих решења, потиснуо разорни лаицизам и флагрантна неодговорност како према институцијама које заступају тако и према грађанима које непрофесионално опслужују, недовољно уважавајући њихов новац и њихово време. Од доброг и одговорног бизниса, примерице кроз лансирање модалитета јавно-приватних партнерстава, могла би се “позајмити” мотивација, солуције и искуства, “комбиновањем онога што је најбоље из ова два света”, с циљем да се пруже што квалитетније јавне услуге. То, међутим захтева, као што је познато, “демократску одговорност јавних власти и управљачке вештине и економичност које доноси приватни сектор”.¹⁶

Принцип рационализације, када је у питању реформа јавне управе, тиче се односа између улазних и излазних институционалних параметара, процене вредности планираних и остварених резултата њених служби, оптималног коришћења средстава и административног особља за постизање програмираних циљева. Другим речима о принципу рационалности државне/јавне адми-

16 О протиуречним искуствима ових партнерстава у земљама централне и југо-источне Европе видети у: Душан Дамјановић, Татјана Павловић-Крижанић, Габор Петери (ур.) *Партнерства јавног и приватног сектора*, ПАЛГО центар, Београд, 2010.

нистрације се може судити и преко употребне вредности мреже њених институција и организација, броја и квалитета ангажованих кадрова, профила и оспособљености управних радника. У сектору државне/јавне управе принцип рационализације има уз то и различите конотационе нивое. На макро плану постоји потреба сталног преиспитивања степена комплементарности подељене власти (законодавне, извршне, управне и судске), њиховог рангирања, међусобног прожимања и специфичне аутономности сваке посебно. У релацијама различитих територијалних нивоа организације власти, природа међусобних односа пресудно зависи од присуства или одсуства стварне а не формалне или фиктивне деконцентрације и децентрализације власти, са познатим предностима које иначе ове тенденције и процеси собом (до)носе. Коначно, на микро плану рационализација значи питање склада између изворних и пренетих надлежности и развијености капацитета да се ове друге могу реализовати на квалитетан начин.

О утемељености принципа рационалности се може закључивати и преко оцене стања институционалне функционалности ових служби односно прикладности реаговања на задовољавање друштвених потреба, артикулацију и заштиту јавних интереса, јавног добра и задовољавање интереса грађана на професионалан и праведан начин. Индикативна је и политика усклађивања интереса и унапређивања односа државног и јавног сектора али и јавног и приватног сектора. Ови циљеви подразумевају реадaptацију и реиновацију институција јавне управе, рекомпозицију надлежности конститутивних нивоа у административној пирамиди, увећање пропусне моћи комуникационих канала и нове профиле боље припремљених кадрова, свесних својих нових мисија и улога.

Принцип модернизације, остаје трајно важна и незаобилазна претпоставка за свако савремено друштво које види или бар назире своју будућност. Овај принцип треба заправо да на синергијски начин субсумира усклађеност и ефективност свих претходно споменутих принципа. Суштина захтева за убрзаним реформисањима државне/јавне управе своди се, с једне стране, на императив њене веће ефективности, ефикасности и економичности, а са друге стране, на искрену и одлучну афирмацију већег учешћа и утицаја грађана у јавном животу, јавној политици, у јавним стварима, на јавној сцени.¹⁷

17 Johan P. Olsen, *The Modernization of Public Administration in the Nordic Countries*, Sverige Maktutredningen, 1988.

Процес модернизације подразумева различите развојне платформе и бројне претпоставке које се јављају већ у иницијалној фази реформи. На пример, модернизација политичког, економског и правног система објективно ствара нову климу за унапређивање целовите развојне стратегије владајуће политике и доношење капиталних одлука. Ипак, најпрепознатљивији је допринос информационе и комуникационе технологије. Убрзаним и незаустављивим ширењем све разноврснијих апликација информационе технологије стварају се предуслови за суштинске промене у државној администрацији и њеним односима са јавношћу. Те промене су пре свега везане за подизање професионалних стандарда и објективизирање њеног рада, појачану транспарентност њених учинака а тиме и одговорности њених представника. Са изразитијом ефективношћу и ефикасношћу рада њених представника у свим секторима власти и јавних служби законито се поставља и питање исплативости односно економичности њихових услуга, па и тражење алтернативних решења.

