

Reforma države u 20. veku – uzroci, modeli, efekti

Uzroci

Još u antici postavljeno pitanje legitimiteta i opravdanosti države kao političke zajednice ostaje tokom istorije aktuelno i iznova upitno. U prethodnim poglavljima je konstatovana razlika između formalnih obeležja i stvarnih mogućnosti jedne države. Formalni legitimitet države i opravdanost njenog postojanja i dalje nije sporan. Međutim, sa aspekta stvarne ili realne opravdanosti države situacija je komplikovanija. U državi u kojoj se ne poštuju ljudska prava, demokratske vrednosti, u kojoj ekonomija beleži negativne trendove, gde građani ne mogu da zadovolje svoje potrebe, gde je siromaštvo dominantno, jednom rečju gde država ne funkcioše teško se mogu naći argumenti njenog postojanja. Kada država produkuje probleme umesto da ih rešava tada je kao oblik političke zajednice neopravdana. Stoga, svaku reformu unutar države koja za cilj ima njeno efektivnije funkcionisanje treba posmatrati u ovom širem i za državu suštinski značajnom kontekstu.

Tokom dvadesetog veka javlja se nova kriza države koja se reflektuje u situaciji da je problema sve više a država sve manje sposobna da ih rešava. 20. vek je počeo sa liberalnim svetskim poretom koji je predvodila vodeća liberalna država sveta, Velika Britanija. Delokrug državne aktivnosti u Britaniji na početku veka je bio mali a u SAD još manji. Kako je vek prolazio kroz rat, revoluciju, depresiju i ponovo rat, liberalni svetski poredak se raspao i minimalistička država je širom sveta zamenjena mnogo centralizovanijom i aktivnijom državom.¹ Dalji tok razvoja doveo je do dva vida centralizacije i aktivne države. Jedan tok su totalitarne države desničarske (fašističke i nacističke) i levičarske (komunističke) a drugi tok predstavlja centralizaciju država zapadne Evrope i Komonvelta gde nije došlo do ekstremne centralizacije. S obzirom na to da totalitarni režimi nisu "preživeli", fašistički i nacistički su propali sa krajem Drugog svetskog rata a socijalizam oko pola veka kasnije, ostala je još jedina opcija demokratska država zapadnog tipa sa većim ili manjim stepenom centralizacije.

O ponovnoj centralizaciji koja se dešavala tokom dvadesetog veka a koja je svoj vrhunac dostigla u osamdesetim godinama najbolje se može suditi na osnovu potrošnje državnog sektora. „Dok je državni sektor početkom veka trošio malo više od 10 posto društvenog proizvoda u većini zapadanih zemalja i SAD, do kasnih 1980ih, taj sektor trošio je gotovo 50 posto društvenog proizvoda (70 posto u slučaju socijal-demokratske Švedske).“²

Kriza države blagostanja i sve veće nepoverenje u državne institucije dovode do potrebe reformi i ponovnog razmišljanja o organizaciji države i institucija. U rešavanju ovog pitanja tokom

¹ Frensis Fukujama, *Građenje države*, Filip Višnjić, Beograd, 2007, str. 13.

² Isto, str. 14.

osamdesetih i devedestih godina prošlog veka dolazi do ponovog uspona liberalnih ideja u većini zemalja razvijenog sveta. Nova prihvaćena mudrost je da su institucije ključne varijable u razvoju. Poslednjih godina se pojavio veliki broj studija čija empirijska dokumentacija ovo potvrđuje.³ Takođe je opširna i literatura o institucijama i njihovom razvoju.⁴ Erik S. Reinert u svojoj knjizi Globalna ekonomija tvrdi su oba modela ekonomije i plansko-komunistički i liberalni pogrešni jer se zasnivaju na stavovima prema radu i trgovini što vodi poreklo od Rikardove teorije. „Obema teorijama nedostaje ono što Fridrih Niče naziva kapitalom duha i volje: novo znanje, inovacije, preduzetništvo, vođstvo i sposobnost organizacije”⁵. Autor tvrdi da su ekonomija obima, tehnološke promene i sinergijski efekti suštinski za objašnjavanje ekonomskog rasta. Ovo je teorija „drugog kanona” čije se osnove nalaze u učenju Jozefa Šumpetera i predstavlja alternativu i liberalnoj i komunističkoj ekonomiji. Zbog zapostavljanja pomenutih elemenata u ova dva modela, Reinert objašnjava zašto je socijalizam propao a zašto mnoge druge države koje su prihvatile načela liberalne ekonomije i dalje tavore u siromaštvu. Ova veoma interesantna ali ne mnogo poznata teorija ukazuje da su elementi rasta upravo ono što pravilno organizovana država i konsolidovane institucije mogu da obezbede: slobodan protok informacija, dostupnost znanja i obrazovanja, podsticanje naučnog i tehničkog razvoja...

