
УТИЦАЈ ЛИБЕРАЛНЕ И СОЦИЈАЛДЕМОКРАТСКЕ ИДЕОЛОГИЈЕ НА САВРЕМЕНЕ РЕФОРМСКЕ ПРОЦЕСЕ У ЈАВНОЈ УПРАВИ

УДК 35.07:[329.12+329.14

Оригинални научни рад

Дејан Миленковић*

Сажетак

Либертаријански концепт заснован на доктрини новог јавног менаџмента од средине 70-тих година 20. века у значајној мери је утицао на државу благостања и концепт социјалне државе. Тако је социјалдемократска идеологија у извесној мери изгубила на значају, јер је концепт новог јавног менаџмента као доминантно неолиберални, у средиште јавне управе поставио њене економске вредности. Нови јавни менаџмент (New Public Management) инсистирајући на тзв. три е концепту (ефикасности, економичности и ефективности) елиминисао је друге вредности јавне управе, а посебно политичке (јавни интерес, поштовање права у јавној управи) и социјалне (социјалну правду, солидарност, социјалну осетљивост). Временом међутим, настаје нова доктрина – доктрина „добре управе“. „Добра управа“ као савремени концепт управе, близак је савременој социјалдемократској идеологији, а и извесној мери може имати и утицај на њено профилисање. Борба политичких странака деснице, као носилаца конзервативних и неолибералних идеја с једне, и левице као носилаца социјалдемократске идеје с друге стране, показује да су неолибералне идеје више деценија биле доминанте у реформским процесима. Приметно јачање странака левице у последње време, кореспондира са развојем доктрине „добре управе“. Рефлексија борбе десне и леве идеологије у политичкој арени, изражене кроз сукобе неолибералног и социјалдемократског концепта, свакако ће се одразити, а на неки начин и одредити будуће реформске процесе у савременој јавној управи.

Кључне речи: десница, левица, неолиберализам, социјалдемократија, јавна управа, „добра управа“, нови јавни менаџмент

* Аутор је ванредни професор, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду.

Од социјалдемократске идеје до државе благостања

Историјски посматрано, социјалдемократска идеологија, прошла је кроз различите фазе, од првобитне, са почетка 19. века који ју је повезивао са ортодоксним марксизмом, преко идеје партија социјалдемократске провинијенције које се залажу за миран и постепен прелазак у социјализам са почетка 20. века до оне, настале у другој половини 20. века, када партије овог усмерења ревидирају социјалистичке циљеве и настоје да капитализму удахну реформе које би га хуманизовале. На тај начин, основ идеологије социјалдемократских партија постају: мешовита економија, спој јавног приватног партнерства, односно поредак између капитализма, слободног тржишта и државног колективизма. То је био начин на који су социјалдемократе, како би одржале економски раст и ниску незапосленост, настојале да регулишу капиталистичке економије или да њима управљају.¹

Основни став идеологије социјалдемократије јесте „... да је у демократији неопходно да осигура економска и социјална права за целу популацију, као што су право на образовање (по могућности, бесплатно), здравствену и социјалну заштиту. По њима, свако друштво засновано на социјалним неједнакостима јесте недемократско друштво.“²

Овај став у значајној мери одражава и системски другачији однос и улогу државе у друштвеним токовима и стварање концепта државе благостања (Welfare State) након Другог светског рата. Држава благостања почиње да се посматра као начин реформе и хуманизовања капитализма, односно као механизам да се промовише једнакост и искорени сиромаштво. У концепту државе благостања, управа се претвара у јавну службу, а затим и у сложени систем регулације друштвених процеса. Теоријски концепт управе као система социјалне регулације, подразумева да је основна социјална функција и друштвена улога јавне управе, остваривање општег благостања друштва. Значи, опште циљеве друштва, држава

1 Упореди: Ендру Хејвуд, *Политичке идеологије*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 2005, стр. 151-152

2 Славиша Орловић, „Изазови социјалдемократије“, у: Зоран Стојиљковић (ур.), *Левица у посткризног контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука, Београд, 2013. стр. 44.

односно њена јавна управа обезбеђује кроз активности чији је задатак опште благостање друштва,³ што у великој мери кореспондира са претходно поменутом социјалдемократском идејом.