Овај суштински преображај, условљава промене и прилагођавања свеукупног социјеталног амбијента, климе и капацитета читавог спектра комплементарних система политичке стратегије, правне регулативе, економских ресурса и друштвених потреба и иницијатива. Међутим, његово усаглашавање је крајње компликовано а често у дубиозно, услед читавог низа настајућих интервентних зависних и независних варијабли, које није једноставно предвиђати, користити, усмеравати и успешно контролисати.

Несумњиво да изнета аргументација у погледу стања политике, економије и права чини реалнију подлогу за текуће и будуће институционалне и функционалне промене и унапређивања јавне управе и јавног управљања. Променити карактер и природу власти, створити самоодрживи привредни потенцијал, обезбедити правну сигурност, створити нову филозофију управљања јавним пословима и систем вредности прилагођен потребама новог времена, остаје само инвентар високих циљева уколико су оскудни капацитети законодавне, извршне, управне и судске власти. С тога се и отвара потреба за убрзаном реконцептуализацијом и реинституционализацијом друштвено-политичког и друштвено-економског система, у чему је изузетно значајна улога државне/јавне управе, владања и управљања. Ова стратегијска реоријентација ослоњена је добрим делом на промену односа државне и јавне управе, који је значајним делом условљен и уважавањем општих тенденција у

савременим демократским државама, друштвима и заједницама. Овде бих споменуо оне најзначајније и најсудбоносије за развој савремене демократије: подстицање самоограничавања и свођења државних функција и делатности, уз истовремено јачање њихових ефективности и ефикасности у процесима имплементирања; подржавање стварања и јачања јавног сектора, уз асистенцију приватног сектора, формирањем јавно-приватних партнерстава; јачањем јавне управе као услужне делатности, а не као полуге еманације власти, што подразумева промену природе односа између државе и грађана; подстицање деконцентрације, децентрализације, деволюције, делегације и дерегулације власти, ради јачања компетенција институција самоуправности, невладиних организација и иницијатива грађана; уважавање потребе промена концепције јавног управљања, његових садржаја и форми, учесника и овлашћења, процедура и поступака; ширење и јачање вишеверских и вишесмерних контролних механизма у сектору јавне управе и јавног управљања; убрзано ширење и интензивирање улоге информационе технологије у модернизацији и рационализацији рада и одлучивања органа и организација јавне управе; стварање нових профила управних кадрова, са новим знањима, етиком, мотивацијом и лажношћу.

Закључио бих ово разматрање о стању и изазовима јавној управи и управљању са указивањем на два фундаментална исходашта. Прво се тиче обзнањивања неизбежне потребе стратегијског реформисања јавног сектора, а друго, нове физиономије спектра јавних политика. И једно и друго је последица одлучног дистанцирања од традиционалне државне управе, окарактерисане као празне лажне и бесмислене ("the hollow state") али и супститутских карактеристика јавне управе, које нису значајније промениле карактер и природу власти, као што нису увећале ни утицајност грађана на креирање јавне политике/јавних политика и доношење капиталних одлука, које се управо њих тичу. Време ће показати у којој мери ће "испловљавања" терета државних функција у просторе недржавних асоцијативних форми, а са друге стране "упловљавања" пара-државних независних регулаторних тела ("агенцијација"), као и јавних предузећа, приватних корпорација и невладиних организација у традиционалне сфере власти, објективно умањити ефективност и ефикасност утицаја и надзора грађана над "високом политиком". С друге стране, карактер овог проширеног и интересно хетерогеног институционалног оквира, узрокује

