

УДК:
35.07

Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXIV) XI, vol=31
Бр. 1 / 2012.
стр. 1-29.

*Ђорђе Стојановић**
Институт за политичке студије, Београд

САВРЕМЕНО СХВАТАЊЕ ЈАВНЕ БИРОКРАТИЈЕ**

Сажетак

Овај рад се бави мета-анализом феномена јавне бирократије као релевантног фактора у процесу доношења одлука повезаних са формулисањем појединачних политика, те са потенцијалом за кориговање савременог демократског дефицита. У складу са тим, први део рада ће се бавити различитим смеровима у савременој концептуализацији јавне бирократије, док ће други део рада бити посвећен проблему бирократске владавине и односу бирократије и демократије. Рад се закључује наглашавањем ванредног значаја јавне бирократије за легитимитет савремених демократских система.

Кључне речи: бирократија, јавна бирократија, јавна администрација, капацитет, административни капацитет, политичке институције, политички систем, демократија.

Бирократија представља један од најстаријих људских феномена, институцију уопште узетог (организационог) управљања и јавне администрације, која је преживела читав низ, како еволутивних тако и револуционарних, политичких и друштвених промена, са историјским репутацијом базираном на резистенцији и инструменталности, те широко скалираном од пејоративних до

* Научни сарадник, Институт за политичке студије, Београд

** Рад је реализован у оквиру пројекта бр. 179009 Института за политичке студије Београд, а финансира га Министарство просвете и науке Републике Србије.

афирмативних квалификатива. Са једне стране, негативна перцепција бирократије се изражава преко њене потенцијалне повезаности са девијантним, аномаличним процесима (синдромом „дрвене траке“,¹⁾ корупцијом итд.) и са могућношћу да постане репресивно средство доминације, контроле, манипулације и класне владавине у рукама владајуће елите. Са друге стране, бирократија је неретко глорификована преко романтичне визија непристрасног, свемогућег и свезнајућег (могло би се рећи и „неентропичног“) управљачког механизма (неке врсте социјално-вредносне „апсолутне нуле“), који је у потпуности посвећен реализацији јавно формулисане добробити. Она може да се третира и као „левијатанска конструкција“, као интегрисана, монолитна институција неспутана политичким проверама са незаситим апетитом за влашћу, и као лабав скуп агенција без идеја, координације и елементарног „здравог разума“. Без обзира на ту „амбивалентну“ позицију, данас је постало депласирано потенцирати, сада несумњиво, (можда и „неприкосновену“) важност (јавне) бирократије, то јест јавне администрације, као (можда примарног) фактора у процесу савременог креирања одлука, те са можда виталним потенцијалом за кориговање савременог демократског дефицита. У складу са тим, први део рада ће се бавити различитим смеровима у савременој концептуализацији јавне бирократије, док ће други део рада бити посвећен проблему бирократске владавине и односу бирократије и демократије.

ФЕНОМЕН БИРОКРАТИЈЕ

Историјски посматрано, настанак бирократије је исходишно повезан са способношћу за бележење, чување, дељење и репродукцију информација. Већина напредних људских култура (на пример: Персија, Египат, Кина, Индија, стари Рим или Византија) је промовисала одређени вид системски функционалне администрације, рутине и пракси по питању правних ствари, образовања, религије и политичког устројства, па се присуство бирократских процедура и аналогне организације може регистровати и у пре-модерним, а у рудиментарној форми, чак и у племенским друштвима. Тако је, на пример, већ у Персијском царству постојала огромна

1) Скуп или низ бирократских или чиновничких рутине или процедура обележених претераним, закомпликованим формализмом у „буквалном“ поштовању прописа, што за последицу има неефикасност, кашњење и пасивност, то јест ометање или спречавање неке активности или доношења одлуке.

бирократска и административна „машинерија“ као засебно конституисана гилда, која је покривала вишенационалне и вишекултурне територије са изузетним степеном различитости и сложености, а да при том, не нарушавајући, за то време, висок степен толеранције и уважавајући принципе централизације и децентрализације (чак и самоуправе), није губила на високом степену успешности или дејствености.²⁾ Курт Витфогел (Karl Wittfogel) тврди како је у преиндустријским „хидрауличним“ цивилизацијама (ово се посебно односи на оријенталне деспотије), бирократија, која је доминирала над већинском сељачком популацијом, створила (агро)деспотске режиме- „бирократске империје“, али такво социјално устројство не подиже на ниво бирократског друштва.³⁾

У Европи, најранија форма секуларне системске бирократије, као нарастајуће нове моћи стављене ван контекста еклезије (прецизније- цркве као институције) и папског суда, се може датирати у једанаести и дванаести век.⁴⁾ Међутим, та рана феудална европска бирократија је бројчано била јако мала, па се гро сукоба између феудалаца, за разлику од оријенталне поставке, одвијао на бојном пољу уместо *in camera*.⁵⁾ Са Европом је повезана и етимологија речи бирократија. Наиме, она потиче од француске речи *bureau* (биро), са значењем радног стола, то јест тканине која је служила за покривање столова (*la buro*),⁶⁾ и указује на радно место, канцеларију, простор где чиновници обављају свој посао. Заједно са старогрчким суфиксом *κρατέω* (кратео), са значењем имати моћ, твори реч бирократија, која је у ширу употребу ушла мало пре Француске (буржоаске) револуције из 1789. године и брзо се пренела и у друге европске државе. Неологизам је први употребио француски физикократа Венсан д'Гурне (Vincent de Gournay), коме се, такође, приписује и фраза *laissez-faire, laissez-passer*, дијагнозирајући бироманију и бирократију као „опасну болест“ која је напала дух закона у Француској.⁷⁾ Било како било, бирократија и модерност су нерас-

2) Farazmand, A. „Bureaucracy and the Administrative System of Ancient World-State Persian Empire: Implications for Modern Administration”, у Farazmand, A. (ур.) *Bureaucracy and Administration*. CRC Press, London, 2009, стр. 45-49.

3) Види Wittfogel, K. A. *Oriental Despotism: Comparative Study of Total Power*. Yale University Press, New Haven, [1957] 1963, стр. 52, 67-78, 167-169, 331-369.

4) Bloch, M. *Feudal Society, Vol. II: Social Classes and Political Organization*, Routledge & Kegan Paul, London, 2005 [1962], стр. 146.

5) Wittfogel, K. A. *Oriental Despotism: Comparative Study of Total Power*; op. cit., стр. 77.

6) Kamenka, E. *Bureaucrac*, Blackwell Publishers, Oxford, 1989, стр. 94-95.

7) Albrow, M. *Bureaucracy*, Macmillan, London, 1970, стр 16.