„Са социјалдемократијом, тесно је повезан и појам левица. Левица не значи исто у различитим временским периодима као ни у различитим географским подручјима. Негде се за исту ствар користи појам социјализам, а негде социјалдемократија.“⁴

Тако социјалдемократија, нарочито у контексту државе благостања, постаје равнотежа између тржишне економије и државне интервенције. Послератни период је донео велику популарност социјалдемократским идејама на западу, кроз концепт државе благостања.⁵ Међутим, и концепт државе благостања, односно државе и њене управе као социјалног регулатора, подразумевао је јачање функције и улоге различитих облика јавних служби (здравство, школство, социјалне службе и др),⁶ што је подразумевало све значајнију улогу и велики број активности државе и њене јавне управе у многобројним и различитим секторима и сферама друштвеног живота у многим земљама западне демократије. Са овим процесом, расла је неефикасност државе и њене јавне управе као и друге непредвиђене последице, а по неким мишљењима, временом је између државе благостања и тоталитаризма чак стављен и знак једнакости, јер је у извесној мери све већи број активности државе у друштву, почео да подсећа на најекстремнији, етатистички облик државности, оличен у некадашњем комунизму. То је довело то потребе за значајном реформом концепта државе благостања, првенствено зато што је она постала скупа и неефикасна, што се нарочито односи на јавну управу.⁷

3 Упореди: Стеван Лилић, *Управно право - управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 40-41.

4 Славиша Орловић, „Изазови социјалдемократије“, у: Зоран Стојиљковић (ур.), *Левица у посткризној контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука, Београд, 2013. стр. 41.

5 Упореди: Ендру Хејвуд, *Политичке идеологије*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 2005, стр. 151.

6 О теоријском концепту управе као јавне службе опширније: Дејан Миленковић, „Управа као власт и управа као служба“, у: (Светислав Табароши (ур.) *Држава, право, економија, политика*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1996. 105-116.

7 Упореди: Дејан Миленковић, *Јавна управа - одабране теме*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Чигоја штампа, Београд, 2013. стр. 34-35.

Криза социјалдемократије и државе благостања

Социјалдемократска идеја и концепт социјалне државе који је након Другог светског рата обезбедио вишедеценијски демократски просперитет, а у коме се држава није више посматрала искључиво као инструмент власти и силе већ и „...као држава која се стара о добробити својих грађана, општем друштвеном напретку развоју производња и услуга друштвеном благостању уопште“⁸, почетком седамдесетих година, улази у озбиљну кризу, која је изазвана нафтним шоком и другим факторима. У то време, „...конфликт између демократских потраживања за социјалном правдом и капиталистичких захтева за расподелом на основу маргиналне продуктивности или тржишне правде, углавном се одржавао на националним тржиштима рада, где су синдикални притисци на зараде, под гаранцијом пуне запослености изазвали убрзање инфлације. ...Када је прикривена инфлаторна редистрибуција постала неиздржива, приморавајући да уз високи политички ризик то окончају, конфликт се поново вратио у политичку арену. Овде је он довео до пораста разлике између јавне потрошње и јавног дуга што је за последицу имало брз раст јавног дуга...“⁹

Суочавајући се са све већим буџетским дефицитом, бројним и непотребним организационим облицима јавне управе а посебно јавних служби као и са недостатком менаџерских способности у јавној управи, у све већем броју земаља настаје готово јединственог став да у условима економске кризе постоји потреба смањењем управних активности па чак и њиховим укидањем, нарочито оних који су се заснивале на идеји социјалне правде.

„Укратко, дуготрајно опадање профитних стопа довело је седамдесетих година 20. века до реакције која се огледала у поткопавању темеља и тековина државе благостања. Јавна али и приватна потрошња већине становништва су почев од тог периода логично губиле трку са растом профита... Као излаз из кризе види се смањење јавне и приватне потрошње, односно смањење државних расхода. То је подразумевало и смањење издвајања за социјалну

8 Стеван Лилић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1998, стр. 28.

9 Ана Манојловић, Зоран Стојиљковић., „Левица у трагању за одговорима на изазове кризе“, у: Зоран Стојиљковић (ур.), *Левица у посткризном контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд 2013, стр. 5-6.

заштиту, здравство и образовање. Циљ тих мера је уравнотежење државног буџета без подизања пореза како би се наводно подстакли најбогатији слојеви становништва да више инвестирају. ... Због тога, све политичке странке, па и оне које се декларишу као странке левице, подржавају наведене и сличне мере¹⁰.