хибридну природу интер-релацијских односа између његових конституената, а тиме се практично ствара уговорна виртуелна интересна заједница, изван домашаја контроле јавности и елементарне утицајности грађана. Ово може послужити као добар пример који показује да разлози економске рационалности могу угрозити очекивања политичких детерминација, односно потврдити да се вишеструки успон овог хибридног сектора може одиграти без значајнијег присуства демократских поступака и процедура. Али, с друге стране многа истраживања у различитим деловима света показала су да је ово управо зона у којој се корупционаштво лакше шири и продубљује, односно теже уочава и искорењује.¹⁸

Има и мишљења да су јавна управа ("public administration") и јавно управљање ("public management") заправо логични конституенти државног управљања ("state management"), који праве разлику између државе и тржишта, јавног и приватног, економије и политике, исте не подвајају већ их спајају, у сврху што квалитетнијег опслуживања грађана у сфери јавног сектора. Односно ова сфера је више од једноставног спајања јавног и приватног сектора, заправо представља њихов синергијски израз. Иначе савремени модел државног управљања примеренији је развијенијим капиталистичким државама и њиховом схватању кључних обележја демократије. То претпоставља плуралитет његових функционалних форми, кроз бирократску, тржишну, партнерску и хибридну инклинацију.¹⁹

Реформа јавне управе/јавног сектора

Реформисање јавног сектора, чији је основни циљ пружање јавних услуга, без обзира да ли се у тој улози могу наћи јавна или приватна предузећа (корпорације, компаније) најчешће је фокусирано на право и поредак, инфраструктуру, образовање и здравствено збрињавање, социјалну заштиту, екологију. Процес пружања јавних услуга у овим областима подразумева испуњавање одређених претпоставки, као што су стратегичност, контингент-

18 Н. Brinton Milward, „The Changing Character of the Public Sector“, u James L. Perry (ed), *Handbook of Public Administration*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1996.

19 Упореди: Јан Ерик Лане, *Државно управљање – разматрање модела јавне управе и јавног управљања*, Мегатренд/Службени гласник, Београд, 2012.

ност, рационалност, партнерство (јавно-приватно), умреженост, економичност и одговорност према захтевима корисника и очекивањима грађана. Међутим, у свакој од ових претпоставки, о којима је у другом контексту већ било речи, јавља се тзв. имплементациони раскорак, између циљева централне власти у вези реформисања јавног сектора и реалних резултата, практичних исхода ("policy outputs" и "policy outcomes"), у нижим – ужим административним ентитетима. Јер, државно управљање у правилу се изражава кроз неколико територијално-функционалних нивоа, као последица остварених процеса деконцентрације и децентрализације власти. Регионални ниво, као основ вертикалног повезивања централне власти и локалне самоуправе, али и хоризонталне међу-упућености има најзначајнију улогу управо у сфери јавног управљања, јер је кључни смисао регионализације и регионализма подстицање и уравнотежење пре свега економског развоја, како урбаних тако и руралних простора. Поред тога процес регионализације има додатни значај јер се њиме проширује и продубљује сарадња националне и интернационалне политике и јачају супранационални идентитети, од којих велику корист имају и државе са скромнијим развојним капацитетима.

Наравно структура територијалног организовања може бити и сложенија, имајући у виду не само величину државне територије, већ и њене функционалне карактеристике и повезаности, традиционално наслеђе и актуалне развојне стратегијске аспирације. Ту спадају и изазови институционалног повезивања кроз наднационалну регионализацију и глобализацију. Такође, нису занемарљиви ни доприноси под-муниципалних заједница и суседства, која преваходно остају у домену интересних група, удружења и других ad hoc грађанских иницијатива. Ова институционална и организацијска сложеност предестинира и адекватну менаџеријалну комплексност, која постаје снага или слабост, шанса или претња, процесима демократизације и обезбеђивања одрживог демократизма, у зависности од степена развијености социјеталних услова. Овај "нови институционализам" препознаје и наглашава улогу институција у обликовању организацијског понашања, норми и улога, праксе и културе кључних организацијских агенса. Институционална транспарентност у јавном сектору постаје услов без кога није изводљива добра владавина и добро управљање.²⁰

20 Упореди: James March, Johan Olsen: *Rediscovering Institutions: Organisational Basis of Politics*, Free Press, New York, 1989.