кидиво повезане, бирократија је организациони облик модерности и блиско је повезана са преовлађујућим културним оријентацијама модерног човека, друштвеном мобилношћу која коинцидира са постепеним распадом пре-модерне стратификације и буржујским идеалом индивидуалне слободе и једнакости.⁸⁾

Модерна поставка бирократије, она која се пре свега фундира на њеној аутономији, по Данијелу Карпентеру (Daniel P. Carpenter), подразумева властиту матрицу понашања изузету од провере изабраних власти, организованих интереса и судова, те представља историјску реализацију три услова: (1) осамостаљена бирократија је политички диференцирана од актера који теже ка томе да је контролишу (она има властите интересе, преференције и идеологије, различите од оних који карактеришу политичаре и организоване интересе); (2) бирократска аутономија захтева развој посебних организационих капацитета за анализирање, креирање и ефикасно управљање или спровођење нових програма, за решавање проблема и за спречавање корупције (агенције морају да располажу са способношћу да делују у складу са властитим префернцијама на ефикасан и иновативан начин, морају да имају бирократске предузетнике), (3) бирократска аутономија, такође, захтева политичку легитимност или чврсту организациону репутацију уграђену у независну основу моћи, што подразумева уверење од стране политичких власти и грађана да су агенције аутентично место, без пандана у режиму, које обезбеђује бенефите, планове и решења за националне проблеме (ова уверења су заснована на вишеструким мрежама преко којих агенцијски предузетници могу градити програмске коалиције око конкретних, партикуларних политика које фаворизују- легитимност је темељ бирократске аутономије у демократским режимима).⁹⁾

По Алију Фаразманду (Ali Farazmand), на бирократију се може гледати из три широко постављене концептуалне перспективе: (1) прва идеалтипска перспектива се односи на поставку, веберијанске провенијенције, у смислу најефикасније врсте организације, базиране на рационалном знању и експертизи, то јест на легалним и рационалним одлукама, поступцима и вођству (што ће доцни-

8) Kallinikos, J. „The Social Foundations of the Bureaucratic Order”, *Organization*, 11(1), 2004, стр. 22.

9) Carpenter, D. P. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1926*, Princeton University Press, Princeton, 2001, стр. 14.

је бити детаљније обрађено); (2) друга реалистичка перспектива се односи на велике организације или институције са структуром, процесима, нормативним вредностима, правилима и прописима, те са стручним и специјализованим знањем, без обзира да ли се ради о стриктно политичким функцијама или о обезбеђивању услуга, досегнутим преко функционисања, обучавања и дуготрајности организације или институције (овакво схватање бирократује допушта њено констатовање у различитим друштвима, од историјских бирократских империја до савремених друштва) и (3) трећа перспектива се односи на комплекс организација и институција (извршних, судских и законодавних) које чине могућим операције повезане са владањем и/или управљањем.¹⁰⁾

Овде би свакако ваљало указати на начелну дистинкцију између бирократије и јавне администрације. Та разлика се може третирати из концептуалног ракурса као диференцирање између структуралних конотација појма бирократија, које се односе на јавне агенције, без обзира на њихову функцију у ширем политичком систему, и функционалних конотација синтагме јавна администрација, које се односе на извршење јавних политика.¹¹⁾ Имајући на уму да се управљачке функције спроводе преко јавних агенција, а да је већи део онога што агенције раде административне природе, може се рећи да је често у игри заправо пропитивање истог феномена. Поврх свега, постоје речи које се користе за неки ентитет или структуру а симултано не могу бити коришћене за процес или функцију (што је случај са речи бирократија, а није случај са именицом администратор или управљач која има глаголски пандан у речи администрирају или управљају). Изложено се заправо може повезати и са тенденцијом да се администрација узима као еуфемизам за бирократију, инверзија се тако оправдава анулирањем негативног значењског слоја који имплицира појам „бирократија“. Ова више или мање исфорсирана дивергентност се може елаборирати и преко методолошког раздвајање проучавања бирократије као сета базичних (фундаменталних) истраживања и проучавања јавне администрације као сета практичних (примењених) истра-

10) Farazmand, A. „Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis”, *Public Organization Review*, 10(3), 2010, стр. 246-247.

11) Bendor, J. „The Fields of Bureaucracy and Public Administration: Basic and Applied Research”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(1), 1994, стр. 27.

живања, уз констатовање потребе њиховог интегрисања у превенцији и корекцији аналитичких грешака.¹²⁾

Полазећи од тога да евазивни појам бирократије може да укаже и на административну ефикасност и на административну неефикасност, да буде и пуки синоним за државну службу и израз комплексне идеје о бирократији као специфичној одлици модерног друштва, те да се односи и на чиновнички корпус и на рутине чиновничке администрације,¹³⁾ Мартин Алброу (Martin Albrow) презентује њену модерну концептуализацију преко класификације од седам категорија, које обухватају значење бирократије као: (1) рационалне организације; (2) организационе неефикасности; (3) чиновничке владавине; (4) јавне администрације; (5) чиновничког управљања у јавном или приватном сектору; (6) организационог облика обележеног атрибутима попут хијерархије и правила; и (7) суштинског квалитета модерног друштва. Услед тога, бирократија налази своје место у оквиру различитих теорија о модерном друштву и као таква је повезана са порастом терцијарних занимања, са диференцијацијом социјалних функција, са отуђењем човека од рада, те са растом олигархије и општим процесом рационализације.¹⁴⁾

Фред Ригс (Fred Riggs), у односу на Мартина Алброа (види Шему 1.), перцептивне димензије феномена бирократије проширује са листом од једанаест значења. Ради се о схватању бирократије као: (1) носиоца чиновничких функција- скуп служби („канцеларија“) и службеника (чиновника) у било којој организацији (тенденција је да се бирократија посматра кроз свеобухватну аналитичку оптику јавних или државних службеника, мада се може регистровати и потреба за њиховом детаљнијом спецификацијом); (2) чиновничког апарата- систем међусобно повезаних службеника установљен од стране неке организације (административни апарат се може одредити као апарат заснован само на административним функцијама); (3) чиновничке организације- било која организација са чиновничким апаратом (као и рационална, модерна или бирократизована организација); (4) бирократског поретка (владавине)- политички систем којим доминирају његови чиновници или службеници; (5) бирократа на власти- чиновници као владајућа класа; (6) бирокра-

12) Ibidem, стр. 28, 35-37.

13) Види Albrow, M. *Bureaucracy*, op. cit., стр. 14.

14) Ibidem, стр. 85.

тизма (неефикасне администрације)- ирационална примена организационих политика од стране чиновничког апарата или чиновника, ради се о субјективно обележеном ирационалном понашању (коруптивности, ригидности итд.) које води ка друштвено неприхватљивим резултатима, док биро-патологија указује на бирократизам проистекао на стриктном поштовању прописних норми од стране чиновничког апарата или носиоца одређених функција, на дисфункционалне последице свесних покушаја оријентисаних ка испуњавању рационално-легалне улоге јавног чиновника; (7) „канцеларијске-рационалности“ (ефикасне администрације)- рационална примена организационих политика од стране чиновничког апарата или чиновника; (8) чиновничког управљања- спровођење организационих циљева од стране чиновничког апарата или чиновника; (9) идеалтипске бирократије- конструкције чиновничког апарата или скупа чиновника, коју карактерише променљиви сет својстава; (10) „пато-бирократије“- идеалтипска конструкција променљивог сета негативних својстава који карактеришу чиновнички апарат или групу чиновника; (11) бирократског друштва- било које друштво у коме доминира бирократија (пре-индустријско бирократско друштво или бирократизовано, савремено, друштво).¹⁵⁾