У поменутим условима, настаје либертаријански концепт и јавне политике попут реганомике и тачеризма које постају доминанте, јер оне доводе до финансијске дерегулације као алтернативног начина задовољавања политички моћних захтева за сигурношћу и просперитетом грађана. Ови концепти зато и полазе од преиспитивања сложених модела управних организација (јавне управе), јер је гломазна јавна управа постала исувише скупа, а значајан део услуга која је држава пружала кроз овако постављен организациони модел управе јачао је бирократију, инертност и неогворност за постигнуте резултате.

Тачеризам и реганомика, привредни „опоравак“ у то време, базирају на основним поставкама минималистичке државе, која све мање пружа услуге својим грађанима, и истовремено читав низ послова из делокруга јавне управе од опште друштвене добробити препушта тржишним принципима. То је довело до радикалних резова у јавној управи, чиме и настаје доктрина *New Public Management*-а (новог јавног менаџмента), која препушта управу и грађане суровој тржишној економији и тржишним принципима. Ова доктрина озбиљно угрожава и саму идеју социјалдемократије, која је до тада, у јавној управи најмање видела њене економске, већ првенствено социјалне, правне и политичке вредности. Политичке странке социјалдемократског усмерења односно левице, у многим земљама Европе, заговарајући и истрајавајући на концепту „државе благостања“ у „кризним“ временима седамдесетих година, постепено „силазе са политичке сцене“, и све више губе утицај.

НПМ као „либертаријански“ модел реформе јавне управе

Нова јавна управа је постављена на идејама неолибаралног покрета и утицаја, пре свега финансијског капитала. Више од

10 Швладимир Вулетић, „Шта је данас левица“, у Зоран Стојиљковић (ур.), *Левица у посткризном контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука, Београд, 2013. стр. 23-24.

тридесет година „ушуканости“ под окриљем демократије и „државе благостања“ погодовало је јачању неолибералних идеја. Конзервативне и неолибералне снаге искористиле су недостатке скупе и биروقратизоване „државе благостања“, и кроз нови концепт, значајно су утицале и на подривање идеја и идеала социјалдемократије.

Реформа јавне управе у САД реализована је у току трајања мандата председника Роналда Регана (1976-1984) заснивала се на тзв. „скидању државе са леђа народа“. Реган је извршио рационализацију управних делатности и послова. То је довело до смањења управне структуре као скупа управних органа, организација и служби, битног смањења трошкова њиховог функционисања и елиминисања сувишних институција. У Великој Британији, радикална реформа јавне управе започела је са доласком на власт Маргарет Тачер 1979. године. До тада, Велика Британија је била једна од веома развијених држава благостања. Њен план реформе јавне управе обухватао је пет тачака које у значајној мери подривају основне идеје социјалдемократије (пуну запосленост, пружање социјалних, здравствених и других услуга грађанима). То су биле: (1) смањење броја запослених у јавном сектору за 20%; (2) редукција управљачког процеса кроз смањење функција, активности и програма који нису били неопходни уз повећање ефикасности у раду; (3) приватизација јавних предузећа и јавне својине; (4) реструктурирање великих система а пре свега система јавног здравља и социјалног сервиса и других јавних служби и (5) заокруживање система јавних финансија и пореског система. Сличне реформе јавне управе уследиле су и на Новом Зеланду, Аустралији а затим и другим развијеним земљама.¹¹

Један од ретких примера супротстављања „социјалдемократске идеје“ неолибералним и економским, десио се у то време у Француској, у којој левичарске идеје имају снажно упориште још од француске револуције. Доласком на власт председника Франсоа Митерана 1981. године, након више деценија недодирљиве власти деснице, мења се и француска перцепција реформи. Он је настојао да сачува идеје социјалдемократије, настојећи да преобрази јавне управе обезбеди кроз њене социјалне, политичке и правне, а не економске вредности. Митеранова победа подразумевала је суштин-

¹¹ Упореди: Дејан Миленковић, *Јавна управа - одабране теме*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, стр. 296-298.