С тога када се расправља о карактеру, структури и квалитету организације и управљању јавним сектором подразумева се процена вредности, ефективности/ефикасности и економичности јавних услуга ("public services"), независно од тога ко их пружа - јавна, јавно-приватна или приватна предузећа, на ком власништву су заснована, и која их мотивација карактерише, ко их води - "sharks" или "fat cats". Међутим, оно што је битно за јавну сферу, за јавни домен, односи се на "оспособљеност ауторитативног јавног избора за колективну активност и сврху".²¹ И док је до осамдесетих година прошлог века за активности јавне администрације коришћен израз "јавна управа" а његове чиновнике "јавни администратори", од тог времена ка трећем миленијуму све се учесталије помиње "јавно управљање", а за његов персонал "јавни менаџери". Основ и начин њиховог образовања, селекција, избор, каријерно усавршавање, промоциони основи и имиџ се разликују. И може се рећи да су савремени јавни менаџери, поред осталог и због подмаклих глобализационих трендова, по својим професионалним особеностима и афинитетима међусобно ближи, него што је то случај са њиховим "претходницима" јавним администраторима у националним оквирима.

Али, са ширењем и афирмацијом идеја ("новог") јавног управљања које је све већу пажњу посвећивало финансијским и фискалним аспектима, регулацији односа са проширеним кругом актера и партиципаната ("stakeholders"), статусним варијацијама јавних менаџера, њиховим предузетничким капацитетима и увећаној одговорности, убрзо се појавила нова квалитативна идеја јавног надзорништва "public governance", што инкорпорира овлашћења владања, управљања, руковођења, вођења. Разлика између "new public management" и "public governance" постаје нешто јаснија када се исказује кроз врсту њихових примарних активности. И док се први модел претежније бави егзактним мерењем индивидуалних и организацијских резултата ("outputs"), други, тежиште ставља на процену квалитета вишедимензионалне сарадње референтних организација ради остваривања вишег нивоа пројектованих циљева, како грађана тако и организација (stakeholders). Ово разликовање постаје још уочљивије ако се изрази кроз практичан пример. Рецимо, проблем редовног уклањања смећа са улица и потребе благовременог чишћења и депоновања (managerial

21 Упореди: Stuart Ranson, John Stewart: *Management for the public domain: enabling the learning society*, Macmillan, Basingstoke, 1994.

approach). Односно, васпитавањем грађана да не загађују средину коју користе, указивањем на могућности рециклирања одбачених ствари. То подразумева информисање и образовање грађана свих узраста, путем разноврсних кампања, да развију свест потребне култивисаности и њиховог охрабривања да изразе своје неслагање и презир према појединцима који се недолично понашају. Такође, овоме доприноси и боља снабдевеност сувоземних и водених путева, улица и тргова, као и транспортних средстава са просторима, местима и контејнерима за одлагање (категоризованог) смећа, (governance approach). Надаље, промени понашања неодговорних појединаца, који тиме показују недостатак елементарних манира цивилизованости и непоштовање напора локалних власти, могу ефикасно допринети драстичније мере кажњавања, како је то показало искуство земаља које су тај проблем успешно решиле. Томе су помогле и специјализоване редарске и хигијенске службе у оквиру унутрашњих и спољашњих јавних простора, као и добро припремљена комунална полиција. Поменути приступи, и поред својих концептуалних специфичности, нису несагласни, већ су међусобно допуњујући, компатибилни су. И овде су, само на први поглед "баналног" примера, у питању стабиловања такође важних демократских права, овог пута на чисту, здраву и лепшу урбану средину и наравно на њен очувани и унапређени, богатији природни амбијент.²²

