

*Ђорђе Стојановић**

УТИЦАЈ ИМПЛЕМЕНТАЦИОНОГ ПРОЦЕСА И ПОЛИТИЗАЦИЈЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ НА ПОЛИТИЧКИ КАПАЦИТЕТ**

Сажетак

Рад полази од претпоставке да политички капацитет влада, њихова способност да формулишу, имплементирају и вреднују конкретне политике, карактерише стално опадање. На тој линији, у првом делу рада анализира се разумевање формулисања неке специфичне политичке иницијативе као процеса „одоздо-нагоре“, доминације нижих административних инстанци у контроли реализације одређеног политичког програма. Други део рада се бави утицајем политизације јавне управе, као спољног фактора који утиче на дизајнирање неке конкретне политике, са интензификацијом политичко-идеолошких мерила у односу на аналитичке критеријуме. Рад се, са једне стране, закључује подржавањем идеје да формулисање неке политике зависи од тога да ли се жели контролисати индивидуално понашање или његово окружење, што одређује и важност имплементације, док се, са друге стране, и поред тога што политизацију третира као примарно негативан феномен, оставља могућности и за одређену врсту позитивних ефеката политизације на политички систем.

* Институт за политичке студије, Београд

** Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије

Кључне речи: политички капацитет, административни капацитет, политизација, имплементација, политичке институције, политички систем, демократија.

Увод

Као један од носећих темата политичке науке може да се идентификује пропитивање квалитета веза између адекватног или доброг представљања друштвених аспирација, што условно можемо да одредимо као чисту „политичку зону“ анализа, са ефикасношћу и ефективношћу реализације истих, што условно можемо да одредимо као њену „административну зону“ анализа. Међутим, често се може регистровати истраживачко сепаратисање ове две истраживачке зоне на начин да, рецимо, пропитивање интересне агрегације и репрезентације не обухвата спектар импликација на конкретне политике, то јест, *vice versa*, да се нека конкретна политика (политички програм или иницијатива) посматра изоловано без икаквог реферирања на друштвене жеље и/или тежње које се у њој могу детектовати. Било како било, два аспекта креирања политичких одлука су релевантна за концепт политичког капацитета: са једне стране, ради се о капацитету политичког система да тежње јавности, опредељене преко избора, изрази као конкретне јавне политике, те, са друге стране, о искоришћавању „практичног“ знања карактеристичног за интерна својства процеса креирања појединачних политичких програма.

Претходно може да резултује погрешном проценом природе чина доношења одлука, за које се претпоставља да су демократске и да подразумевају и њихово извршење, али, заправо, се може рећи да ствари стоје другачије када је у питању потоња претпоставка. Ова дивергенција не имплицира смањену важност чина доношења одлуке, већ указује на то да креирана политика није по неком аутоматизму и спроведена политика. Тако, Грахам Алисон (Graham Allison) тврди да, у нормалним случајевима, на процентуални износ идентификовања префериране опције у реализацији жељених управљачких циљева отпада 10%, а да су преосталих 90%

повезано са сфером имплементације.¹ Са једне стране, намера овога текста је да пропита, донекле, аналитички форсирано „одоздо-нагоре“ промишљање имплементационог процеса, где нижи нивои администрације имају одлучујући степен контроле над реализацијом и смером неке конкретне политике. Са друге стране, уважавајући чињеницу да се умањивање политичког капацитета може позиционирати као генерални тренд објашњаван: отежаним фискалним положајем влада и недостатком фондова за политичке захвате,² редуковањем аутономије влада у креирању политичких иницијатива услед проблематичне мешавине јавног неповерења и консултовања, овај рад ће покушати да пропита начелну важност политизације јавне управе на повећање или смањење политичког капацитета.