ске политичке, економске, друштвене и културне реформе које би водиле ка социјализму, укидање капиталистичке експлоатације, национализовање важних сектора привреде, социјалну револуцију и др. Митеран је прве две године своје владавине имао велике успехе, али је „реганомика“ и „тачеризам“ временом потпуно уништили Митеранов план. Једноставно, глобални транснационални финансијски капитализам и конзервативно окружење потпуно су зауставиле реформску динамику, тако да је овај покушај реформе, заснован социјалдемократској идеологији, остао безуспешан.¹²

У наредних 30 година, акценат се ставља само на једну од вредности јавне управе - економску, тачније да управа буде ефикасна, ефективна и економична. То је у значајној мери довело и до промене односа државе и њене јавне управе према грађанима. Смањење социјалних давања и укидање бројних социјалних услуга, подразумевало је и значајне промене у области образовања и других непривредних јавних служби, као и значајну рационализацију која се неминовно одражавала на ниво услуга које је држава односно јавна управа до тада пружала грађанима. И управа и грађани изложени су тржишној утакмици, јавна управа и јавни сектор добијају значајног „тржишног“ такмаца, тачније приватни сектор који све чешће, кроз јавне тендере и конкурсе које расписује држава, настоји да кроз „спуштање“ цена, добије послове који су се до тада традиционално сматрали пословима јавне управе и јавне службе. Временом је међутим, овај концепт довео до бројних негативних ефеката, а један од њих свакако је био оличен у опадању квалитета услуга и неадекватним облицима контроле њиховог вршења. Пошто је јачање контролних механизма подразумевало и ново запошљавање у новом сегменту који до тада није „припадао“ јавној управи, то је временом довело и до новог запошљавања у јавној сфери.¹³ Међутим, појављују се и још опасније идеје, као на пример, да контролни механизми и регулација нису ни потребни, већ да све треба да буде препуштено тржишним механизмима.

12 Упореди: Ивица Младеновић, „Покушај социјалдемократије у једној засебној земљи“, у: Зоран Стојиљковић (ур.), *Левица у посткризном контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука, Београд, 2013. стр. 74-75.

13 Упореди: Еуген Пусић, *Јавна управа и друштвена теорија*, Друштвено велеучилиште у Загребу, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2007, стр. 122-123.

Социјалдемократске партије у вртлогу либертаријанског модела реформе и доктрина „добре управе“

Пошто демократија подразумева и изборе, странке десне оријентације су, у то време, после два, три изборна циклуса, по правилу губиле на изборима. То је значило и повратак на власт странака социјалдемократског усмерења. Међутим, и оне су по правилу, враћајући се на политичку сцену, и саме наставиле политику њихових претходника која је водила ка подстицању економских и даљем сужавању социјалних, правних и политиколошких вредности креирајући и спроведећи планове и стратегије реформе јавне управе на принципима *New Public Management*-а. Творци управне реформе на принципима НПМ-а биле су конзервативне политичке струје и странке неолибералног усмерења. Митеранов покушај „социјалистичке реформе“ почетком осамдесетих година 20. века, видели смо већ, остао је неуспешан, блокиран и осујећен. Враћајући се на власт, странке социјалдемократске оријентације, након владавине конзервативних и неолибералних странака, углавном све до краја XX, па и у првој деценији XXI века такође држе и следе исти „курс“ у управним реформама, које је подстакао либертаријански талас. Приватизација, „contracting out“ или како се то данас све чешће зове „outsourcing“ уз смањење нивоа или квалитета социјалних, здравствених и других услуга, углавном остају тенденција и Лабуристичке странке на челу са Тонијем Блером у Великој Британији која је на власт дошла тек након 5 мандата Конзервативне странке 1997. године, бар када је реч о управној реформи. У Данској на пример, социјалдемократска влада која је дошла поново на власт 1993 године, након десетогодишње владавине конзервативно-либералне странке наставила је са истим правцем реформе управе у Данској као и конзервативно-либерална - у правцу *New Public Management*-а. Наравно, Данска као скандинавски тип „држава благостања“ никада није ишла у реформи јавне управе толико далеко и структурално водећи се само економском вредношћу управе. Али правац који је започела либерално-конзервативна влада, социјалдемократе су у турбулентним временима само наставиле. Па и више од тога. Социјалдемократе у Данској које су се оштро противиле приватизацији јавних предузећа у периоду владавине конзервативаца којима је то био један од правца реформи

током 80-тих година 20. века, управо су и спровеле приватизацију јавних предузећа у овој земљи након доласка на власт од 1993. године..¹⁴