Коначно, сврсисходно је указати и на нова схватања феномена, области и анализе јавне политике (public policy), подручја која у различитим политичким системима имају изразито диверзификована значења и подразумевања. У једнима се прави разлика између државне и јавне политике, као последица разликовања државне и јавне управе односно државног и јавног управљања, односно државне и јавне својине, док се у другима јавна политика односи на све активности које реализује извршна власт "government", влада и председник, који може имати значајнија и утицајнија овлашћења или само протоколарне дужности.²³

Под јавном политиком, подразумевају се све оне активности које држава/власт сматра неопходним за њено успешно и одговорно функционисање. Постоје и друга одређења суштине

22 Tony Bovaird, Elke Loeffler (eds), *Public Management and Governance*, Routledge, Taylor/Francis Group, London/New York, 2009.

23 Упореди: William N. Dunn: *Public Policy Analysis – An Introduction*, Pearson, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2004.

јавне политике која се више односе на пројектовани ауторитативни избор циљева, вредности и праксе, чињења и нечињења, односно утврђивање сврховитости ”алокационих вредности” за целину друштвених потреба. Иначе програмирани спектар јавних политика разликује се не само у односу на различите интерне и екстерне мисије појединих држава, њихове уобичајене променљивости, условљене друштвеним успоном или падом, него и у односу на положај, улогу и број њихових конститутивних делова, њихових основних ингеренција и особености њихових међусобних релација (”intergovernmental relationship”). Тако, преко анализе (рас)подела ових кључних надлежности и њихових промена и померања у рангирању, њихове централизације или децентрализације, са доста поузданости се може судити о демократским перформансама посматраног друштва/друштава. Тако се централна (државна) власт најчешће опредељује за оне области које су важне за безбедност и сигурност државног система, као што су одбрана, безбедност, правна сигурност, финансије, спољна политика и транспорт. Али, постоји и паралелизам јавних политика које су истовремена ”брига” како централне тако регионалне и локалне власти. Ту спадају старања о природним ресурсима и еколошкој заштити, полицијским и против-пожарним службама, јавном здравству, образовању и школству, социјалној политици и социјалној заштити. Коначно, постоје и оне јавне политике које су због своје ”сервисне” природе и услужног карактера, превасходно ”лоциране” на регионалном и локалном нивоу, као што су надлежности у областима вокационог образовања, болничке неге, санитарних служби, путне мреже, притворских јединица. Од висине, планиране и реализоване јавне потрошње, за потребе функционисања споменутих области јавне политике, може се много тога закључити о карактеру и типу државе, њеним развојним преференцијама и демократским капацитетима.²⁴

Постоје многа отворена питања о смислу, сложеностима, ограничењима, донетима, интерпретацијама и модалитетима анализе јавних политика (”policy analysis”). Она потичу из различитих схватања света политике, теорије и емпирије, система и процеса, креатора и партиципаната, инсајдера и аутсајдера. Они су пре ме-

24 Упореди: Michael E. Kraft, Scott R. Furlong, *Public Policy – Politics, Analysis and Alternatives*, CQ Press, Washington DC, 2004, pp -4-8; William N. Dunn, *Public Policy Analysis – An Introduction*, Pearson, Prentice Hall, Uper Saddle River, New Jersey, 2004, pp. 2-4.

ђусобно комплементарни него дискриминаторни, јер ”покривају” различите аналитичке аспекте јавних политика. Међу моделима евалуације јавних политика најчешће су навођени следећи: институционални, процесни, јавног избора и теорије игара.²⁵