Međutim, šta je dovelo do krize država i ponovnog razmišljanja i rekonceptualizacije upravljanja. Teško je dati jedinstven odgovor, budući da se u različitim državama mogu utvrditi različiti razlozi. Ipak, generalizacijom je moguće utvrditi nekoliko ključnih uzroka. Jedan je slaba i neadekvatna reakcija i odgovor vlada na značajne promene u ekonomiji koje su se desile zadnjih decenija. Usporavanjem ekonomskog rasta usled rasta javnog sektora vlade su postepeno počele da raspolažu sa sve manje prihoda od poreza a sa druge strane troškovi su konstantno rasli. Ovakva situacija je uslovlila neophodnost reforme administracije koja je trebala da postane ekonomičnija i jeftinija kako bi uspešno ispunila svoje zadatke odnosno ispunila misiju zbog koje postoji. Ipak, postoje i drugačija razmišljanja da ekonomski problemi češće dovode do rasta uloge javnog sektora nego do njegovog smanjenja. Kao argument ovoj tvrdnji navode se primeri kada je dolazilo do ekonomskih kriza i kada je kao posledica toga obično sledilo širenje domena javnog sektora. Stoga, treba evidentirati i druge faktore koji su doprineli krizi upravljanja. Kao mogući uzrok se sasvim

³ Pogledati radove: 1) James A. Robinson, Daron Acemoglu, *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*, National Bureau of Economic Research working paper 777 1, Washington DC, 2000.,

2) William R. Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, MIT Press, Cambridge, 2001,

3) Nicolas van de Walle, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*, University press, Cambridge, 2001.

⁴ 1) Robert E. Klitgaard, *Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions*, World Bank, Washington DC, 1995,

2) Merilee S. Grindle, *Getting Good Governemnt: Capacity Building in the Public sector of Developing Countries*, Harvard Instiute For International Development, Cambridge, 1997 i *Audacious Reforms: Institutional Invetion and Democracy in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2000,

3) Judith Tendler, *Good government in the Tropics*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997 i

4) World Bank, *Building Institutions for Markets. World development Report 2002*, Oxford University Press, New York, 2002, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, Washington, 2000, *The State in a Changing World*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

⁵ Erik S. Reinert, *Globalna ekonomija – kako su bogati postali bogati i zašto siromašni postaju siromašniji*, Čigoja štampa, Beograd, 2006, str. 19.

osnovano navodi i demografska promena. Populacija gotovo svih industrijalizovanih demokratskih država je sve starija. To znači da su izdaci za penzije, zdravstveno i socijalno osiguranje i sl. sve veći a moraju da budu finansirani novcem koji se sakuplja od sve manjeg broja zaposlenih. Dakle, sve veći javni troškovi a sve manji prihodi prirodno su izazvali krizu upravljanja i potrebu za reformama. Postoji još jedan fenomen koji opterećuje rad administracije: odluke o trošenju novca iz državnog budžeta donosi relativno mali broj ljudi – vodeći političari u vlasti. Sa druge strane, ljudi koji namete moraju da plate državi uglavnom ih doživljavaju kao obavezu i opterećenje a mali broj njih je svestan budućih koristi od toga. Zato postoji tendencija da se vrše takve promene u javnom sektoru kako bi se postigao što manji otpor među građanima. Kao posledica toga dolazi do smanjenja javnih troškova i smanjenja regulacije gde god je to moguće.

Ciljevi reforme

Govoreći o reformama važno je pitanje cilja i mogućih načina njegovog postizanja. Cilj reformi država tokom zadnjih 20 – 30 godina je **postizanje principa dobre vladavine ili dobrog upravljanja** (*good governance*). Drugi kompatibilan aspekt treba da bude povećanje *snage države* odnosno izgradnja kapaciteta za efektivno funkcionisanje i sprovođenje odluka. U vezi ovoga treba napraviti razliku između *delokruga* države i *jačine* državne vlasti ili sposobnosti države da planira i sprovodi u delo politiku, primenjujući jasno i nedvosmisleno zakone. Upravo to se naziva državnim ili institucionalnim kapacitetom. Nije, dakle, jaka država ona koja ima mnogo nadležnosti, tada se radi samo o širokom državnom delokrugu već je jaka država koja ima mogućnost da svoje nadležnosti zaista sprovodi u delo. Tako, na primer, SAD po svome delokrugu poslova je „manja“ država od Švedske ili Rusije, ali je izuzetno jaka kada je u pitanju vršenje vlasti i legitimna upotreba sile. Logično je da ovo bude kriterijum snage države - mogućnost primene nadležnosti a ne širina delokruga nadležnosti *per se*, jer suština državnosti jeste primena sile (kada je to neophodno) odnosno: „ultimativna sposobnost da pošaljete nekog u uniformi i sa puškom kako bi naterao ljude da se povinuju zakonima države.“⁶ Zato prilikom strategije reforme treba postaviti pitanje šta je racionalno da bude u delokrugu države odnosno centralne vlasti a šta treba prepustiti drugim subjektima. Snaga države se, dakle, može povećati i prepuštanjem poslova drugim subjektima ukoliko ih država loše obavlja.

Najpre treba utvrditi šta je to dobra vladavina odnosno dobro upravljanje. Konvencijom treba odlučiti da li su ova dva pojma ista. Budući da ne postoji precizna distinkcija ova dva izraza u daljem radu će se koristiti reč upravljanje u značenju koje ima engleska reč *governance*. Pre nego što se utvrde atributi dobrog upravljanja, treba pre svega utvrditi šta je upravljanje. Pod upravljanjem (*governance*) se podrazumeva: „proces kreiranja odluka (*decision-making*) i proces kojim se odluke sprovode (ili ne sprovedu).“⁷ S obzirom na to da se pod upravljanjem podrazumevaju procesi kreiranja i sprovođenja odluka, analiza upravljanja se usmerava i na formalne i na neformalne aktere

⁶ Op. cit, Fukujama, str. 16.