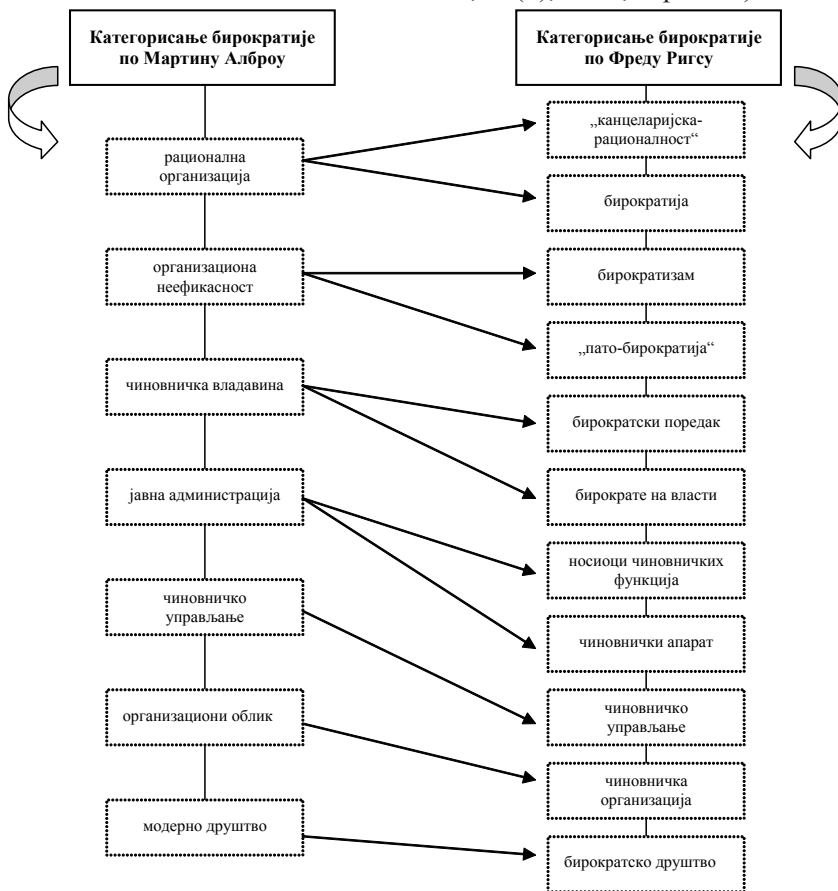
На оперативном нивоу, за потребе овога рада, можемо прихватити дефиницију бирократије и бирократе Нила Гарстона (Neil Garston). По њему, бирократију представља хијерархијски постављену организациону структуру са припадницима који су наименовани (а не изабрани), са овлашћењима и одговорностима спецификованим преко познатих правила, те са одлукама које се („ултимативно“ или искључиво) оправдавају преко директне повезаности са познатим, „зацртаним“ конкретним (појединачним или партикуларним) политикама, легитимизованим од стране власти изван саме бирократске организационе структуре, док је бирократа неко чији су приходи, овлашћења и статус највећим делом или у целости одређени преко позиције на коју је наименован у таквој организационој структури и за кога се не може рећи да непосредно било шта продукује (интенција последњег става је да се искључе они који би одговарали презентованим критеријумима дефиници-

15) Riggs, F. „Introduction: shifting meanings of the term“, *International Social Science Journal*, 31(4), 1979, стр. 579.

је, а који се уобичајено не сматрају бирократама, на пример: учитељи, полицајци, војници итд.)¹⁶⁾

Шема 1.

Компарација категоризација различитих схватање појма бирократије код Мартина Алброуа и Фреда Ригса (према синоптичкој табели: Riggs, F. „Introduction: shifting meanings of the term“, *International Social Science Journal*, 31(4), 1979, стр. 581.)



Имајући претходну дефиницију бирократије на уму, на овоме месту би ваљало изложити главне карактеристике теоретских опсервација бирократије Макса Вебера, као концептуалног аксиома већег броја савремених теорија. За Мајкла Рида (Michael Reed), Веберова анализа модерне бирократије полази од претпоставке да

16) Garston, N. „The Study of Bureaucracy“, у Garston, N. (ур.) *Bureaucracy: Three Paradigms*. Kluwer Academic Publishers, Boston, 1993, стр. 5.

располаже са одређеним структурним, политичким и културним карактеристикама, које је чине посебном у односу на друге форме административне кординације и контроле: (1) бирократија успоставља административну структуру и систем који је функционално незаменљив за испољавање капиталистичке државе и предузетништва; (2) бирократија обезбеђује институционални механизам за генерисање, концентрисање и дистрибуцију моћи за стално праћење и контролу друштвених активности у свим сферама друштвеног, економског, политичког и културног живота; и (3) бирократија уздиже и легитимише инструменталну или функционалну рационалност као когнитивни мод и културни оквир преко којих се „средство-циљ“ начин одлучивања, то јест креирања одлука, „хладно“ и системски намеће у свим смеровима модерног живота.¹⁷⁾

Веберово разумевање бирократије у својој најрационалнијој форми је утемељено на десет правила: (1) индивидуални чиновници су лично слободни, а њихова ограничење су повезана само са имперсоналним чиновничким дужностима; (2) постоји јасно формулисана чиновничка хијерархија; (3) функције (или компетенције) сваког хијерархијски позиционираног чиновника су јасно спецификоване; (4) сваки чиновник располаже са уговором о запослењу; (5) чиновници су селектовани према професионалним (техничким) квалификацијама, идеално методом компетитивног испитивања (они су наименовани, а не изабрани); (6) у односу на хијерархијски ранг, чиновници имају плату, уобичајено са правом на пензију (они могу дати отказ или бити отпуштени под одређеним околностима); (7) рад у канцеларији представља једино, или примарно, занимање чиновника; (8) постоји јасно формулисани систем напредовања, ради се о грађењу каријере, директно зависном од процене надређених, преко радног искуства или заслуга; (9) чиновник не може лично да присвоји своју позицију и њене ресурсе; и (10) чиновник се налази под унифицираном контролом и дисциплинском регулативом.¹⁸⁾

Све у свему, као седам носећих начела традиционалне или класичне јавне администрације се могу одредити: (1) нужност да се владе организују у складу са веберијански постављеним хијерар-

17) Reed, M. „Beyond the Iron Cage? Bureaucracy and Democracy in the Knowledge Economy and Society”, у Gay, P. du (yp.) *The Values of Bureaucracy*. Oxford University Press, Oxford, 2005, стр. 118-119.

18) Weber, M. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. University of California Press, Berkeley, [1922] 1978, стр. 220-221.

хијским, бирократским принципима; (2) постојање „једног најбољег“ и фиксiranог начина рада и аналогних процедура изражених преко упустава које администрација треба да следи; (3) када влада инволвира у сферу конкретних политика, она преко бирократије постаје и директни снабдевач добара и услуга; (4) постојање дихотомије између политике и администрације, администрација је инструмент који следи спецификоване инструкције, док су питања повезана са стратегијско-политичким формулацијама резервисана за политичко вођство; (5) за мотивацију јавних службеника се претпоставља да је лоцирана у несебичној окренутости ка реализацији јавног интереса; (6) због тога што је јавна администрација обавља посебну врсту делатности, она захтева професионалну бирократију као неутрални и имперсонални ентитет са стално (за читав живот) запосленим припадницима и способношћу да подједнако служи било коју политичку опцију и/или вођство; и (7) агенда која карактерише јавне услуге је дословно административне природе, у смислу да се ради о праћењу упутства пласираних од стране других без икакве одговорности за резултате.¹⁹⁾

Оваква концептуализација традиционалне форме јавне администрације, по Овену Хјузу (Owen Hughes), је суочена са следећим изазовима: (1) мада је бирократија ван сваке сумње моћна, за њу се везују и неке негативне последице и не функционише добро у свим околностима; (2) форсирање једног и „неприкосновеног начина разговора често заврши у бирократско-административној ригидности, те се флексибилни управљачки или менаџерски системи, промовисани у приватном сектору, све више усвајају од стране влада; (3) испорука јавних добара и услуга преко бирократије није њен једини облик, уместо директног инволвирања, владе могу дејствовати и преко субвенција, уредби и уговора; (4) ствари које се тичу политике и администрације се већ дуго преплићу, али се последице такве констелације тек сада решавају (тамо где је бирократија некада функционисала одвојена од друштва, јавност сада захтева боље механизме одговорности); (5) мада није искључено да постоје јавни службеници за које јавни интерес има пресудну мотивациону снагу, они све више делују као засебни политички актери, за своју личну корист или корист својих агенција без „пуританизма јавног интереса“; (6) ванстандардни услови запошљавања више нису тако

19) Hughes, O. E. *Public Management and Administration: An Introduction*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, [1994] 2003, стр. 1-2.