Први се односи на вредносне детерминанте владиних и невладиних институција и организација, које ”носе” политички живот и усмеравају политичке процесе, дајући им и/или оправдавајући потребан легитимитет и легалитет. И то, кроз целу социјеталну мрежу, кроз све административне и менаџеријалне нивое, али и зоне њиховог међусобног прожимања.²⁶ Други, се односи на активности креатора политике, доносиоце одлука, извршиоце и контролоре политичких процеса, њихових интенција и постигнућа. А та евалуација ”погађа” све важне фазе тог процеса, од идентификације поља и проблема анализе, формулације кључних тежишта анализе, њихове јавне афирмације, институционалне легитимизације и учинака мериторних имплементационих агенса, као и оцена непристрасних опсерватора.²⁷ Трећи, се ослања на концепцију јавног избора (public choice), по којој се политика, односно политички процес схвата као израз колективног одлучивања само-интересно одређених појединаца, без обзира на њихове јавне позиционiranости и улоге. То се односи на њихово перманентно настојање да што оптималније остваре своје личне добити како у сфери политике и друштва тако и економије и тржишта. У том циљу делују здружено да би остварили сопствене међусобне добити. С друге стране, теорија јавног избора не пребрегава чињеницу да администрација користи одређене функције којима тржиште не располаже, да би управо отклонила неке пропусте и промашаје тржишта.²⁸ Четврто, теорија игре (game theory) односи се на политику рационалног избора (rational choice) у компетитивним ситуацијама у процесима одлучивања када два или више ”рационална” учесника имају могућност избора, чији исход зависи од одређености (избора) сваког од њих. Ти учесници могу бити појединци, групе, институције. Важно је напоменути да се у сфери политике јавног одлучивања не

25 Упореди: Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2009, стр. 43-45.

26 Упореди Robert E. Goodin, *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press, 1996.

27 Упореди: Tomas A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process* (3rd ed.), M.E. Sharpe Inc., New York, 2011.

28 Упореди: Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, Warvester Wheatsheaf, 2000.

могу стећи услови у којима је могућа идентификација ”најбољег” непристрасног избора, управо због тога што је исти производ воље и хтења већег броја заинтересованих учесника, који су међусобно међузависни.²⁹

Поред ова четири модела постоји још неколико који се спомињу у литератури. То су модели рационалности, инкрементализма, теорије групе и теорије елите. Модел *рационализма*, рационалне политике карактерише настојање досезања оптималне друштвене добити, односно избором оне алтернативе која обезбеђује добитак односно избегавањем оне која води у губитак. Према овом моделу рационалност постоји када је разлика између постигнуте и изгубљене вредности позитивна односно већа у односу на било који други алтернативни приступ, који се иначе мери свим релевантним социјеталним факторима и вредностима. Овај модел је иначе условљен читавим низом комплексних предуслова, персоналних и социјеталних, које није једноставно задовољити, те је с тога често оптимална рационалност недокучива, односно тешко и неизвесно се до ње долази. Модел *инкрементализма*, ослања се на политику континуалних промена, предвиђања сукцесивног раста, заснованог на искуствима даље и ближе прошлости. У овом моделу такође постоји проблем ограничења које узрокују бројне променљиве и интервентне варијабле, које добијају на индикативности када се оцењују као домети јавних политика на макро социјалном плану. Овај модел може да затаји у случају изненадних кризних ерупција и непредвиђених дисконтинуитета, који руше претходно успостављене трендове. Последњи такав случај на глобалном плану догодио се крајем 2008 године, са деструкцијом глобалног финансијског тржишта и појавом врха рецесионог леденог брега. Модел *интересно-групног еквилибријума*, по коме се анализа јавне политике процењује кроз покушаје уравнотежавања групних супротстављања и конфронтација, настоји да открије правилности стицања или губљења јавног утицаја најважнијих интересних група. Велики значај познавања правила игре и рационалних избора које врше најутицајније друштвене групе око најважнијих друштвених питања, добија додатно на снази када се има у виду чињеница да су управо ове групе генератори повезивања грађана и власти. Ова улога је свакако несразмерно деликатнија у кризним временима и конфликтним ситуацијама, када није једноставно открити корене

29 Упореди: Roger B. Myerson, *Game Theory: analysis of conflict*, First Harvard University Press paperback edition, USA, 1997.