⁷ United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *What is Good Governance?*, interent: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf>, skinuto 13.7.2009.

koji su uključeni u ove procese kao i sve formalne i neformalne strukture koje su uključene u sprovođenju odluke. Bitno je pomenuti da je vlada jedan od aktera u upravljanju. Pored vlade u procesu upravljanja učestvuju i drugi akteri kao što su interesne grupe, lobisti, nevladine organizacije, istraživački i naučni instituti, finansijske institucije, lokalne vlasti, političke stranke itd.

Dobro upravljanje je ono koje se može opisati sa 8 ključnih karakteristika:

1. *Participacija* – uključenost građana i različitih interesnih grupa u proces upravljanja. Treba pomenuti da reprezentativna demokratija ne znači nužno da će sva bitna pitanja za neke grupe biti uzeta u obzir i razmatrana. Stoga je važno da se učesnici informišu i organizuju u cilju postizanja svojih interesa, a za to je kao uslov neophodno postojanje slobode udruživanja i izražavanja, odnosno neophodno je organizovano civilno društvo.
2. *Vladavina prava* – objektivno sprovođenje zakona, poštovanje ljudskih prava, naročito manjinskih. Objektivno sprovođenje zakona zahteva nezavisno sudstvo i nepristrasnu i nekorumpiranu policiju.
3. *Transparentnost* – kreiranje i sprovođenje odluka u skladu sa važećim pravilima i regulativama. Transparentnost takođe znači slobodne i dostupne informacije o tom procesu za sve na koje će se odluka odnositi. Bitan preduslov je postojanje slobodnih medija koji emituju informacije na razumljivom jeziku.
4. *Pouzdanost* (responsiveness) – sprovođenje odluka kojima treba da budu uslužene zainteresovane strane treba da bude obavljeno u razumnom vremenskom roku
5. *Orijentisanost ka postizanju konsenzusa* - u civilnom društvu uvek postoji veći broj aktera i više različitih gledišta na neki problem. Dobro upravljanje zahteva posredovanje kako bi se izgradio konsenzus u društvu oko toga šta je interes društva kao celine i kako se može postići. Da bi se ovo uspešno postiglo neophodno je razumevanje istorijskog, kulturnog i socijalnog konteksta datog društva ili zajednice.
6. *Jednakost i uključenost* – stabilnost društva i države zavise i od toga da li svi članovi osećaju da su deo istog i da nisu isključeni iz mogućnosti da postiču svoje interese i unapređuju svoje dobro. Ovo se odnosi i na rodnu ravnopravnost. Dobro upravljanje treba ovo da obezbedi.
7. *Efektivnost i ekonomičnost* – znači uspešno rešavanje problema uz istovremeno najbolje moguće (optimalno) iskorišćavanje raspoloživih resursa. Ovo se odnosi i na održivu upotrebu prirodnih resursa i životne sredine.
8. *Odgovornost* – ključni zahtev dobrog upravljanja pri čemu, ne samo vladine institucije treba da budu odgovorne pred javnošću, već i privatni sektor i organizacije civilnog društva. Ko je kome odgovoran zavisi od toga da li su odluke ili akcije u nekoj instituciji ili organizaciji interne ili eksterne. Načelno, organizacija ili institucija je odgovorna onima na koje će se akcija ili odluka koju sprovode odnositi.⁸

⁸ Izvor: United Nations ESCAP, *What is good governance?* Internet: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

Postići dobro upravljanje sa svim navedenim principima je teško i veoma je mali broj zemalja koji su uspeli da dođu blizu ideala dobrog upravljanja. Sa druge strane, ovaj model treba da služi kao idelano stanje kome treba težiti, a svaki reformski poduhvat u nekoj državi bi trebao za cilj da ima postizanje u realnosti što više od opisanog idealnog modela dobrog upravljanja.⁹

Nasuprot dobrom upravljanju je loše upravljanje koje je u mnogim međunarodnim institucijama označeno kao glavni uzrok mnogih kriza i čak zla u nekim delovima sveta. Veoma je važno pomenuti da su kreatori ovog koncepta i principa dobrog upravljanja Svetska banka kao i druge međunarodne finansijske institucije a većina donatora i međunarodnih finansijskih institucija zasnivaju svoju pomoć i kredite na stvaranju uslova i reformama koje će omogućiti dobro upravljanje. „Dobro upravljanje postaje tako novi recept, ili bolje zahtev, u prvom redu Svetske banke, koji ona postavlja zemljama koje traže kredite, ali ti se zahtevi odnose i na one koji žele postati članovi Evropske unije.“¹⁰

Slika 2, dobro upravljanje



⁹ Napomena: U Evropskoj uniji takođe postoji dokument koji utemeljuje dobro upravljanje (vladavinu). Radi se o dokumentu koji se zove: Evropsko upravljanje (engl. *European governance*) i bazira se na pet principa: otvorenost, participacija, odgovornost, efektivnost i koherentnost. U osnovi radi se o već opisanim principima samo drugačije grupisanim. Koherentnost u ovom slučaju označava usklađenost politika i akcija na različitim nivoima i laku razumljivost. Detaljnije, pogledati u: *European Governance, a white paper*, Commission of the European Communities, Brussels, 25.07.2001, COM (2001) 418 final, na internetu: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

¹⁰ Inge Perko Šeparović, *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2006, str. 141.