Важност имплементације за формулисање одређене политике

Мада не постоји јасан одговор шта је то добра политика, круцијална способност сваке демократским путем изабране владе изражава се флоскулом „вођења добре политике“. Имајући у виду чињеницу да је идеолошко неслагање око тога шта одређена влада треба да чини неизбежно, било би крајње проблематично уколико би се процена вођења добре или лоше политике односила на специфичне циљеве конкретне политичке иницијативе. Другим речима, демократска влада је слободна да у одређеном дијапазону политичких позиција бира ону за коју држи да је саобразна њеној идеолошкој поставци, те да је профилише као одређену конкретну политику. Имајући ово на уму, као добра политика, на најминималнијем нивоу, може да се одреди она политика која може да се успешно оствари или спроведе.³ Иако је имплементација ван сваке сумње важна, третирање изводљивости као носећег критеријума занемарује релевантност осталих

- 1 Allison, G. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown, Boston, 1971, стр. 267.
- 2 Lightman, E. и Irving, A. „Restructuring Canada’s Welfare State”, *Journal of Social Policy*, 20(1), 1991, стр. 65-86.
- 3 Peters, B. G. (1996) *The Policy Capacity of Government*, Canadian Centre for Management Development, Research paper No. 18, Ottawa, 1996, стр. 9.

могућих мерила. Поред тога, успешна политика може да се одреди и као она политика која реализује оне циљеве које је сама и поставила. Уколико обухвата ограничене циљеве и тактичка опредељења за решавање „најочигледнијих“ проблема, а зарад продуковања перцепције успешности, онда и овакав приступ можемо позиционирати као минималну варијанту.⁴ Овако или онако, појам „добре политике“ може да се концептуализује преко капацитета владе да креира значајна одступања од затеченог стање и да те промене реализује успешно.

Ерго, две важне димензије политичког капацитета представљају способност система доношења одлука да уобличи изборно изражене жеље у одређене јавне политике и искоришћавање знања унутар самог процеса доношења одлука. По Мартину Пејнтеру (Martin Painter) и Јону Пјеру (Jon Pierre), политички капацитет представља способност да се прикупе и организују нужни ресурси зарад формулисања рационалних колективних избора и постављања стратегијских смерова у вези са алокацијом оскудних ресурса потребних за јавне циљеве, административни капацитети се односе на способност ефикасног организовања људским и физичким ресурсима потребним за испоруку или пренос потеза или одлука управе, док државни капацитет манифестује меру државне способности да мобилизује друштвену и економску подршку и сагласност за јавно оријентисане циљеве (усредсређеност на однос државе, збирно са административном и политичком улогом, и самог друштва, то јест на постигнућа самих исхода, поред продукције политичких и административних резултата).⁵

Имплементациона анализа, за Ричарда Елмора (Richard Elmore), се може реализовати на два начина: (1) преко мапирања имплементационог процеса унапред (одозго-надоле) и (2) преко мапирања имплементационог процеса уназад (одо-

4 Loc. cit.

5 Painter, M. и Pierre, J. „Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes“, у Painter, M. и Pierre, J. (уп.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan, New York, 2005, стр. 2. Види и Стојановић, Ђ., Ђурић, Ж. и Деспотовић, Љ. „Концептуални оквир за анализу државног капацитета“, *Српска политичка мисао*, 32(2), 2011, стр. 11-40.

здо-нагоре).⁶ Мапирање имплементационог процеса унапред је приступ „одозго-надоле“, где постоји јасан циљ, за који се одређује потребни број реализационих корака, са пројектованим резултатом у односу на који се мери успешност или неуспешност. Овакав модел тендира ка томе да имплементацију одреди као ствар хијерархијске структуре и менаџментских процеса, где се нека конкретна политика формулише на врху а онда по хијерархијском принципу преноси надоле, те је највише заинтересован за проблеме управљања као односа између надређених и подређених и за питања сагласности као односа између администрације и циљних група. Он потенцира елементе који афирмативно утичу на централизовање контроле и којима доносиоци конкретних политичких програма могу лако манипулисати: (1) утврђивање унапред датих и фиксираних имплементационих формула; (2) формалну организациону структуру; однос надређености и подређености међу административним јединицама; и (4) административну контролу преко буџета, планирања и евалуативних захтева.⁷ Као најважнији проблем овога приступа може се узети „митски аксиом“ или „племенита лаж“ да креатори одређене политике потпуно или директно контролишу политичке, организационе и технолошке процесе који утичу на имплементацију.⁸ Мит да се имплементација може контролисати одозго почива на претпоставци њеног побољшавања повећањем експлицитности политичких директива, потенцирањем јасно позициониране административне одговорности и чисто постављеним (увек смераним) резултатима.