социјеталних дестабилизација. Коначно, *модел преференција елите*, произилази из основане претпоставке да јавном политиком управља владајућа елита, са или без ослањања на глас народа, што наравно представља рушење мита о присуству демократије односно њене неприменљивости и одсуства. Најчешће је на делу активна елита а у стању инертне апатије маса. Елитни кругови креирају развојне визије јавних политика, ешалони јавног чиновништва исте операционализују и оживотворују, обавештенији делови грађанства то углавном са резигнацијом прихватају, а већина необавештених, која се делом буди из летаргије у поводу избора, најчешће није ни свесна својих (не)могућности. То је редовно стање, а ванредно се уводи када би масе пожелеле да управљају системом, што се у правилу, из много разлога, покаже утопистичким чином, те се убрзо прилагоде ванредном стању као редовном.³⁰

Закључак

Из свега реченог, претежно заснованог на компаративним искуствима, могло би се закључити да јавна управа и јавно управљање, може истовремено послужити и за јачање формално демократске оријентације али и за њено онемогућавање или што је чешћи случај смишљено одлагање. Наравно етатистички и бирократски ум има на претек разлога зашто и сваки помен о модернизацији сматра преурањеним. Ситуација је нешто боља за афирмацију и јачање института и институција демократије у друштвима у којима управљачка елита има вишевековни или вишедеценијски континуитет, а грађани памћење учинака репрезентативне власти, које сеже бар кроз неколико генерација. Јер, демократију има смисла учити, без обзира на сва осујећења да се не може научити. То што се могу појавити велика охрабрења када је у питању локална демократија, па и спорадична и краткотрајна искуства добре владавине у оквиру појединих (националних) држава, није довољно, јер је шире окружење у првом случају национални план, а у другом регионални или глобални, прожето бројним противречностима а често и екстремним контрадикторностима. Без националног односно интернационално-социјеталног синергизма нема демократије.

30 Упореди: Thomas R. Dye, Herman Zeigler: *The Irony of Democracy*, Belmont, CA: Wadsworth, 2009.

Нема је када је сведена само на познате и поједностављене принципе формалне демократије и непоуздане индикације статистичке, изборне, политичке демократије.

Лук и стрела од древног изума до данас, мењали су свој изглед и намену, од средства да би се омогућило преживљавање, да би се походovalo, ратовало и освајало, да би се усадио страх од одапете стреле сваком ”отпаднику” од вере, да би се симболично освојило срце љубави, да би се одмеравало оштро око и мирна рука олимпијца, ипак своју механичку и метафоричну суштину нису променили. Велика је аналогија са државом и влашћу, тек заједно и то ултимативно (фундаментално) нераскидиво трају, мењајући бројне форме и манифестације, а да заправо не мењају суштину владања, неумољиве принудности и арбитрарности моћи, одабраних од бога, његових апологета или изабраних од народа, посредством његових трибуна. И у првом и у другом случају као израз великих и непресушних имагинација, али и пратећих, оптерећујућих имагинарности, бројних недостатака фактичких реалности. Следствено претходноме, и трагања за оптималним и аутентичним модалитетима извршно-управне и управне власти, државне и/или јавне администрације, јавног управљања или новог јавног управљања, судећи по мњењу у много чему разочараних људи у ”своју” власт, однос оних који владају и оних којима се влада, остаје велика енигма, чији се само степен тајновитости временом мења. Истине ради те разочараности се разликују између просперитетних и посусталих заједница, успешних и неуспешних друштава. Да ли је парадоксално, то што и једни други мисле, да на оној другој страни има мање разлога за завређено незадовољство?

Литература

Birkland, Tomas A, *An Introduction to the Policy Process* (3rd ed.), M.E. Sharpe Inc., New York, 2011.

Bovaird, Tony Loeffler, Elke, (eds), *Public Management and Governance*, Routledge, Taylor/Francis Group, London/New York, 2009.

Вебер, Макс, *Привреда и друштво*, I-II, Просвета, Београд, 1976.

Goodin, Robert E, *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press, 1996.

Дамјановић, Душан, Павловић-Крижанић, Татјана, Петери, Габор, (ур.) *Партнерства јавног и приватног сектора*, ПАЛГО центар, Београд, 2010.