Pre nego što se obrazlože mogući modeli reformi, svrsishodno je objasniti sledeće pojmove i njihove međusobne odnose: državna i javna uprava, administracija, kao i pojmove državni i javni sektor.

Državna i javna uprava – dva pristupa

Prilikom objašnjenja pojmova državne i javne uprave, trebalo bi razlučiti pravni pristup i politikološki, odnosno pristup sa aspekta organizacione teorije. Državna uprava u svom užem, formalno-pravnom značenju odnosi se na skup tela – deo izvršne vlasti koje sprovode odluke zakonodavne vlasti: „Državna uprava je deo izvršne vlasti koji, u skladu sa Ustavom i zakonom, obavlja poslove državne uprave u okviru prava i dužnosti Republike Srbije. Poslove državne uprave obavljaju ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstva i posebne organizacije.”¹¹ Ovo značenje je blisko značenju reči administracija (engl. *administration*). Sa formalno-pravnog gledišta pojam javna uprava (*public administration*) je širi od pojma državne uprave i pored tela državne uprave uključuje i druga: regionalna i lokalna samouprava, javna preduzeća, delatnost koncesionara i subvencionisanih privatnika u obavljanju javnih službi.

Pored užeg značenja uprave (državne i javne) za ovaj rad važnije je shvatanje uprave u njenom širem kontekstu. Radi se o upravi shvaćenju kao upravljanje (*governance*) i pod ovim se misli na upravu kao nauku, veštinu, ili znanje pravila kojih se treba držati prilikom ostvarenja određene politike. Na taj način istaknuta je više organizacijska i funkcionalna dimenzija javne uprave. Ipak treba pomenuti da su ova određenja uslovljena kontekstom odnosno mestom i vremenom nastanka ovih procesa i da nema uvek konsenzusa šta sve znači javna uprava. „Ostaje uznemirujuće pitanje o tome šta je javna uprava”.¹²

Šire određenje javne uprave ponudili su Feliks i Lojd (*Felix i Loyd*):

„Javna uprava je a) nastajanje korporativne uprave u javnom okruženju; b) pokriva sva tri dela vlasti – izvršnu, zakonodavnu i sudsku i njihove međusobne odnose; c) igra važnu ulogu u formulisanju politika i tako postaje deo političkog procesa; d) značajno se razlikuje od privatne uprave i e) tesno je povezana s mnogim privatnim grupama i pojedincima”.¹³

¹¹ Priručnik za polaganje Državnog stručnog ispita, Republika Srbija – Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Beograd, 2008, str. 57.

¹² R. A. W. Rhodes, *Theory and Methods in British Public Administration: The View from Political Science*, Political Studies, sv. 34, br. 3: 535.

¹³ Inge Perko Šeparović, *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2006, str. 13.

Primer usko shvaćane javne uprave je definicija Džordža Gordona (*George Gordon*) koji javnu upravu definiše kao sve procese, organizacije i pojedince na službenim položajima povezane sa sprovođenjem zakona i drugih propisa.¹⁴

Od mnogobrojnih definicija i određenja javne uprave, među novijima dominiraju one koje javnu upravu tretiraju u širem smislu. Ovo razlikovanje se često stavlja i u vremenski okvir pa se usko značenje uprave najčešće označava kao državna i pri tome se daje prizvuk anahornog pristupa, a pod terminom javna uprava se uglavnom podrazumeva noviji pristup upravi i upravljanju, šire shvaćen, gde je državna uprava samo jedan od elemenata u ukupnoj upravi (upravljanju). Budući da su svi elementi međusobno uslovljeni i povezani, sveukupnost ovih procesa može se sagledati samo ako polazna osnova bude javna uprava u širem značenju reči. Stoga se stariji termin državna uprava dovodi u vezu sa pojmom vladavina i odnosi se striktno na sprovođenje zakona dok pojam javna uprava ukazuje na pojam upravljanje i suštinu ovog pojma ne čini samo sprovođenje zakona već prvenstveno rešavanje problema i obezbeđivanje usluga ili još opštije rečeno, ostvarivanje javnog interesa i opšteg dobra. Dakle sa filozofije vladanja i kontrole prelazi se na filozofiju upravljanja, koordinacije i regulisanja.