Зато са правом, и када је реч о управној - „либертаријанској“ реформи јавне управе можемо да се позовемо на општи став једног домаћег теоретичара о левици који указује да је „... левица изгубила (или добровољно предала) своју агенду, она данас нема са чим да уђе у озбиљну идеолошку и политику борбу са ривалским теоријама и идеологијама“... Овако позиционирање левици не иде у прилог. ... Левица нема шта да тражи у овом аранжману јер ће бити осуђена или на немоћ или на узурпацију агенде.... Одређени степен редистрибуције и социјалних гаранција кроз опорезивање постаје опортунитетни трошак који се у крајњој рачуници исплати само онима који извлаче највећу корист из овог аранжмана смањењем трошкова владавине“.¹⁵

Ипак, спроведећи неке од основних задатака које проистиче из либертаријанског концепта заснованог на реганомици и тачеризму, поједине земље, под утицајем социјалдемократских партија које су се поново нашле на власти, нису наставиле путем којим су пошле САД, Велика Британија или Нови Зеланд. Оне НПМ концепт почињу да мењају и модификују сагласно својим потребама, модификујући и саму доктрину три е (ефикасности, економичности и ефективности), на којој је НПМ заснован.

Поједини немачки теоретичари још почетком 90-тих година 20. века упозоравају да је идеја о тржишној утакмици у јавној управи, у супротности са начелима утврђене надлежности и правне сигурности. Пред сам крај 20. века, група америчких теоретичара инсистира на поновној афирмацији политичких вредности у јавној управи.¹⁶

14 Упореди: Еуген Пусић, *Јавна управа и друштвена теорија*, Друштвено велеучилиште у Загребу, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2007, стр. 119-130; Ромеа Манојловић, „Дански модел новог јавног менаџмента - може ли послужити као узор Хрватској?“, Хрватска јавна управа, бр. 4/2010. стр. 967, стр. 971-974.

15 Ђорђе Павићевић, „Лева скрења“, у: Зоран Стојиљковић (ур.), *Левица у посткризном контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука, Београд, 2013. стр. 34.

16 Упореди: Иван Коприч, „Организацијска култура“ у: Иван Коприч, (ур.), *Јавна управа* (наставни материјали), Друштвено велеучилиште у Загребу, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2007, стр. 87-88.

Наравно, треба напоменути да су правне, политичке па и социјалне вредности јавне управе традиционално биле више везане за земље континенталне Европе. Иако је НПМ настао на „крилима“ неолибералног таласа, што је у периоду од 25 година (средина 70-тих година 20. века до почетка 21. века) у многим земљама довело на власт конзервативне и републиканске странке, „...успон и тријумф либералног таласа изазвао је статусне страхове код многих због разградње социјалне државе“, те се социјалдемократе у значајном броју континенталних земаља Европе временом враћају на политичку сцену. „Социјалдемократе су 2000. године владале или учествовале у власти у 11 од у то време, 15 земаља Европске уније“¹⁷ Тражећи „трећи“ пут, социјалдемократска идеологија покреће и питање нове доктрине јавне управе која почиње од краја 90-тих година 20. века да се афирмише и у документима међународних организација, пре свега Уједињених нација и Савета Европе. Тако еволутивно временом настаје нова доктрина, која је данас познатија као доктрина „добре управе“. Доктрина „добре управе“ заснована је на основним постулатима социјалдемократије: једнакости, социјалној правди, недискриминацији, друштвеној солидарности и широко постављеној јавној сфери услужно оријентисаној према грађанима. Нови реформски процеси у јавној управи на овај начин поновно реafirмишу идеје државе благостања, а тако и социјалдемократску идеологију. Колико питање „добре управе“ почетком 21. века постаје значајно, показује и Повеља о основним правима Европске уније (2000), којом је „добра управа“ призната као једно од основних права грађана Уније, као и каснији Кодекс доброг административног понашања (добре управе) који је 2001. године усвојио Европски парламент. Принцип „добре управе“ је принцип рада савремене јавне управе којим се тежи да се грађанима пружи већа сигурност у њиховим односима са управном и њеним службеницима.¹⁸ Од савремене јавне управе не тражи се више само да буде „економски“ прихватљива, већ и законита, праведна, социјално услужна - једном речју, праведна, што у значајној мери „подрива“ њену искључиву „економску“ вредност, на чему инси-

17 Славиша Орловић, „Изазови социјалдемократије“, у: Зоран Стојиљковић (ур.), *Левица у посткризног контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука, Београд, 2013. стр. 46.