сигурни, посебно када се компарирају са приватним сектором где се стално мењају и никада нису извесни; и (7) агенда јавног сектора је сада више менаџерске природе, она подразумева одговорност за постигнуте резултате.²⁰⁾

САВРЕМЕНО СХВАТАЊЕ БИРОКРАТИЈЕ И ПРОБЛЕМ БИРОКРАТСКЕ УПРАВЕ

Гај Питерс (Guy Peters) савремено разумевање бирократије, оно које се тиче њеног места у управљању модерним индустријским друштвима, разврстава у три теоретске круга. Први круг чине позитивно оријентисани аутори који објашњавају понашање бирократије преко економских анализа карактеристичних за теорију јавног избора.²¹⁾ Идеја је да се бирократија састоји од рационалних актера који имају за циљ максимално увећање властите користи (таква бирократска позиција сугерише неки степен неподударања са општим благостањем и интересима државе), што повлачи за собом како претпоставку да бирократија неминовно функционише у неком датом политичком окружењу (престаје да буде синоним за потпуну окренутост јавном интересу), тако и претпоставку да бирократе имају интересе које покушавају увећати преко политичког деловања. С обзиром на то да је јавна бирократија монополистички снабдевач услугама једног купца: владајуће политичке партије, треба апострофирати да се однос између бирократије и њених спонзора може одредити као билатерални монопол. Међутим, саобразно овоме приступу, под већином услова, релативни подстицаји и доступне информације чине бирократију преовлађујућим, доминантним монополистичком.²²⁾

По Питерсу, таква концептуализација има неколико короларијума: (1) бирократе ће тежити ка максимализацији властите сигурности преко повећања буџета и особља односних агенција (нагласимо да захтев за буџетским увећањем може бити вођен и пуком, „непретенциозном“ жељом за професионалним опстанком); (2) бирократија ће, уколико је то могуће, тражити набавку јавних добра,

20) Ibidem, стр. 2.

21) Peters, B. G. „The Problem of Bureaucratic Government”, *The Journal of Politics*, 43(1), 1981, стр. 58.

22) Breton, A. и Wintrobe, R. „The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen’s Theory of Bureaucracy”, у Heckelman, J. C. (ур.) *Readings in Public Choice Economics*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 2004, стр. 147.

избегавајући одређивање цена и рационализацију продуковања истих (под јавним добром се може одредити оно добро које карактерише неискључивост, то јест постојање потешкоће у одвраћању људи од конзумације добра које је једном продуковано, и придружљивост, то јест онда када је добро произведено за појединца, нови потрошачи га могу конзумирати без икаквих додатаних трошкова- ово имплицира проблематични став да јавна добра морају бити продукована од стране неке владе, то јест у јавном сектору); и (3) такве карактеристике ће суштински потенцирати важност средстава која стоје на располагању бирократији зарад реализације сопствених циљева (саме конкретне политике, подаци, подржавање интересних група у окружењу итд.).²³⁾

Допринос овога приступа јавној бирократији се манифестује чињеницом да њена активна улога у управљању, заправо, подразумева бирократску мотивацију која није нужно повезана са јавним услугама и јавним интересима- бирократија представља комплекс интегрисаних агенција, од којих свака развија стратегију са циљном димензијом максималног увећања буџета. Оно што нам је недоступно у оваквој концептуалној констелацији је регистровање професионалног и, такође, идеолошког понашања многобројних бирократских актера, који, макар с времена на време пледирају, за одређене конкретне политике без обзира на буџетске реперкусије. Притом, идеологија агенција и буџетски интереси тендирају ка томе да се поклапају (главну опасност кредибилитету агенције представља потенцијално форсирање непопуларних и неизводљивих програма).²⁴⁾

Можда би на овоме месту било интересантно поменути Гордона Тулока (Gordon Tullock), који је, базирајући се на економском начину размишљања и компатибилној теорији рационалног избора, са исходишном премисом о дистинкцији између политичких односа (примарна релација између индивида проистиче из хијерархијске структуре коју чине надређени и подређени) и економских односа (примарна релација између индивида проистиче из њихове уговорне једнакости), анализирао природу и ограниче-

23) Peters, B. G. „The Problem of Bureaucratic Government”, op. cit., стр. 59.; види и Blais, A. и Dian, S. „Are Bureaucrats Budget Maximizers? The Niskanen Model and Its Critics”, у Heckelman, J. C. (yp.) *Readings in Public Choice Economics*. The University of Michigan Press, Ann Arbor, 2004, стр. 127-133.; Holcombe, R. G. „A Theory of the Theory of Public Goods”, *Review of Austrian Economics*, 10(1), 1997, стр. 2,3, 21.

24) Peters, B. G. „The Problem of Bureaucratic Government”, op. cit., стр. 59.

ња бирократске структуре.²⁵⁾ И мада однос надређени-подређени представља карактеристику многобројних социјалних, економских и политичких конјункција, јавна бирократија представља најилустративнији домен тако одређене релације. Положај некога у бирократској структури је, дакле, најчешће двострук: службеник је, истовремено, и подређен и надређен, његово напредовање је директно зависно од испуњења преференција онога ко има виши бирократски, хијерархијски статус. У том контексту, постоје три важна проблема са којима се надређени у своме односу према подређенима мора суочити. Као прво, Тулок идентификује мањкавост по питању, за бирократску структуру врло релевантног, преноса информација, проблема који се може означити као игра „глувих телефона“. Структурална препрека, која је последица чињеница да се садржај поруке искривљује у преносу од појединца до појединца и да магнитуда те дисторзије зависи од сложености информације и броја људи у трансмисионом ланцу, се може превазићи децентрализацијом у процесу креирања одлука (јер се тиме постиже симплификавање информације, умањује се њена сложеност, и, симултано, редукује и дужина трансмисионог ланца).²⁶⁾

Као друго, децентрализација за собом повлачи још један важан проблем који се тиче бирократске структуре, а који се може означити као усклађивање иницијатива. Ради се о проблему хармонизације одлука донесених по начелу децентрализације са шире постављеним циљевима организације, што, ван сваке сумње, представља изузетно компликован и тежак задатак. Као треће, јавља се и проблем потребе за принудом подређених, то јест за њиховим покоравањем: надређени свакако морају имати на располагању неко средство за процену рада својих подређених, а зарад сигурности спровођења ширих циљева организације. Да би се овај проблем превазишао, Тулок предлаже статистички метод случајних провера учинка подређених, за које се претпоставља да ће бити адекватно радно ангажовани, због немогућности сазнавања компоненте ангажмана која ће бити евалуирана.²⁷⁾ Поред тога, он уважава чињеницу да функционисање тржишта много боље координира активности него што се то може постићи преко јавне бирократије, али признаје да, поред тога недостатка, постоје традиционална јавна

25) Види Tullock, G. „The Politics of Bureaucracy”, у Rowley, C. K. (yp.), *The selected works of Gordon Tullock: Bureaucracy, Vol. 6.* Liberty Fund, Indianapolis, [1965] 2005, стр. 14.

26) Ibidem, стр. 148-152.

27) Ibidem, стр. 198-201.