Уопштено говорећи, ослањање на имплементацију као најпоузданији водич за формулисање одређених политичких пројеката или програма може резултовати: (1) екстремном варијантом- која, с обзиром да политике еволуирају током спровођења, поништава могућност било каквих ваљаних „имплементационих тврдњи“, осим оних које се тичу уопштено афирмативне легислације, те (2) умереном варијантом- која креирање политике „прелама“ кроз призму услова који ће

6 Elmore, R. F. „Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions“, *Political Science Quarterly*, 94(4), 1979-1980, стр. 602.

7 Ibidem, стр. 605.

8 Ibidem, стр. 603.

карактерисати њену примену и ограничења која су наметнута од стране актера унутар самог имплементационог процеса.⁹ Умерена варијанта, коју можемо идентификовати и као „одоздо-нагоре“ или приступ „мапирања уназад“, подразумева разумевање: (1) конјункције снага лоцираних на најнижем нивоу јавних организација; (2) међуповезаности многих програма и организација у односном подручју конкретне политике; и (3) жеље и политичку снагу клијената (корисника) којима је неки програм намењен.¹⁰ Овај приступ потенцира шире постављену контролу имплементационог процеса и разматра факторе на које творци одређене политике могу само индиректно утицати: (1) знање и способности нижих нивоа административне власти; (2) иницијативе структура које су директно ангажоване на предмету одређене политике; (3) преговарачке активности повезане са политичким актерима у различитим стадијумима имплементационе динамике; и (4) стратешко коришћење фондова зарад утицаја на дискреционе изборе.¹¹

Уколико се имплементацији приђе из економског курса, који занемарује сложеност бирократског корпуса, имплементација може да се сведе на избор између тржишног или нетржишног механизма. Оваква поставка гура у други план проблематику начина употребе структуре и процеса организација зарад елаборације, спецификовања и дефинисања конкретних политика, уместо да се третира као инструмент за реализацију политичких циљева, комплексност организације се узима као препрека за имплементацију. ОвOME треба додати као релевантан и појам имплементационе структуре, то јест постојање мултиорганизационих кластера устројених од међусобно повезаних фирми, административне бирократије и асоцијација унутар граница одређене политичке иницијативе или програма.¹²

9 Linder, S. H. и Peters, B. G. „Implementation as a Guide to Policy Formulation: A Question of When Rather Than Whether“, *International Review of Administrative Sciences*, 55, 1989, стр. 635.

10 Loc. cit.

11 Elmore, R. F. „Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions“, op.cit., стр. 605.

12 Hjern, B. и Porter, D. O. „Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis“, *Organization Studies*, 2(3), 1981, стр. 212-213.

Може се рећи да иза претходног лежи и неразумевање реципрочне природе односа власти, то јест дистинкције између формалне и неформалне власти.¹³ Осим када одређена политика зависи од изричитог деловања високо структуриране („хијерархизоване“) рутине, формална власт, која се креће од врха ка дну организације, зависи од „карика које се налазе на другом крају ланца власти“, на нивоу капацитета за решавање проблема, а у смислу стручности, умећа и близине суштинским задацима организације, од неформалне власти са динамиком од дна ка врху. Да би се организације ефективно користиле као инструмент неке политике, мора се схватити: (1) где се одређени задаци испуњавају у сложеној мрежи организационих односа; (2) који су ресурси потребни за њихово испуњавање; и (3) да ли њихова реализација има јасно препознатљиве ефекте на проблем који одређена политика кани да реши.¹⁴

Када се ради о „мапирању уназад“, иза идеје да нижи нивои администрације имају доминантан степен контроле над смеровима одређених конкретних политика (и да таква поставка има нормативни значај за начин како спецификована политика треба да буде формулисана) крије се опасност претапања циљева неке политике у административне проблеме.¹⁵ Поред овога, треба нагласити да многе политике нису нужно повезане са „миријадом“ актера, кооперацијом међи истима као предусловом за успех и сложеним односом са клијентима (каква је политика запошљавања или неки социјални програми), то је пре свега преовлађујућа аналитичка матрица која карактерише „одоздо-нагоре“ имплементациони поступак. Ако се фокусирамо на области какве су национална безбедност или опорезивање, где владе има своје властито особље, релативно јасну власт над односним доменом и „конкретније“ профилисане циљеве, онда инсистирање на „ортодоксним“ организационим проблемима није најадекватнији оквир за њихово разумевање, нити то инсистирање продукује емпиријске налазе који су уопштено применљиви.

13 Elmore, R. F. „Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions“, *op.cit.*, стр. 606.

14 *Ibidem*, стр. 607.