18 Упореди: Дејан Миленковић, „У потрази за везом између принципа добре управе и појма интерне ревизије“, у: Дејан Шупут, *Добра управа и интерна ревизија*, Институт за упоредно право, Удружење овлашћених интерних ревизора Србије у јавном сектору, Београд, 2012. стр. 15-16.

стира НПМ. Социјалдемократска идеологија настојала је такође да пронађе нови, „трећи пут“, који избегава антикапитализам левице и конзервативизам деснице. Трећи пут прихвата предузетништво и тржишну утакмицу, али и правичност и сопствено стварање прилика и сигурности.¹⁹

Оно што би могли да видимо као заједничко између политичке идеологије и реформе управе, јесте да идеологија значајно утиче на процес реформе.

Међутим, нова економска криза из 2008. године нас поново доводи до питања куда иде реформа јавне управе и да ли „добра управа“ као доктрина уопште има потенцијал да замени превазиђену доктрину *New Public Management*-а, али и да утиче на идеологију левице односно социјалдемократије и тако је реално реафирмише.

Доктрина „добре управе“ у програмима странака социјалдемократске провинијенције

У последње две-три године, поново бележимо „повратак“ на власт странака левице – заговорница социјалдемократске идеологије. У контексту доктрине добре управе на овом месту ћемо се поново вратити на Данску и Француску.

Данска коалициона Влада формирана је 2011. године, као Влада левог центра. На њеном челу је Социјалдемократска странка, у коалицији са Социјалистичком народном партијом и Социјално-либералном партијом. Данска Влада спроводи социјалдемократску политику, која је усмерена на смањење пореза на приход и јачање економије јавним инвестицијама, што је у оквирима социјалдемократске идеологије.²⁰ Самим тим, реформски процеси у јавној управи ка којој креће социјалдемократска Влада, надовезују се на претходну фазу реформе у Данској коју је спроводила конзервативно-либерална влада, а која је смер реформе преусме-

19 Упореди: Ендру Хејвуд, *Политичке идеологије*, Завод за уџбенике и наставна средстава, Београд, 2005, стр. 157.

20 Више о формирању данске владе 2011. године и њеном Плану реформи на: [http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/10/Svet/965384/Nova+koaliciona+vlda+u+Danskoj.html?tts=yes](http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/10/Svet/965384/Nova+koaliciona+vlada+u+Danskoj.html?tts=yes) (прегледано дана 21.01.2015. године)

рила са доктрине новог јавног менаџмента на елементе доктрине „добре управе“, којом је обухваћена и Владаина стратегија ширења благостања улагањем знатних јавних средстава у изградњу нових (државних) болница, школа, вртића, старачких домова, односно уопште стварање услова и директно пружање непрофитних јавних услуга од стране саме јавне управе. Социјалдемократска влада из 2011. године, скоро у потпуности напушта реформе засноване на „економским“ вредностима јавне управе и даље у реформи иде кроз доктрину „добре управе“. Ипак, треба констатовати да у Данској, као и у другим скандинавским земљама, идеја „државе благостања“ и јавне управе засноване на правним социјалним и политичким вредностима никада није ни напуштана, те да и либерално-конзервативне али и странке социјалдемократске провинијенције никада нису напустиле *Reichaadt* и социјалну државу и упркос притисцима новог јавног менаџмента ипак су је успеле одржати.²¹

Победа социјалдемократије односно „левице“ на Француским председничким изборима 2012. године, на којима је председник убедљивом већином постао Франсоа Оланд, и програм који је Оланд представио, такође је у духу доктрине „добре управе“. Франсоа Оланд је први левичарски председник који је добио председничке изборе у Француској након Митерана. Оландов предизборни програм који се састојао од преко 60 тачака указује да је Француска опредељена доктрини „добре управе“ и идејама социјалдемократије. То потврђују следећа Оландова обећања садржана у његовом програму: (1) доступност здравствене заштите свима, као и враћање статуса јавне службе домовима здравља и болницама; (2) повратак школства у центар јавног ангажовања; (3) повећање дечијег додатка за 25% за почетак школске године; (4) базне тарифе за воду, гас и струју; (5) социјална политика насупрот фискалног, социјалног и еколошког дампинга; (6) фискална и социјална правда и праведна територијална расподела; (5) формирање државне банке за инвестиције које подстичу предузетништво; (6) започињање изградње 2.5 милиона социјалних станова (пројекат социјалног становања) и др.²²

21 Упореди: Ромеа Манојловић, „Дански модел новог јавног менаџмента - може ли послужити као узор Хрватској?“, Хрватска јавна управа, бр. 4/2010, стр. 968-969.