добра и услуге које једино може да обезбеди влада. То повлачи за собом и директни инволвирање бирократије, па минимизирање њених недостатака представља главну смерницу шире постављеног корективног деловања.

Други круг чине две групе аутора, који покушавају да што комплетније опишу ставове и понашање бирократа и бирократија, Питерс их именује као „deskriptivне теоретичаре“.²⁸⁾ Прва гупа, чији је је најпроминентнији припадник Роберт Патнам (Robert Putnam), је предоминантно усмерена ка објашњењу стратешког бирократског инволвирања у креирање конкретних политика преко ставова јавних (или државних) службеника (или чиновника) и реаговања бирократских актера на промењене друштвене потребе и политичке захтеве. Он, пре свега, спремност на реаговање (или одговорност) владе (или бирократије) дефинише као њен капацитет да брзо, поуздано и ефикасно одговори на, неизбежно различите и конфликтне, потребе и захтеве јавности и њених представника.²⁹⁾ Спремност на реаговање је делом ствар уставног аранжмана, бирократија је увек подвргнута формално-правној надлежности политички изабраних функционера, па се та реакцијска способност бирократије, у конституционалној концептуализацији транспонује у проблем одговорности политичких функционера бирачком телу. Ова поставка је крајње дискутабилна зато што, упркос чињеници да у реалности бирократија има значајну улогу у креирању конкретних политика, имплицира диференцијацију између формулисања конкретних политика, за коју су одговорни политичари, и управљања, за које су одговорни чиновници. Осим оваквог теоретског ракурса, читав проблем се може посматрати и кроз призму норми и вредности карактеристичних за више државне службенике (уз додатак других фактора попут: унутрашње административне ефикасности, протока информација о друштвеним и политичким трендовима и условима, снаге и стабилности репрезентативних институција, као што су скупштина или влада, итд.).³⁰⁾

Патнам разликује две опозитне врсте бирократских актера. Са једне стране он идентификује „класичног бирократу“ као онога који функционише у складу са монистичком концепцијом јавног ин-

28) Peters, B. G. „The Problem of Bureaucratic Government”, op. cit., стр. 60.

29) Putnam, R. D. „The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report”, *British Journal of Political Science*, 3(3), 1973, стр. 257-258.

30) Ibidem, стр. 258-259.

тереса, схваћеног као национални или државни интерес, то јест као онога који верује да јавно формулисани проблеми могу бити решени преко неког објективног стандарда правде, законитости или техничке практичности.³¹⁾ Таква поставка је блиска констатацији Карла Манхајма (Karl Mannheim) да бирократски начин мишљења тендира ка томе да све политичке проблеме трансформише у административне проблеме, што се може објаснити чињеницом да је сфера чиновничке активности маркирана ограничењима позитивног законског устројства.³²⁾ Бирократско резонување не третира законе као израз друштвено обликованих интереса, већ специфични (партикуларни) поредак неке конкретне легислације подиже на пиједестал општег поретка, „бирократски ум“ не поима да је сваки рационализован поредак једна од многих експресија или форми хармонизације друштвено конфликтних и ирационалних снага. На тој линији, бирократија, по Манхајму, генерализује властито искуство и превиђа чињеницу да административно подручје и ефикасно усклађени поредак представљају само један сегмент тоталитета политичке реалности.³³⁾ Ерго, могућност науке о политици није негирана, већ је изједначена са науком о управљању.

На горњи начин схваћена бирократија претпоставља бирократско резонување као „непристрасно и објективно“, што повлачи за собом да чиновник класично-бирократске провенијенције нема поверења или негира стандардне политичке институције (попут скупштине, партија или група за притисак), он доживљава нападну, некомпетентну и страначки обојену праксу политичара као бесмислену, па чак и непријатељску према сталним интересима државе, па су му идели плуралистичке демократије даљи од наизглед више уређене и мање конфликтне беневоолентне аутократије.³⁴⁾ Насупрот вредносног обрасца „класичног бирократе“, Патнам идентификује и вредносни образац „политичког бирократе“. За разлику од „класичног бирократе“ тип „политичког бирократе“: (1) претпоставља као непроблематично постојање различитих интерпретација јавног интереса и дубље супростављених интереса друштвених група, ради се о више освешћеној политичкој реалности, што за

31) Ibidem, стр. 259.

32) Loc. cit.; види и Mannheim, K. *Ideology and Utopia*, Routledge, London, [1936] 1954, стр. 105.

33) Mannheim, K. *Ideology and Utopia*. op. cit., стр. 106.

34) Putnam, R. D. „The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report“, op. cit., стр. 259-260.

последницу има прихватање политичког утицаја на креирање конкретних политика као потпуно легитимног; (2) признаје потребу за преговарањем и компромисом, мада не одустају од интезивног брањења властитих стратегијских преференција; (3) док „класични бирократа“ у први план ставља процедуре и правила, „политички бирократа“ форсира проблемску и програмску оријентисаност; (4) уважава политичаре као учеснике у истом процесу, са различитим способностима али са истим вредностима и циљевима; (5) схвата и одобрава вредности политичке слободе и једнакости.³⁵⁾

Друга група дескриптивног приступа бирократији и бирократском креирању конкретних политика, по Питерсу, долази из аналитичке сфере спољне политике и улоге бирократије у формулисању одбрамбене и спољне политике. Теоретичари овога усмерења су фокусирани на парадигму „бирократске политике“³⁶⁾ као на бољи начин објашњавања одлука из сектора спољне политике у односу на експланаторни потенцијал перспектива рационалног актера или организационог процеса.³⁷⁾ За ову поставку се може констатовати да је мање ригорозна варијанта позитивне концептуализације бирократског понашања. Све у свему, и прва и друга група дескриптивног круга теоретичара, мада збирно повећавају сазнања која се тичу ставова бирократа према креаторима конкретних политика, говоре премало о њеним аутентичним интересима или одбрани одређених политичких захвата, те тако не нуде пуно разумевање политике бирократије као потенцијалног управљајућег тела.³⁸⁾

За разлику од претходна два круга где се бирократија перципира као позитивна снага, било као политички предузетник или као партиципант у политичком процесу, трећи круг Питерсове класификације представљају теоретичари који апострофирају слабост политичких институција (ради о својеврсном амалгаму економске кризе и преоптерећености институција или, пак, о неспособности, партија да изборну победу транспонују у адекватне владавинске потезе), те полазе од тога да бирократе гравитирају ка немању властитог, аутентичног мишљења о конкретним политикама и да су, као такве, пре свега, „велики мајстори рутине“.³⁹⁾ Може се, дакле,

35) Ibidem, стр. 260.

36) Allison, G. T. „Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”, *The American Political Science Review*, 63(3), 1969, стр. 707.

37) Peters, B. G. „The Problem of Bureaucratic Government”, *op. cit.*, стр. 61.

38) Ibidem, стр. 60-61.

39) Ibidem, стр. 62.