Pomenuta dva pristupa upravi imaju i vremensku i prostornu dimenziju. Radi se o američkom (menadžerskom) pristupu i evropskom (pravnom) pristupu upravi. Širi pristup upravi (koji nije striktno pravni već i menadžerski) u SAD je tradicionalno bio prisutan. Tamo je još u 19. veku u pojmu javna uprava bio obuhvaćen pojam javni menadžment. U Evropi je uprava shvatana u užem, striktno pravnom značenju, isključivo kao sprovođenje propisa. Međutim, od 1970ih a naročito 1980ih godina kada dolazi do krize u upravljanju u evropskim državama dolazi do uticaja američkog pristupa i menadžerijalizacije uprave kao jedog od mogućih odgovora na krizu upravljanja. Pokretanje reformi kao pokušaj izlaska javnog sektora iz krize označen je izrazom novi javni menadžment.¹⁵ Ova dva pristupa su se međusobno smenjivali i uticali jedan na drugog. Pored uticaja američkog – menadžerskog pristupa na evropsko shvatanje uprave, dolazilo je i do obrnutog uticaja, tako da je u Evropi dolazilo do menadžerijalizacije uprave a u SAD u izvesnom stepenu do afirmacije pravnog pristupa. Menadžerski pristup je vremenom bio dominantan ili potiskivan. Prvi glasnici bili su u 19. veku Vilson (*Wilson*), zatim kasnije Tejlor (*Taylor*) i Fajol (*Fayol*). Dalje se razvija u tzv klasičnoj školi čiji su najpoznatiji predstavnici Moni (*Monney*), Gilik (*Gulick*) i Urvik (*Urwick*). Kraj klasičnog menadžerizma odnosno menadžerskog pristupa upravi događa se sa početkom drugog svetskog rata. Ovaj pristup biva potisnut a dominira pravni (evropski) pristup sve do krize države blagostanja (do 80ih godina) kada menadžerski ponovo doživljava renesansu i kada postaje najčešći odgovor na krizu tradicionalne uprave. Kao i u slučaju centralizacije i decentralizacije, rasta i smanjenja države, tako su i u pristupu upravi tokom dužeg vremenskog perioda postojali različiti pristupi i mišljenja koja su se permanento smenjivala, dopunjavala ili kombinovala. Jedinstvenog i konačnog odgovora barem do sad nije bilo. Ostaje Vajtova (*White*) tvrdnja da je javna uprava postala i da će ostati u srcu problema moderne vlast.¹⁶

¹⁴ George J. Gordon, *Public Administration in America*, St. Martin's Press, New York, 1982, str. 215.

¹⁵ Novi javni menadžment je sveobuhvatni naziv za niz reformi javnog sektora koje se sprovode 20-30 godina u većini zemalja OECD-a, tranzicijskim i zemljama u razvoju. Suština je da se upravi pristupa više sa menadžerskog aspekta odnosno da se mnogi principi privatno sektora i biznisa primenjuju na javni sektor.

¹⁶ Inge Perko Šeparović, op. cit, str. 35.

Naposletku, imajući u vidu temu ovog rada, svrsishodno je prihvatiti definiciju javne uprave (u smislu konvencije) koju je ponudila Inge Perko Šeparović: „kao ukupnost struktura i procesa kojima je krajnji cilj iniciranje i sprovođenje politika kojima se ostvaruje javni interes, odnosno opšte dobro.“¹⁷

Atribut „javna“ upućuje na razlikovanje privatne i javne sfere. Tradicionalno, privatno i javno je jasno razlikovano sve do 1980ih godina kada zbog nastojanja povećanja ekonomičnosti i efikasnosti javnog sektora dolazi do njegove intezivnije privatizacije i regulacije prvenstveno tržišnim mehanizmima. Ovo značajno zamagljuje razliku između javnog i privatnog sektora odnosno javnog i privatnog interesa. Ilustracija ovog fenomena su javno-privatna partnerstva. Radi se o novom obliku saradnje privatnog i javnog sektora kada organizacija javnog sektora uspostavlja ugovorni odnos sa organizacijom iz privatnog sektora. To je o situacija kad aktivnosti kojim se postiže opšte dobro ili interes ne obavlja javno telo, npr državno već se taj posao poverava telu iz privatnog sektora.

Reforme uprave (upravljanja) kao ključni aspekt reformi država

Suština do sada pominjanih reformi u državama tokom 20. i 21. veka jeste zapravo reforma javne uprave odnosno upravljanja. Osnovni pravci koji se mogu konstatovati su:

1. Od državne ka javnoj upravi (od uprave koja samo sprovodi odluke do uprave koja učestvuje u donošenju odluka);
2. Od državnog sektora prema javnom sektoru;
3. Od održavanja vlasti ka rešavanju problema;
4. Od sprovođenja zakona ka pružanju usluga.¹⁸

Suština prvog pravca je da dolazi do razdvajanja politike i uprave i novog odnosa izvršne vlasti i uprave. Novina je uključivanje uprave u donošenje odluka i merenje njenih efekata. U SAD se ovo desilo još 30ih godina kada je Ruzvelt počeo sve više da uključuje birokratiju u planiranje i menadžment novih programa. Zaposleni u upravi po principu merit sistema¹⁹, profesionalni i neutralni službenici su sve više uključivani u donošenje konkretnih politika (policy). Dakle, posao

¹⁷ Op. cit, str. 14.

¹⁸ Napomena: novi koncept ne znači isključivanje već postojećih. Npr kada se kaže od sprovođenja zakona ka pružanju usluga, ne misli se da uprava ne sprovodi više zakone. To je svakako važan zadatak i posao uprave (u konkretnom slučaju državne) ali akcent je na pružanju usluge ili obezbeđivanju neke vrednosti odnosno na efektima koji se postižu. Stoga sprovođenje zakona nije vrednost ili cilj sam po sebi već instrument i posao savremene uprave se na završava samo sprovođenjem zakona već stalnim praćenjem postignutosti cilja.