15 Linder, S. H. и Peters, B. G. „Implementation as a Guide to Policy Formulation: A Question of When Rather Than Whether“, *op.cit.*, стр. 638.

У таквим случајевима постоји опасност да суштинскији проблеми и важнији циљеви неких политика буду потиснути у други план.

Имајући на уму у претходном пасусу изнето, Стефен Линдер (Stephen Linder) и Гај Питерс (Guy Peters) потенцирају битност повезаности карактеристика одређеног проблема са карактеристикама инструмента који је изабран за „решење“ истога.¹⁶ То никако не значи залагање за идеју да се имплементација треба потпуно елиминисати приликом креације неког политичког програма, већ покушај да се одреде ситуације када имплементација манифестује препреку за деловање, што је опет директно зависно од тога да ли влада тендира ка блиској контроли или тежи ка томе да упражњава надгледање преко иницијатива или неких других индиректних механизма. У том смислу, као један од начина пропитивања инструмената постављених у однос према неком политичком програму се намеће одређење политике или као оријентисане на индивидуално понашање (подразумева већу усредсређеност на имплементацију) или на окружење неког индивидуалног понашања (идеја да се променом окружења условљава реакција грађана на линији остварења циљева неке политике).¹⁷

Постоји и неколико спољних фактора, који независно од претходног успеха неке владе, утичу на смањење њеног капацитета за креирање политике у индустријализованим (развијеним) демократијама: (1) глобализација као феномен који је створио читав сплет утицаја не само на равни уплива других влада у аутохтоно формулисање разноврсних политике, већ и на равни утицања не-владиних организација и на равни утицања међународног тржишта, што повлачи за собом прихватање инструмената са повећаним степеном флексибилности, брзине и сензибилизваности за реаговање на релевантне моменте спољног окружења; (2) са претходним је делимично повезан и све израженији значај „пресецајућих питања“ у вршењу власти и руковођења хоризонталом управом, идеја је да све теже и компликованије политичка питања могу сместити унутар граница класично схваћеног ми-

16 Ibidem, стр. 642.

17 Ibidem, стр. 643.

нистарства надлежног за одређену област; (3) због све већих фискалних препрека, лимитираних фондова, владе су принуђене на пажљивију селекцију питања са којима ће се бавити, на начин да их реализују средствима која изискују мање трошкове, и на комплетно осмишљавање одређеног пројекта пре стартовања његове реализације, што вуче за собом одређени ризик јер многи проблеми не могу бити укалкулисани или схваћени; (4) исто тако, може се констатовати повећање политизације конкретних политичких програма и саме управе, што повлачи за собом да приликом оправдања неке политичког програма или пројектне политичке опције долази до повећања политичких и идеолошких мерила на уштрб аналитичких мерила; (5) истовремено, мења се „поимање“ улоге јавног службеника у смеру фаворизовања статуса менаџера као супротности политичким саветницима или, чак, политичким креаторима, што представља својеврсно обнављање дихотомије политика-администрација, то јест потенцирање идеје да је прави задатак јавног сервиса примена политика и вођење организација, а не брига о врсти политике која треба бити вођена; и (6) на крају, јавна партиципација је тренутно значајно увећана, што директно утиче на тежину како аутономног доношења одлука тако и њихове примене од стране владе.¹⁸

Дефинисање, узроци и последице политизације јавне администрације

Политизација је перманентна карактеристика свих варијанти демократских политичких система (одређени број бирократских позиција је увек на располагању политичарима на власти) и може се промишљати са више различитих концептуалних нивоа: (1) на најопштијем, системском нивоу политизацији се може одредити преко раста јавног сектора и следственог пораста регулације приватних ствари (приступ критичке теорије), као што се може третирати и као функционални предуслов за способност администрације да реагује у смеру преференцијално промењених околности (функционалистички приступ); (2) политизација може да се одреди