рећи да због слабости унутар политичких институција одлучивања у сфери владања, бирократија има јако добру „одскочну даску“ да, у најмању руку, индиректно влада. Међутим, недостаци бирократије могу бити идентични онима који су карактеристични за политички систем. Као што је то на више места у тексту потенцирано, носећи недостатак овако веберијански схваћене бирократије је немогућност формулисања властитих смерова, то јест шире позиционираних стратегијских циљева, за конкретне политике. Ако се ова врста аргументација заоштри до краја, може се доћи до (хипотетичке) ситуације у којој политичари располажу са идејама али су спречени да их имплементирају, док државни службеници аутоматски не располажу са идејним имплементационим оријентирима или оквиром, па је читава влада потпуно парализована и сигнификантно неефикасна.⁴⁰⁾

Уважавајући горе изнето, Гај Питерс наводи неколико критеријума који морају бити испуњени да би могли да разговарамо о капацитетима, способности бирократије да обезбеди одрживу управљачку (владавинску) позицију у неком друштву, што свакако подразумева да располаже како са довољно јасно дефинисаним, конкретним политичким усмерењима тако и са менаџерским процедурама, техникама или рутинама.⁴¹⁾ Као прво, бирократија мора да има прецизно формулисане конкретно-политичке намере или идеје које жели реализовати преко чиновничке мреже, апарата или машинерије: бирократске агенције морају имати своју оригиналну идеациону потку. Такво стање ствари, насупротив традиционалној перцепцији бирократије, је често и реалност, ако не на нивоу најопштијих смерница, оно сигурно на нивоу уске, стручне области коју нека агенција покрива. У том смислу, можемо разликовати: (1) меке бирократске идеологије- заснивају се на скупу идеја манифестованих кроз или инкорпорираних у постојеће политичке програме (сасвим довољних за конституисање агенцијске идеологије), а фаворизованих преко бирократије (овде свакако треба напоменути чињеницу да се политички, изабрани функционери, они који имају номиналну моћ над бирократском структуром, готово увек сусрећу са отвореним или прикривеним отпором државних службеника, то јест са одређеним „погледом на ствари“ карактеристичним за неко министарство, а који се рефлектује на ефикасност политичког вођства); и (2) тврде бирократске идеологије- оне које подразумевају

40) Ibidem, стр. 63.

41) Ibidem, стр. 65.

не само администрирање постојећих политичких програма, већ и тражење начина за наметање нових конкретних политика (с обзиром на то да просечни бирократа „траје“ дуже него просечни политичар, за очекивати је да ће први бити у стању да током времена промени конкретне политике на начин који њему одговара).⁴²⁾

Поред тога, постоје и други извори промена конкретних политика који могу утицати на перцепцију државних службеника о ономе шта спада у његов пословни делокруг: (1) бирократе су све више повезане преко организационе и професионалне припадности, тако да се бирократске преференције усмерене на конкретни политички процес могу мењати у зависности од онога што се третира као „најбоља професионална пракса или стандард“ (бирократе могу преко својих професионалних контакта створити изазове постојећим конкретним политикама базирајући их на новим идејама или распрострањању иновација, са овим свакако кореспондирају и захтеви за вишим стручним квалификацијама и обуком потребни за ангажовање у јавној бирократији); (2) претпоставка је да ће се, у зависности од степена централизованости политичке контроле и стабилности и ефикасности политичке егzekутиве, разликовати и националне бирократије у смислу залагања за одређене конкретне политичке пројекте; (3) уколико се кадровски бирократски систем базира на томе да одређени чиновник може заузимати једну или ограничени број хијерархијских позиција током своје каријере, онда се може очекивати и веће залагање за неки конкретни политички пројекат; и (4) различите бирократске културне матрице ће различито третирати епифеномен „бирократске политичке креативности“.⁴³⁾

Као друго, свака од потенцијалних бирократских или политичких новума мора бити подржан адекватним (функционалним) средствима за реализацију.⁴⁴⁾ У том смислу, бирократија, као „велики мајстор“ за процедуре, технике и рутине, то јест као традиционално профилисано ефикасно управљачко средство, би требало да може да подржи како интерне, аутентичне програме тако и оне који долазе са стране политичара. Овај елемент изводљивости (или извршљивости), схваћене као способност да се неки програм администрира преко стандардних оперативних процедура неке аген-

42) Ibidem, стр. 66.

43) Ibidem, стр. 66-69.

44) Ibidem, стр. 69-70.

ције, делује повратно на саме преференције, свако креирање неке конкретне политике је условљено бирократским дефинисањем изводљивог, као што се и бирократска домишљатост самоограничава инсистирањем на препарацији формализујућих стандарда власти тог функционисања. Таква констелација ограничава „маневарски преференцијални простор“ како бирократама тако и политичарима. Инсистирање на конзервацији процедура, као бирократског „мача са две оштрице“, се може сматрати и резултатом повећаног притиска усмереног на надгледање бирократије, те свакако за последице има смањење како степена иновативности тако и степена флексибилности.

Као треће, мора постојати одређени вид такмичења за алокацију ресурса, то јест надметања између бирократских агенција.⁴⁵⁾ Једна од премиса демократске и партијски устројене владе јесте конкуренција између различитих кандидата за јавне функције. За разлику од страначког демократског живота, чиновници већ имају функције и не боре се за бирачке гласови већ за буџетски новац. Ако је ослобођена од директних политичких интервенција, бирократска компетитивност „отвара врата“ политичарима и „административцима“ да бирају између различитих конкретно-политичких опција. Међутим, постоје различита мишљења о карактеру и ефикасности овог бирократског такмичења у распону од констатације да је то супарништво снажно и свеprisутно (са могућношћу промовисања квази-тржишта услуга и оптимистичког унапређења функционисања јавне бирократије), преко идеја да је та компетитивност ређа, јер постоји својеврстан облик „солидарисања“ међу агенцијама, до поставке по којој се конфликти избегавају, ако воде ка угрожавању агенцијске сврхе или ка експонирању слабости у позитивним агенцијским програмима.⁴⁶⁾ Било како било, заједнички именитељ свим приступима је да агенцијска, бирократска компетиција представља средство за алокацију ресурса међу конкурентним конкретним политикама, те да се, на тој линији, неке конкретне политике развијају док друге пропадају.

Као четврто, бирократија би требало да располаже са довољном „квалитативном и квантитативном“ снагом, разасутом по свим важнијим „чвориштима“ политичког система.⁴⁷⁾ Другим речима, да

45) Ibidem, стр. 70-73.

46) Ibidem, стр. 71.

47) Ibidem, стр. 73-75.

би бирократија била способна да обезбеди одрживо управљање она мора заузимати сва места релевантна за креирање конкретних политика и мора је бити бројчано довољно за ефикасну реализацију одлука. Док се квантитативна домензија претходне констатације не доводи у питање, квалитативни сегмент је проблематичан, због тога што се политичари налазе на круцијалним позицијама по питању креирања конкретних политика. Са једне стране, овде је важно нагласити да због контакта бирократије са окружењем организације и концентрацијом техничког знања у нижим бирократским ешалонима, она располаже са суштинском контролом над информацијама и стручношћу, који су есенцијални фактори за креирање конкретних политика. Са друге стране, о чему ће касније бити речи, процес имплементације је, такође, битан у процени домашаја бирократских и политичарских позиција у осмишљавању конкретних политика, нижи бирократске статусни корпус добија на важности због чињенице да креирање (условно легислација) неке конкретне политике није значајнија од њеног спровођења, тек са применом можемо добити праву слику о „реалности“ неке конкретне политике.

Као пето, бирократија мора да располаже са потребним, менаџерским умећима за вођење комплексне бирократске организације.⁴⁸⁾ За разлику од бирократа, за које се претпоставља да располажу са потребним знањима по питању управљања сложенем организацијом јавне бирократије којој и припадају, ако ни због чега другог а оно због чињенице да са њом „баве“ на дневној основи, политичари се уобичајено доживљавају као неко ко има великих проблема са вештинама потребним за менаџерске стратегије тога типа. Ако је и тачно да је бирократија релативно боље професионално оспособљена од политичара, у апсолутном износу никако не значи да је бирократија априорно и „без остатка“ функционална. Напротив, дисфункционалност бирократије (ригидност, синдром „црвене траке“, инверзија циљева итд.) је мање или више стално присутни недостатак, који, зарад нужне ефикасности, не би требало да пређе границу потенцијалне неделетворности конвенционалних политичких институција. Пошто јавна или државна бирократија троши јавни новац у име народа, са претходним је повезана и одговорност јавности.