22 Опширније о програму француског председника Франсоа Оланда у: Ивана Котур, „Франсоа Оланд – година прва“, Политиког, бр. 6/2013, стр. 102-116.

Долазак на власт социјалдемократа на парламентарним изборима у Италији 2013. године, као и победа радикалне левицарске Сиризе у Грчкој у јануару 2015. године, али и јачање левицарских покрета у Шпанији (нпр „Подемос“ - „Можемо“), могу изазвати додатне „потресе“ и утицати на слабљење неолибералне идеологије у процесу реформи и у другим, пре свега сиромашнијим земљама у Европи. Све то може довести и до настанка новог „таласа“ управних реформи, које би у све већем броју земаља довеле до напуштања доминантног неолибералног приступа. То би свакако значило и враћању ка правним, политичким и пре свега, социјалним вредностима јавне управе оличене кроз доктрину „добре управе“.

Закључак

Године које су пред нама, показале да ли ће пре свега Европа поново ићи у правцу социјалних или неолибералних идеологија, што ће се неминовно одразити и приказати и у правцима, као и у доктрини будућих управних реформи. Јачање левице чини се, у све већем броју земаља условиће да економске вредности управе за које се залаже нови јавни менаџмент, неће бити више доминантне у односу на друге, такође значајне вредности управе, као што су социјалне, политичке и правне, што је у последњих четрдесетак година био случај. То погодује и стварању новог модела управних реформи базираних на једнакости и социјалној правди, чиме би НПМ модел као „либертаријански“ модел реформе постепено све више губио на значају.

Неолиберални концепт, подстакнут, између осталог, и процесом глобализације, изазива све већи отпор и гнев код грађана, не само у слабијим и економски неразвијеним државама, већ и у оним и институционално и економски јаким. Грађани постају незадовољни неолибералним приступом. Зато странке и покрети екстремне левице, у последње време све више добијају на популарности. То показује и велики и насилан протест у Франкфурту на Мајни средином марта 2015. године, када је група под именом Блокупи, изазвала велике немире поводом отварања нове зграде Европске централне банке. Блокупи су желели да привуку пажњу на улогу Европске централне банке у примени мера штедње и овај догађај тумачили су као промоцију капиталистичког система.

Европска централна банка заједно са Европском комисијом и Међународним монетарним фондом, чине „трилинг“ чији је задатак да осигурају стриктну примену фискалних правила у еврозони. Придржавање стриктних правила, и у блиској будућности ће изазвати и нове буџетске резове, промовисање строжих мера штедње и примену нових болних економских реформи, које све већи број грађана не може да „отрпи“.

Очигледно, да НПМ јесте погодовао развоју државе и реформским процесима у управи у посматраном периоду, али реформски процеси у управи захтевају стварање новог приступа. Нови приступ не треба посматрати искључиво кроз доктрину „добре управе“ већ и у њеном даљем развоју, па чак и у проналажењу потпуно нове доктрине, која би обезбедила већи осећај среће, задовољства и добробити по грађане, и која би спречила талас незадовољства и немира који све више прети. Јавна управа треба да буде управо тај апарат који ће то обезбедити, али такав концепт управе још увек није доктринирано ни постављен, а у овом тренутку га је веома тешко уопште и одредити.

Литература

Фукујама, Френсис. *Грађење државе*, Филип Вишњић, Београд, 2005.

Хејвуд, Ендру. *Политичке идеологије*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 2005.

Коприч, Иван. „Организацијска култура“, у: Иван Коприч, (ур.), *Јавна управа* (наставни материјали), Друштвено велеучилиште у Загребу, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2007.

Котур, Ивана. „Франсоа Оланд – година прва“, Политикон, бр. 6/2013, стр. 102-116.

Лилић, Стеван. *Управно право - управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.

Лилић, Стеван. *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1998.