18 Peters, B. G. (1996) *The Policy Capacity of Government*, op. cit., стр. 5-8.

и преко њене директне повезаности са односом између политичке и административне моћи- са једне стране, иако се административна моћ додељује од стране политичара, за практичне сврхе дискрециона моћ јавних службеника расте са њиховим капацитетом увећања интерног степена слободе (политизација се поставља као степен административне аутономије), са друге стране, политизацији може да се приступи као неприкладном политичком мешању унутар функционисања бирократије, схваћене као збира неутралних и професионалних службеника (што је мање аутономна у односу на политичку моћ, то је већи степен политизације администрације); (3) политизација може бити схваћена и преко односа наспрам опште јавности, у смислу да администрација треба да рефлектује композицију друштва; (4) политизација се може дефинисати и преко квалитета повезаних са ставовима и понашањем бирократије на линији њене традиционалне варијанте обележене неутралношћу и отклоном према плуралистичкој политици и политичкој партиципацији; (5) политизација, коначно, може бити третирана и као специфични вид патронаже, политички профилисани критеријуми у ангажовању некога за јавну службу могу имати већу тежину него они који су засновани на професионалним стандардима или на начелу ваљаности.¹⁹ Имајући све ово на уму, Кристер Стахлберг (Krister Stahlberg) се опредељује за дефинисање политизације као партијског политичког фаворизовања у регрутацији и промоцији јавних службеника.²⁰

Гај Питерс (Guy Peters) и Јон Пјер (Jon Pierre) политизацију одређују као замену критеријума базираних на професионалном квалитету и заслугама политичким критеријума у оквиру одабира, задржавања, промоције, награђивања и дисциплиновања носиоца јавних услуга, то јест јавних службеника (не само у смислу налажењу посла члановима породице, клике или партије, већ и контроле политике и имплементације).²¹ Да би се претходна дефиниција што боље раз-

19 Stahlberg, K. „The Politicization of Public Administration: Notes on the Concept, Causes and Consequences of Politicization“, *International Review of Administrative Sciences*, 53, 1987, стр. 365-366.

20 Ibidem, стр. 368.

21 Peters, B. G. и Pierre, J. „Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences“, у Peters, B. G. и Pierre, J. (ур.) *Politicization of the Civil Service in*

умела потребно је обратити пажњу на следеће моменте: (1) сваки систем јавних (грађанских) услуга одобрава одређени ниво политичких интервенција у ствари које се тичу довођења или отпуштања јавних службеника; (2) природа политичких критеријума може да варира у смислу да поред партијске лојалности у игри могу бити посвећеност одређеном политичком програму или, такође, клијентелистичке оданости са министрима или другим политичким лидерима; (3) начин примене политичких критеријума могу бити ствар деловања административног система (могу се јавити у комбинацији са критеријумима базираним на професионалној ваљаности); (4) политизација може да означава и преузимање, од стране јавних службеника, задатака који се формално третирају као политички; (5) политизација у једном смеру може имплицирати деполитизацију у другоме смеру (повећање утицаја политичких партија може узроковати смањење утицаја других политичких актера); и (6) политички критеријуми могу бити важни за стабилизацију и обезбеђивање демократских вредности управљања.²²

Као најочигледнији разлог за истрајавање на политизацији, поред чињенице да је изразито негативно перципирана од стране грађана, представља жеља политичара да контролишу функционисање управљачког механизма на чијем челу се налазе. У том смислу, администрирање неке конкретне политике од стране оданог члана партије (или неког ко није члан партије али је одан самом министру) представља ситуацију која више смањује могућност скретања у сфери зацртаних смерница неког политичког програма него што би то био случај у бирократској поставци заснованој на професионалним стандардима (каријерама). Поред овога, у вишедеценијском пласирању (менаџерских) административних реформи и процесу дерегулацији управе може се идентификовати као једна од битних заједничких компоненти намера анулирања контролних механизма, који су раније третирани као незаобилазна помоћ у надгледању бирократског деловања.²³ Међутим, у том контексту, чак и када су изузети

Comparative Perspective: The quest for control. Routledge, London, 2004, стр. 2.

22 Ibidem, стр. 2-4.

23 Ibidem, стр. 7.

од директне одговорности за спровођење одређене политике, политичари се у очима јавности увек понајвише одговорни за исту. Мада министри данас нису одговорни за тоталит дешавања у своме сектору: парламент може тражити образложење и од јавних службеника за њихове одлуке и поступке, то, опет, не води ка редукцији политизације јер ће у таквој ситуацији министру заправо бити потребни службеници који ће подржати његов приступ у програмски санкционисаном јавном проблему.