Међутим, пошто је за ту врсту одговорности, као и за хијерархијску контролу, врло тешко успоставити критеријуме, не ради

48) Ibidem, стр. 75-77.

се о неком типу профитне производње већ о коришћењу услуга, бирократе реагују на начин да се штите придржавањем правила и процедура (што за последицу може имати пропадање и најбоље осмишљених конкретних политика). Узроци дисфункционалности могу бити чисто организационе природе или продукт специфичне национално-културне концептуализације власти и хијерархијске контроле, а посебно су повезани са отпором имперсоналној власти, са оштрим санкционим системом према појединцима и са непостојањем или малом колегијалном заштитом.⁴⁹⁾ Овоме свакако треба додати и све израженију међузависност јавног и приватног сектора, што бирократији додељује стратешку позицију између ове две области и чини њене задатке изузетно компликованим и тешким, а одговорност подиже за степену више.

На крају, унутар бирократске агенде као приоритетан ангажман треба бити одређена имплементација циљева.⁵⁰⁾ Као што је већ горе акцентирано, а чему ће, директно или посредно, бити посвећено и следеће поглавље у књизи, оно што се рачуна као објективна, стварна појединачна политика неке владе није само оно што је законодавно верификовано и као такво прихваћено од вишег бирократског стратума, већ оно што је спроведено или примењено. У том контексту, нижи бирократски стратум (службеници у разним државним институцијама, учитељи, полицајци итд.) постају веома важан организациони простор за обликовање појединачних политика. Поред тога, такво стање је обележено вишеструким притиском на бирократе овога ранга (и од корисника услуга, и од претпостављених, и од колега), па се јавља не мали проблем формалног уважавања појединачних политика и одредби без ангажмана који би изражавао саму суштину тих политика. По Питерсу, таква конјункција се може објаснити пре политичким него организационим факторима.⁵¹⁾ Наиме, с обзиром на удаљеност овога административног сегмента од центра, нуклеуса организационе моћи, долази до опадања или губитка политичког оснаживања и подршке, па је административни персонал изложен екстерном локалном политичком притиску. Нужност активирања локалне политичке подршке за неку појединачну политику, то јест потреба да се о неким намерама инкорпорираним у конкретни политички програм централне управљачке јединице преговара са клијентима и регионално про-

49) Ibidem, стр. 77.

50) Ibidem, стр. 77-80.

51) Ibidem, стр. 78.

филисаним интересима, треба држати као битан фрагмент неког конкретног политичког процеса.

Осим тога, како је то већ напоменуто, бирократска организација може имати своје циљеве који се не подударају са оним зацртаним од стране званичне политичке номенклатуре. Та дискрепанца манифестна у, ретко кад отвореном, отпору појединачним политикама пласираним од стране политичара може да наруши однос између сталних и изабраних чиновника владе. Бирократско тактике одуговлачења, опструкције, зававања и „папирологије“ (ригидне употребе правила, прописа и процедура) чини да крајњи исход тих размирица обично иде на уштрб политичара. С обзиром на релативну краткоћу изборних мандата, политичари готово никада до краја „не савладају“ саму супстанцу неке појединачне политике или целокупни обим процедуралних механизма, па су, заправо, често остављени на милост или немилост државних службеника (ово се посебно односи на програме који захтевају сарадњу између више министарстава, на познавање међуорганизационих мрежа оформљених међу министарствима и међу различитим нивоима управљања се намеће као императив). Било како било, имплементација се може окарактерисати као једна од тежишних тачака савремених демократских система: уколико она не функционише на прави начин, не долази до метаморфозе политичких идеја у ефикасне системске поступке и активности, другим речима демократске претпоставке система се налазе пред озбиљним изазовима.

Претходно указује на то да би бирократске институције потенцијално могле да обезбеде неки облик владавине, то јест како скуп изворних и хомогенизованих намера преточених у неку појединачну политику тако и имплементацију тих политика, али и на то да бирократе наилази на сличне проблеме са којима се сусрећу и политичари који желе да преузму управљачке функције. Притом, индикативна је чињеница да потешкоће које се тичу јавног управљања и владања нису краткорочне и брзо решиве препреке. На тој линији, горе споменути проблем преоптерећености политичких институција је суштинске природе и може се повезати са губитком поверења грађана, следственим опадањем степена покорности и пасивности, исцрпљујућим буџетским оптерећењем грађана од стране политичара, те са самом машинеријом власти. Попут политичког живота, величина и инертност бирократије (то јест бирократских агенција), комбинована са потребом за спољном

политичком (клијентелистичком) подршком, инклинира ка распарчавању контроле и скретању пажње са проблема владања или управљања на проблем организационог опстанка. У оној мери у којој бирократија реализује утицај на политику и владавину, нека национална политичка заједница ће имати веште управљачких (владавинских) центара, али неће имати јединствену владу, у смислу јединствене управљачке покривености.

Саобразно горе изнетом, бирократска владавина свакако представља проблем. За разлику од политичких партија, које су способне да обезбеде консензус априорно неоптерећен збиром специфичних програмских оријентира, бирократска влада би била обележена неконсензуалном дифузијом различитих програмских оријентација. Таква констелација значи, дакле, одуство неке интегрисуће идеологије или филозофије, она представља скуп „синкретички“ разасутих засебних идеолошких поставки у вези са специфичним проблемима материјализованим у некој конкретној, појединачној политици. Продукт таквог стања ствари би била владавинска фрагментација, на, ако не компетитивне, а оно сигурно некооперативне домене.

Мада сама поставка бирократије дозвољава расправљање о истој као о „неутралном феномену“, што је свакако важна теоретска, ако не „стварна“, атрибуција, неоспорна чињеница је да се ко год „избори“ за статус који омогућава контролисање институција власти симултано налази и у позицији потенцијалног искоришћавања, манипулације или доминације над бирократијом као инструментом моћи и владавине *par excellence*. Ово чак уважава и Вебер, мада је за њега бирократија најефикаснија форма организовања, како због „генотипске“ предиспонираности за стриктно уважавање закона, јавних (појединачних) политика и одлука, тако и због универзалне примене правила, оперативне стандардизованости и специјализације задатака, што, у односу на било коју другу организациону форму, води ка надмоћној стручности и знању. Модерна бирократска организација је, заправо, дошла на власт на основу релативног нивелисања економских и друштвених разлика. Бирократија која је „препуштена сама себи“, она која није подређена демократском или неком другом облику владавине, то јест контроле, тендира ка друштвеној супериорности (као што је раније показано ни та хипотетички реализована друштвена предоминантност бирократске владавине није ослобођена озбиљних проблема). Било

како било, са једне стране, бирократија би требало да стоји иза континуитета, поретка, ефикасности и рационалности јавне администрације, њена пресупонирана непристрасност манифестована преко универзалне примене правила и прописа *sine ira et studio*, би требало да служи корпусу демократских циљева и интереса.