Манојловић, Ана., Стојиљковић, Зоран. „Левица у трагању за одговори-ма на изазове кризе“, у: Зоран Стојиљковић (ур.), *Левица у посткризном контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2013, стр. 5-6.

Миленковић, Дејан. „Управа као власт и управа као служба“, у: (Светислав Табароши (ур.) *Држава, право, економија, политика*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1996, стр. 105-116.

Миленковић, Дејан. *Јавна управа - одабране теме*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Чигоја штампа, Београд, 2013.

Миленковић, Дејан. „У потрази за везом између принципа добре управе и појма интерне ревизије“, у Шупут, Дејан (ур.) *Добра управа и интерна ревизија*, Институт за упоредно право, Удружење овлашћених интерних ревизора Србије у јавном сектору, Београд, 2012.

Младеновић, Ивица. „Покушај социјалдемократије у једној засебној земљи“, Стојиљковић, Зоран. (ур.), *Левица у посткризном контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука, Београд, 2013. стр. 74-75.

Павићевић, Ђорђе. „Лева скреања“, у: Стојиљковић, Зоран. (ур.), *Левица у посткризном контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука, Београд, 2013.

Пусић, Еуген. *Јавна управа и друштвена теорија*, Друштвено велеучилиште у Загребу, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2007.

Вулетић, Владимир. „Шта је данас левица“, у Стојиљковић, Зоран. (ур.), *Левица у посткризном контексту*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука, Београд, 2013.

<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/10/Svet/965384/Nova+koaliciona+vlada+u+Danskoj.html?tts=yes>

Dejan Milenkovic

THE IMPACT OF LIBERAL AND SOCIAL DEMOCRATIC IDEOLOGY IN MODERN REFORM PROCESS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Resumé

The neoliberal concept of the public administration reform, based on the new public management doctrine, had significantly affected the welfare state since the mid-70s of the 20th century. In many countries it has been followed by rising to power of the right orientation parties - conservative and liberal.

Thatcherism and Reaganomics, economic “recovery” at that time, are based on the basic of the minimalist state, which decreasingly provides services to its citizens, and at the same time a series of duties from the general social welfare within the competence of the public administration is left to market principles. This has led to radical cuts in the public administration and thus New Public Management doctrine was developed. It leaves the administration and citizens to the harsh market economy and market principles. This doctrine seriously threatens the very idea of social democracy, which until then, in the public administration has at least seen economic, but above all its social, legal and political values.

However, over time a new doctrine arises - the doctrine of “good governance”. “Good governance”, as a modern concept of the administration, is closely related to the modern social democratic ideology. It is based upon the basic postulates of the social democratic: equality, social justice, non-discrimination, social solidarity and wide public sphere, service-oriented towards citizens. At the beginning of the 21st century, the new reform processes in the public administration had again reaffirmed the idea of the welfare state and social democratic ideology.

The struggle of the right wing political parties, as bearers of conservative and neoliberal ideas, on the one hand and the left, as bearers of social democratic ideas, on the other, shows that the neoliberal ideas has been dominant in the reform process for several decades. Noticeable strengthening of the left wing parties at the beginning of the 21st century corresponded with the development of the “good governance” doctrine, but this doctrine was not able to fully restrain or eliminate economic values in the public administration. Rather, the “good governance” doctrines had adapted to the concept of the new public management.

However, it is increasingly evident that the second decade of the 21st century requires development of the new approach. The new approach should not be considered solely through the New Public Management doctrine, nor through the “good governance” doctrine, but in seeking of the new doctrine, the “third way”. It should prevent the wave of dissatisfaction and disturbance, which increasingly threatens. The neoliberal concept, also initiated by the process of globalization, is causing increasing resistance and anger among citizens, not only in poor and economically underdeveloped countries, but also in those institutionally and economically strong and the “good governance” doctrine has failed to significantly constrain it.

Citizens are dissatisfied with existing doctrines. Therefore, parties and movements of the extreme left have been gaining in popularity lately. In the future, public administration should be the instrument that will provide a sense of happiness, satisfaction and well-being of the citizens. However, the doctrinal concept which would provide this, the parties of the left and social democratic orientation have not yet been established and its basic premises is still difficult to determine at this moment.

Keywords: right, left, liberalism, social democracy, public administration, good governance, new public management

* Овај рад је примљен 11. фебруара 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 04. марта 2015. године.