¹⁹ Merit sistem (*merit* je engleska reč na srpskom znači zasluga) označava menadžerski pristup upravi po kome je ona odvojena od politike a činovnike ne postavljaju stranke već se oni zapošljavaju na osnovu stručnog znanja i nagrađuju na osnovu svog zalaganja i doprinosa. Nasuprot *merit* sistemu je *spoil* sistem (sistem plena) po kome se stranke nakon izbora „časte“ položajima u administraciji postvljajući svojevolsno i diskreciono svoje kadrove na činovnička mesta.

uprave nije više samo puko i kruto sprovođenje zakona. Budući da je uprava pojavni oblik države sa kojima se građani sreću, njen posao je ne samo da sprovodi odluke, već da nadgleda efekte i svrsishodnost neke politike, kao i da učestvuje u predlaganju i kreiranju politike. Na taj način u središte javne uprave stupa proces odnosno kreiranje javne politike, a analiza javne (praktične) politike postaje središnje mesto funkcionisanja savremene javne uprave.

Drugi deo promena je vezivanje uprave ne samo za državni sektor i državna tela kako je ranije bilo već i za druge nedržavne subjekte. Usled već opisivanih procesa globalizacije i sve veće horizontalne diferencijacije u društvu sve je više paradržavnih i nedržavnih tela koja rešavaju ili nude rešenja za javne probleme. Na primer, država često osniva „paradržavna“ tela ili agencije za obavljanje nekog posla. To su tela koja su nezavisna u svom funkcionisanju ali za njihov rad je država politički odgovorna (npr obaveštajna služba, autonomna privredna preduzeća, i sl). Pored njih značajnu ulogu imaju i privatni subjekti koji svojom delatnošću zadiru u javni interes (privatne organizacije za socijalnu zaštitu ili zdravstveno osiguranje, privatne škole...). Tu je i veliki broj međunarodnih i lokalnih organizacija nedržavnog karaktera. Svi ovi subjekti konceptualno su smešteni u javni sektor – „područje koje obuhvata organe i organizacije državne uprave, ali ne samo njih, već i niz drugih organizacija koje obavljaju društvene poslove bez stabilne međusobne podele dužnosti i ovlašćenja a nalaze se pod posebnim režimom pravne regulacije i javnog finansiranja.²⁰ Javni sektor nema jedinstvenih ciljeva u sadržajnom pogledu, jer se sastoji od velikog broja poslova raznovrsnih organizacija od kojih svaka ostvaruje specifične svrhe. Ključno pitanje je na koji način i u kojoj meri regulisati pravila igre u javnom sektoru. To pitanje se može označiti i kao pitanje integrisanosti javnog sektora kao složenog područja organizovanosti koje je drugačije u odnosu na načelno jedinstven sistem kao što je država. Radi se o tome da se preteranim koordiniranjem i regulisanjem ne uništi motivacija i stimulativnost koju u sebi nose svaki pluralizam i nezavisnost a sa druge strane da se ne povećaju preko dopustive mere troškovi uzrokovani preklapanjem, ponavljanjem, sukobljavanjem i svakom neusklađenošću.²¹

U današnje vreme potencira se rešavanje konkretnih problema i obezbeđivanja usluga kao najvažnijeg zadatka javne uprave. Koren ovog – pragmatičnog pristupa nalazi se u gubitku verodostojnosti i poverenja u ideološke i spekulativne slike sveta. Neuspesi političkih sistema zasnovanih na levim i desnim ideologijama, ali i sve rastuće nepoverenje i nezadovoljstvo državama u drugoj polovini 20. veka dovode do toga da ljudi počinju da bivaju svesni razlike između iskustva koje jedino, pa bilo i parcijalno i nedovoljno egzaktno može više doprineti uspešnosti budućeg delovanja i spekulacija koje su zasnovane na misaonim apstrakcijama, ponekad i pogrešnim, koje su pored svog privlačnog izgleda u realnosti najčešće nedostižne. U tom smislu na institucije se ne gleda

²⁰ Eugen Pusić, *Upravna znanost*, Naklada „Naprijed“, Zagreb, 1995, str. 35.

Pojmovna određenja javnog sektora koja se mogu naći u stručnoj literaturi nemaju oštrine tradicionalnih pravnih definicija jer se radi o pojavi u nastajanju koja se ne odvija svuda na isti način. „Analizirajući javni sektor nismo više mogli misliti o centralizovanoj državi koja ostvaruje neku politiku, nego smo pred očima imali značajno diferencirani sektor u kome deluju razni oblici koordinacije i mnoštvo kontrolnih mehanizama“ (Kaufman, 1986, 10). Ili, „Dok izraz država odgovara uređenosti, javni sektor implicira otvorenost i obuhvata isprepleteni skup ustanovljenih organizacija koje se služe pravnim propisima, novcem i radnom snagom da bi ostvarile javne programe (Gretschman 1986, 140) odnosno „Javni sektor je mreža formalnih organizacija i tela koje 1) zapošljavaju javne službenike, 2) donose propise i regulišu, 3) raspolažu vlastitom imovinom, 4) upravljaju javnim preduzećima i 5) obavljaju čitav niz službi postavljajući programe i ostvarujući ih (str. 143).