Дамјановић, Мијат, *Демократија – епизодна мистерија*, Службени гласник/Мегатренд, Београд 2011.

Дамјановић, Мијат, *Менаџерска револуција*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990.

Dunn, William N, *Public Policy Analysis – An Introduction*, Pearson, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2004.

Dye, Thomas R , Zeigler, Herman: *The Irony of Democracy*, Belmont, CA: Wadsworth, 2009.

Ђорђевић, Снежана, *Анализе јавних политика*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2009.

Kraft, Michael E, Furlong, Scott R, *Public Policy – Politics, Analysis and Alternatives*, CQ Press, Washington DC, 2004.

Лилић, Стеван, Марковић, Милан, Димитријевић, Предраг, *Наука о управљању*, Савремена администрација, Београд, 2001.

Лане, Јан Ерик, *Државно управљање – разматрање модела јавне управе и јавног управљања*“, Мегатренд/Службени гласник, Београд, 2012.

Lane, Jan-Erik, *State Management: An Enquiry into Models of Public Administration and Management*, Routledge, London and New York, 2009.

Марковић, Бранислав, *Наука о управљању*, Правни факултет, Крагујевац, 2003.

March, James, Olsen, Johan, *Rediscovering Institutions: Organisational Basis of Politics*, Free Press, New York, 1989.

Myerson, Roger B, *Game Theory: analysis of conflict*, First Harvard University Press paperback edition, USA, 1997.

Milward, H.Brinton „The Changing Character of the Public Sector“, у Perry, James L, (ed), *Handbook of Public Administration*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1996.

Olsen P. Johan, *The Modernization of Public Administration in the Nordic Countries*, Sverige Maktutredningen, 1988.

Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, Warveter Wheatsheaf, 2000.

Пусић, Еуген, *Управне организације – интеракција-структура-интерес*, Друштвено велеучилиште у Загребу, Загреб, 2005.

Пусић, Еуген, *Јавна управа и друштвене теорије*, Друштвено велеучилиште у Загребу –Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2007.

Ranson, Stuart, Stewar, John, *Management for the public domain: enabling the learning society*, Macmillan, Basingstoke, 1994.

Simon, Herbert, *Administrative Behavior, A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Free Press, New York, 1945.

Shafritz, Jay M, Russell, Edward W, and Borick, Christopher P, *Introducing Public Administration*, Person Longman, New York, 2008.

Farazmand, Ali, „Bureaucracy and the Administrative System of Ancient World-State Persian Empire: Implications for Modern Administration“, у Farazamand, Ali, (ed) *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, 2009.

Hughes, Owen E, *Public Management And Administration: An Introduction*, Palgrave, Basingstoke, 2003.

Mijat Damjanovic

THE ROLE OF PUBLIC
ADMINISTRATION AND
PUBLIC GOVERNANCE
IN SHAPING OF
DEMOCRACY

Resu me

Public administration, in a traditional sense of this term, can be defined as a (sub)branch of the government which is entrusted with the implementation of the policy defined by the executive or with the function of managing public affairs. However, beside these sub-executive characteristics, public administration has over time acquired a certain number of powers and responsibilities for establishing policies and programs, which were previously a strict prerogative of the executive. In this manner, public administration has become an important agent concerning functions of planning, organizing, directing, coordinating and controlling management sectors of public policy. The nature of this transformation moved from mainly arbitrary powers to service functions, from emanation of power to service of citizens. At any case, the role and influence of public administration system and public management spectrum, have an important role in encouraging or thwarting diverse and heterogeneous processes of democratization of the state, economy and society. Its role is not marginal neither in the sphere of determining the course, content and

dynamics of democratization policy. These two “prerogatives” and the associated substantial functional integration into the structures, systems, and institutional developments, make it the most important stronghold of political power. It is therefore not surprising that at each stage of the reform and modernization of government, public administration and public management have a central position and priority significance.

Key words: public administration, public governance, democracy, democratization, public sector reform.

* Овај рад је примљен 25. јануара 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 04. марта 2015. године.