Имајући на уму горе изнето, за превагу политичко-идеолошких критеријума у селекцији јавних службеника и њиховом организовању се претпоставља да ће бити стратегија са негативним последицама на укупно стање административног система. Ако се, дакле, као примарни узму административни критеријуми, политизована јавна управа ће бити означена као мање ефикасан систем у односу на онај који се фундира на неутралности и професионалној компетентности. Ово не значи да политизована селекција нужно подразумева некомпетентност, већ да је компетентност или секундарни критеријум или да је изједначена са лојалношћу одређеној политичкој опцији, то јест човеку који је формални носиоц одређене политичке опције. Најважнија политичка последица политизације је губитак поверења у владине институције, форсирање политичких критеријума свакако угрожава легитимност бирократије, што свакако представља проблем за функционисање већине административних система. Политизација може резултовати и са повећањем ограничености одговорности јавних службеника. Више или мање, увођење објективизованих параметара одговорности базираних на професионалности неће променити јавну перцепцију одговорности политичара.²⁴

Важно је напоменути и два следећа момента: (1) политизације не само да не резултује приматом политичког система над административним системом, већ је у томе смислу сасвим контрапродуктивна (бирократија, заправо, не слаби, она ојачава - ефекат њеног потчињавања изостаје); и (2) политизација, исто тако, не резултује повећаним нивоом репрезентативности у односу на општу популацију или на њене

24 Ibidem, стр. 9.

главне групе (она само на своме почетку показује атрибуте промене, што процес даље одмиче све је јача тендеција медиократизације, те наименовања унутар административног система).²⁵ Политизација се, дакле, може посматрати преко укупног износа административних позиција које су попуњене преко политичких критеријума, што подразумева и степен вертикалне, дубинске политизације административне хијерархије, преко интензитета непоштовања стандардизоване процедуре ангажовања јавних службеника, те преко спецификаума детерминисаног врстом политичког или административног система, то јест пообности повезаних са одређеним друштвеним контекстом или партикуларним политикатурним обрасцем.

Закључак

Поред чињенице да имплементациони процес манифестује значајан моменат у формулисању било какве политике, имплементациони модел „одоздо-нагоре“, који обухвата деконструкцију „митског постулата“ модела „одозго-надоле“ о директној контроли политичких, организационих и технолошких карактеристика које утичу на имплементацију, се никако не треба третирати као њен универзални принцип, зато што би такав квалификтив преместио релевантност циљева неког политичког програма са решавања неког проблема на административни корпус проблема. Осим тога, јединственост сваке политичке иницијативе условљава да емпиријске анализе не могу бити универзално применљиве, па се важност модела „одоздо-нагоре“ треба ускладити са намером креатора неке политике да утиче на индивидуално понашање или на окружење индивидуалног понашања.

Политизација се начелно може одредити као жеља политичара да контролишу административни апарат на чијем челу се налазе и то преко селекције, награђивања и дисциплиновања јавних службеника. На тој линији, политизација не обезбеђује потпуну супериорност политичког система над системом управљања и намеравано повећање потчињавање административног особља. Исто тако, политизација не ре-

25 Stahlberg, K. „The Politicization of Public Administration: Notes on the Concept, Causes and Consequences of Politicization“, op. cit., стр. 373-376.

зултује адекватнијом презентацијом опште популације, нити стварањем окружења које ће ефикасније реализовати смернице одређене партикуларне политике. Међутим, поред овог сета негативних последица политизације, може се говорити и о позитивном повећању бирократске посвећености, као супротности неутралној јавној бирократији, што сугерише да приликом анализирања овог феномена није довољно само идентификовати природу и обим политичких интервенција већ и проценити сваки утицај на легитимност и ефективност политичког система.

Djordje Stojanovic

*IMPACT OF IMPLEMENTATION PROCESS
AND THE POLITICIZATION OF PUBLIC
ADMINISTRATION AT POLITICAL CAPACITY*

Summary

The paper assumes that the political capacity of governments, their ability to formulate, implement and evaluate specific policies, is characterized by a permanent decline. In that context, first part of paper analyzes the understanding of a specific policy initiatives as a “bottom-up” process, as the dominance of lower administrative instances in controlling a realization of the particular political programme. The second part deals with the influence of the politicization of public administration positioned as an external factor which affecting the design of a particular policy, with the intensification of political and ideological criteria in relation to the analytical criteria. The paper concludes by supporting the idea that the formulation of a policy depends on whether one wants to control individual behavior or its environment, which determines the importance of the implementation, while, on the other hand, despite the fact that politicization is treated as primarily negative phenomenon, leaves the possibility for certain types of positive effects of the politicization of the political system.