²¹ Op. cit. str. 37

više kroz uobičajene fikcije, kao na primer da je u državi zapravo narod na vlasti a da parlament izražava narodnu volju. Realno je vlast uvek u rukama malog broja ljudi. Sa druge strane, danas postoje razni mehanizmi koji sve uspešnije sprečavaju proizvoljnu upotrebu vlasti. Pojedinci koji imaju stvarnog udela u vlasti međusobno mogu biti institucionalno suprotstavljeni, izloženi povremeno mukotrpnim iskušenjima izbornog postupka. Pored toga, izloženi su neprestano bezobzirnom i ne uvek dobornamernom svetlu medija. Uticajni pojedinci u vlasti – političari u ovakvoj situaciji imaju mogućnost ili da se povuku ili da nametnu svoju kontrolu (što je u današnjim demokratskim sistemima sve teže) ili da sebe i ciljeve vlasti predstavljaju kao neutralne sa stanovišta interesnih sukoba u društvu rešavajući aktuelne i vidljive probleme u zajedničkom interesu. Da je po sredi ovaj pristup u savremenim demokratskim državama svedoči i sve veći broj saradnji političara, menadžera i drugih nosilaca vlasti i upravljanja sa stručnjacima, naučnicima i drugima koji poseduju informacije i znanja u vezi problema i poslova o kojima u društvu nema ozbiljnijeg spora treba li ih rešavati odnosno obavljati, već je pitanje kako ih obavljati. Stoga, u centar pažnje upravne nauke sve više dolaze analiza praktičnih (javnih) politika (*public policy analysis*), mehanizam donošenja odluka (*decision making*), zatim njihovo sprovođenje (*implementation*) i merenje efekata (*evaluation*). Konkretno rešavanje javnih problema u kontekstu nauke ili studije o praktičnoj politici (*Public policy studies*) obuhvata nekoliko koraka: definisanje problema, kreiranje nacrtu odluke kojom se optimalno rešava problem, usvajanje, sprovođenje i merenje rezultata.

Kad se govori o pomeranju akcenta uprave sa sprovođenja zakona na obezbeđivanje usluga, misli se na novi aranžman po kome se uspeh uprave ne meri samo sprovođenjem zakona odnosno odluka. Jedan od poslova uprave, svakako kao i ranije jeste sprovođenje zakona. Međutim, budući da nije zakon sam sebi svrha i vrednost po sebi već ono što realno proizvodi i da se donosi da bi regulisao neku oblast ili rešio problem, samo postizanje željenog stanja može biti indikator uspešnosti i uprave i politike. Zato je veoma važna oblast evaluacija, odnosno merenje efekata i postignutih rezultata. Ovo ukazuje i na vrednosne prioritete u jednom društvu, jer ovim pristupom se u prvi plan stavlja čovek – građanin i njegove potrebe.

Modeli reformi

Konačno, preostaje pitanje, kako izvršiti reforme, kako kreirati mehanizam upravljanja u kome će dominirati pomenuti principi. Imajući u vidu ulogu vlasti i države kao obezbeđivača usluga i stvaranja uslova za zadovoljavajući životni standard, ključni ciljevi reforme treba da budu: kvalitetno pružanje usluga uz najmanju moguću cenu a tamo gde država nije kadra da kvalitetno obavlja poslove treba da ih prepusti drugim subjektima.

U stručnoj literaturi se nabroja nekoliko modela reformi odnosno modela vlasti. Najčešće se identifikuju kao tržišni, participativni, fleksibilni i deregulacioni model, pri čemu su fleksibilni i deregulacioni model manje značajni i izvedeni su iz prva dva modela.²² Na isti način ova četiri modela navodi i Gaj PETERS (*Guy B. Peters*) u knjizi *Budućnost upravljanja* (*The Future of Governing*). Pomenuti autor nudi solidan analitički okvir na osnovu koga analizira svaki od modela. Taj okvir

²² Snežana Đorđević, *Vlasti u akciji – svet javnih usluga*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008, str. 11.

sastoji se iz 4 elementa: 1) mehanizam dijagnoze problema – ko utvrđuje i kako šta je javni interes odnosno javni problem, 2) struktura javnog sektora (kako javni sektor treba da bude organizovan), 3) menadžment (kako članovima javnog sektora upravljati, kako ih regrutovati i motivisati kao i pitanje kontrole finansijskih resursa) i 4) koncepcija procesa kreiranja praktičnih politika.²³ U knjizi Izazovi javnog menadžmenta autorka Inge Perko Šeparović navodi sledeće: „Modeli reformi... bi se mogli svesti na dva glavna modela s obzirom na primarni mehanizam regulacije: britanski – privatizacija i tržište, švedski upravljanje putem rezultata i treći model koji je manje profilisan holandsko-danski čiji je primarni mehanizam regulacije devolucija – decentralizacija. U svim modelima se kao sekundarni mehanizam pojavljuju instrumenti konkurencije a kao tercijalni, u slučaju britanskog modela upravljanje putem rezultata, u švedskom decentralizacija, a u holandsko-danskom privatizacija, iz čega slede i režimi upravljanja: britanski – privatni sektor i tržišni mehanizam; švedski – režim upravljanja putem rezultata i holandsko-danski režim devolucije. Postoji i četvrti režim upravljanja putem pravila (Veberov model) kao primarnog instrumenta uz konkurentne instrumente na drugom i privatizaciju na trećem mestu, kod kojeg je reforma minimalno prisutna.“²⁴

Pored pomenutih modela postoje i druge klasifikacije, ali suština je u tom da li se reforma ostvaruje na osnovu pitanja šta država tj. uprava loše radi i na koji način da to prepusti drugim telima ili je ključno pitanje kako da država ono što loše radi popravi. U prvom slučaju najčešće dolazi do smanjenja državne administracije a samim tim i do manjih troškova. Važno pitanje je kome se prepuštaju poslovi za koje se proceni da ih država ne obavlja uspešno. To može biti privatni sektor a privatizacija glavni mehanizam reforme, a mogu biti i tela iz javnog sektora kao što su paradržavna tela, lokalne i regionalne vlasti i u tom slučaju možemo govoriti o decentralizaciji kao glavnim instrumentom reforme. Ovaj tip reforme se naziva i vestminsterski model a tipični primeri ovog modela reformi su Velika Britanija i Novi Zeland. Važan aspekt ovih reformi je i omogućavanje većem broju subjekata da konkurišu da rade isti ili sličan javni posao, kako bi se podstakla međusobna konkurencija što treba da dovede do poboljšanja kvaliteta obavljanja poslova i pružanja usluga.

U drugom slučaju ne dolazi nužno do smanjenja administracije i državnih poslova. Pretpostavka je da je pružanje javnih usluga u krizi zbog nedovoljne neiskorišćenosti birokratije, naročito nižih ešalona. Smatra se da talenti i kreativnost ljudi koji rade u upravi nisu dovoljno podstaknuti i motivisani. Dakle država ne prepušta u ovom slučaju poslove drugim telima već se prvenstveno nastoji da se kvalitet obavljanja posla popravi. Naglasak ovog modela reformi je na nižim slojevima administracije („*street level bureaucracy*“) koja donosi veliki broj praktičnih odluka i koja je u stanju da usluge prilagodi konkretnim potrebama građana. Otuda je najčešći mehanizam ove reforme dekoncentracija, veća autonomija rada administracije, merenje uspešnosti rada i nagrađivanje preme efektima. Pored ovoga sastavni element ovog modela reformi su i pristupi: upravljanje putem rezultata, zatim strateško planiranje i sve druge aktivnosti kojim se nastoje postići principi novog javnog menadžmenta (efektivno, ekonomično, efikasno). U SAD (američki model reformi) je centralna tačka reformi bila pitanje kako najbolja rešenja iz biznisa i prakse civilnog sektora primeniti na funkcionisanje vlasti. Stoga se u ovom slučaju najčešće ne dolazi do smanjenja države.

²³ Guy B. Peters, *The Future of Governing*, University Press of Kansas, Kansas, 2001, str. 16 – 20.

²⁴ Inge Perko Šeparović, *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2006, str. 75 – 76.

Kombinacija vestimisterskog i američkog tipa reformi je i nordijski tip koji je prilagođen specifičnostima skandinavskih društava. Ovaj model je, pored radikalne reforme budžetskog sistema veliku pažnju usmerio na podizanje kvaliteta rada zaposlenih, uvođenje evaluacije, timskog rada, nagrađivanja prema radu, podsticanju kreativnosti, inovativnosti, fleksibilnijim formama organizovanja itd. Nordijski tip reformi je postigao odlične rezultate i sproveden je u Danskoj, Švedskoj, Finskoj.

Ovo su, naravno, idealnotipske konstrukcije i u realnosti u svakom modelu reformi ima primesa drugih. Stoga svi oni imaju zajedničke elemente ali je razlika u naglasaku na pojedinim. Kao najvažniji element reformske strategije navode se: privatizacija, korišćenje tržišnog tipa mehanizma, decentralizacija, orijentacija na rezultate, tradicionalno restruktuiranje i intezitet procesa primene.²⁵

Najvažnije za ovaj rad je konstatovati da je decentralizacija bitan i nezaobilazan aspekt reformi. U kontekstu pomenutih reformi decentralizacija znači prenošenje poslova centralne vlasti na niže nivoe vlasti li privatni sektor. Međutim, decentralizacija shvaćena u širem smislu označava smisleno smanjivanje državnih poslova i ovlašćenja i prepuštanje drugim subjektima, odnosno dominaciju horizontalnih odnosa i decentralizovanih formi upravljanja unutar javnog sektora u odnosu na strogu hijerarhiju i formalizam. Stoga, decentralizaciju u svom najopštijem smislu i decentralizaciju države u smislu prenošenja nadležnosti i poslova centralne vlasti na druga tela – nivoe treba posmatrati u sklopu ukupne reforme javne uprave i upravljanja. Cilj je dakle kvaliteno – dobro upravljanje, decentralizacija je bitan možda i najvažniji aspekt te reforme, ali se u analizi i strategiji decentralizacije ne sme izgubiti iz vida krajnji cilj. To nije decentralizacija *per se* već dobro upravljanje i optimalno organizovan javni sektor, odnosno efektivno i efikasno rešavanje problema i pružanje usluga.

²⁵Snežana Đorđević, op. cit. str. 37.