Keywords: political capacity, administrative capacity, politicization, implementation, political institutions, political systems, democracy.

Литература

- Allison, G. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown, Boston, 1971, стр. 267.
- Elmore, R. F. „Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions“, *Political Science Quarterly*, 94(4), 1979-1980, стр. 601-616.
- Gay, P. *The Values of Bureaucracy*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Hjern, B. и Porter, D. O. „Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis“, *Organization Studies*, 2(3), 1981, стр. 211-227.
- Hjern, B. и Hull, C. „Implementation Research as Empirical Constitutionalism“, *European Journal of Political Research*, 10(2), 1982, стр. 105-115.
- Hanf, K. „Regulatory Structures: Enforcement as Implementation“, *European Journal of Political Research*, 10(2), 1982, стр. 159-172.
- Kooiman, J. (yp) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Sage, Thousand Oaks, 1993.
- Lightman, E. и Irving, A. „Restructuring Canada's Welfare State“, *Journal of Social Policy*, 20(1), 1991, стр. 65-86.
- Linder, S. H. и Peters, B. G. „Implementation as a Guide to Policy Formulation: A Question of When Rather Than Whether“, *International Review of Administrative Sciences*, 55, 1989, стр. 631-652.
- Painter, M. и Pierre, J. (yp.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, New York, 2005.
- Painter, M. и Pierre, J. „Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes“, у Painter, M. и Pierre, J. (yp.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan, New York, 2005.
- Peters, B. G. „The Problem of Bureaucratic Government“, *The Journal of Politics*, 43(1), 1981. стр. 56-82.

- Peters, B. G. (1996) *The Policy Capacity of Government*, Canadian Centre for Management Development, Research paper No. 18, Ottawa, 1996.
- Peters, B. G. *Managing Horizontal Government: The politics of coordination*, Canadian Centre for Management Development, Research paper No. 21, Ottawa, 1998.
- Peters, B. G. *The Politics of Bureaucracy*, Routledge, London, 2001.
- Peters, B. G. и Pierre, J. (ур.) *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control*, Routledge, London, 2004.
- Peters, B. G. и Pierre, J. „Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences“, у Peters, B. G. и Pierre, J. (ур.) *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control*, Routledge, London, 2004.
- Stahlberg, K. „The Politicization of Public Administration: Notes on the Concept, Causes and Consequences of Politicization“, *International Review of Administrative Sciences*, 53, 1987, стр. 363-382.
- Стојадиновић, М. и Вукчевић, Д. „Проблем очувања идентитета на Балкану“, *Национални интерес*, 10(1), 2011, стр. 87-100.
- Стојановић, Ђ., Ђурић, Ж. и Деспотовић, Љ. „Концептуални оквир за анализу државног капацитета“, *Српска политичка мисао*, 32(2), 2011, стр. 11-40.
- Whitford, A. B. „Decentralized Policy Implementation“, *Political Research Quarterly*, 60(1), 2007, стр. 17-30.

Resume

Despite the fact that the implementation process is significant moment manifested in the formulation of any policy, “bottom-up” implementation model, which includes deconstruction of “top-down mythical axiom” of direct control of political, organizational and technological characteristics that affect the implementation, in no way should be treated as its universal principle because it would reduce the relevance of understanding of the objectives of a political programme and put to the fore a set of

administrative problems. In addition, the uniqueness of every political initiative means that empirical analysis can't be universally applicable: the importance of the model "bottom-up" should be harmonized with the intention of a policy makers to influence individual behavior or individual behavior environment.

The politicization on the general level can be determined by the desire of politicians to control the administrative apparatus through the selection, rewarding and disciplining of public servants. On that line, politicization doesn't provide superiority of the political system over the administrative system and the intended increase in compliance of administrative staff. Also, the politicization doesn't result in adequate presentation of the general population or by creating an environment that will effectively implement some particular policy directions. However, in addition to this set of negative consequences of politicization, we can talk about the positive and increasing bureaucratic commitment, as opposed to a neutral public bureaucracy. Analysis of this phenomenon suggests that isn't enough to identify the nature and extent of political intervention but also to assess any impact on the legitimacy and effectiveness of the political system.