Однос између демократије и бирократије се може третирати и као парадоксалан (због тога што ефикасна демократија може захтевати ефикасну и функционалну бирократију) и као комплементаран (због тога што одговорна демократска власт мора бити уравнотежена са предвидљивошћу и непристрасношћу, за које се претпоставља да су одлике бирократских институција). Када говоримо о парадоксалности релације бирократија-демократија, није згорега напоменути како стереотип о ригидности у негативној перцепцији бирократије може заправо бити резултат позитивног апострофирања једнакости, то јест покушаја да сви припадници једног друштва, чак и ако је начин испоруке услуга неефикасан, имају исти законски третман.⁵²⁾ У овом контексту, бирократија може да фунгира и као простор за минимизирање арбитрарности и хировитости власти. Када се у центар анализе стави комплементарност, демократски процес је релевантан за легитимитет управљачког процеса, мада се у неким случајевима политички системи легитимизују преко способности да ефикасно владају и да продукују јавно жељене резултате.

Идеја је да се поред легитимизације на страни изборног демократског „инпута“ или „улаза“, то јест репрезентативног система базираног на политичкој једнакости, политички легитимитет задобија и на страни „аутпута“ или „излаза“ политичког система, то јест квалитета неког владања (примарно схваћеном као одсуство дискриминаторног кршења начела непристрасности приликом упражњавања политичке моћи). Процена организовања јавне управа није само ствар економске рационалности и административне ефикасности, већ и чврсто постављених норми грађана поводом испољавања државних чиновника у сфери имплементације појединачних јавних политика.⁵³⁾ Без икаквог аналитичког „устезања“ се, дакле, може рећи да је за грађане њихово благостање повезано са (административним) резултатима функционисања неког демократ-

52) Peters, B. G. „Bureaucracy and Democracy”, *Public Organization Review*, 10(3), 2010, стр. 210 ff.

53) Rothstein, B. „Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government”, *American Behavioral Scientist*, 53(3), 2009, 325.

ски устројеног политичког система, природа јавна администрација је пресудни моменат за потпуну евалуацију неког демократског политичког система. То никако не потиरे значај изборне демократије, већ се норма непристрасности на страни оутпута ставља као подједнако битна у односу на норму политичке једнакости на страни инпута, чинећи тако дијадну форму неопходну за генерисање политичког легитимитета

*

* *

In summa, за јавну бирократију се може рећи: (1) да представља хијерархијски засновану структуру; (2) да је чине наименовани, а не избрани службеници; (3) да су примања њених чланова повезана са рангом који заузимају; (4) да су јој овлашћења и одговорности одређена преко познатих правила и прописа; (5) да постоји јасна тенденција да бирократија представља засебног политичког актера са властитим интересима, јавни интерес није носећи мотивациони елемент (аутентична бирократска стратегија је перманентно увећање буџета); (6) да је бирократска универзалност у реаговању, на линији једног најбољег решења, замењена са много флексибилнијем приступом; (7) да бирократија има монопол над информацијама релевантним за креаторе појединачних политика; (8) да директно утиче на имплементацију неке појединачне политике дефинисањем онога што је применљиво; (9) да инклинира ка претварању политичких проблема у административне проблеме; (10) да уважава постојање различитих интерпретација јавног интереса (признаје потребу за преговарањем и компромисом); (11) да се због слабости политичких институција налази у јако повољној позицији за директно или индиректно владање; (12) да све више тежи ка томе да наметне своје идеје о томе како нека појединачна политика треба да буде осмишљена и вођена; и (13) да због тога што се политички легитимитет може поделити на демократски инпут, репрезентативни систем са нормом политичке једнакости, и на демократски оутпут, квалитет владања са нормом непристрасности, природа јавне бирократије постаје круцијални моменат за евалуацију неког демократског политичког система.

Djordje Stojanovic

CONTEMPORARY UNDERSTANDING OF PUBLIC BUREAUCRACY

Summary

This paper deals with the meta-analysis of the phenomenon of public bureaucracy as a relevant factor in the decision making process related to the formulation of policies, and with the potential to correct the modern democratic deficit. In accordance with that, the first part of the paper will address a variety of directions in modern conceptualization of the public bureaucracy, while the second part of the work deal with the problem of bureaucratic government and the relationship between bureaucracy and democracy. The paper concludes by emphasizing the extraordinary importance of public bureaucracy for the legitimacy of contemporary democratic systems.

Keywords: bureaucracy, public bureaucracy, public administration, capacity, administrative capacity, political institutions, political system, democracy.

ЛИТЕРАТУРА

- Albrow, M. *Bureaucracy*, Macmillan, London, 1970.
- Allison, G. T. „Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”, *The American Political Science Review*, 63(3), 1969, стр. 689-718.
- Bendor, J. „The Fields of Bureaucracy and Public Administration: Basic and Applied Research”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(1), 1994, стр. 27-39.
- Blais, A. и Dian, S. „Are Bureaucrats Budget Maximizers? The Niskanen Model and Its Critics”, у Heckelman, J. C. (yp.) *Readings in Public Choice Economics*. The University of Michigan Press, Ann Arbor, 2004, стр. 126-146.
- Bloch, M. *Feudal Society, Vol. II: Social Classes and Political Organization*, Routledge & Kegan Paul, London, [1962] 2005.
- Breton, A. и Wintrobe1, R. „The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen’s Theory of Bureaucracy”, у Heckelman, J. C. (yp.) *Readings in Public Choice Economics*. The University of Michigan Press, Ann Arbor, 2004, стр. 146-162.
- Carpenter, D. P. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1926*, Princeton University Press, Princeton, 2001.
- Farazmand, A. „Bureaucracy and the Administrative System of Ancient World-State Persian Empire: Implications for Modern Administration”, у

- Farazmand, A. (yp.) *Bureaucracy and Administration*,. CRC Press, London, 2009, стр. 19-53.
- Farazmand, A. „Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis”, *Public Organization Review*, 10(3), 2010, стр. 245-258.
 - Garston, N. „The Study of Bureaucracy”, у Garston, N. (yp.) *Bureaucracy: Three Paradigms*. Kluwer Academic Publishers, Boston, 1993, стр. 1-25.
 - Holcombe, R. G. „A Theory of the Theory of Public Goods”, *Review of Austrian Economics*, 10(1), 1997, стр. 1-22.
 - Hughes, O. E. *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, [1994] 2003.
 - Kamenka, E. *Bureaucracy*, Blackwell Publishers, Oxford, 1989.
 - Kallinikos, J. „The Social Foundations of the Bureaucratic Order”, *Organization*, 11(1), 2004, стр. 13-36.
 - Mannheim, K. *Ideology and Utopia*, Routledge, London, [1936] 1954.
 - Peters, B. G. „The Problem of Bureaucratic Government”, *The Journal of Politics*, 43(1), 1981, стр. 56-82.
 - Peters, B. G. „Bureaucracy and Democracy”, *Public Organization Review*, 10(3), 2010, стр. 209-222.
 - Putnam, R. D. „The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report”, *British Journal of Political Science*, 3(3), 1973, стр. 257-290.
 - Reed, M. „Beyond the Iron Cage? Bureaucracy and Democracy in the Knowledge Economy and Society”, у Gay, P. du (yp.) *The Values of Bureaucracy*. Oxford University Press, Oxford, 2005, стр. 115-141.
 - Riggs, F. „Introduction: shifting meanings of the term”, *International Social Science Journal*, 31(4), 1979, стр. 563-585.
 - Rothstein, B. „Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government”, *American Behavioral Scientist*, 53(3), 2009, стр. 311-330.
 - Стојановић, Ђ. „Неокорпоративни концепт „ваучерске-демократије”, *Српска политичка мисао*, 29(3), 2010, стр. 11-40.
 - Стојановић, Ђ., Ђурић, Ж. и Деспотовић Љ. „Концептуални оквир за анализу државног капацитета”, *Српска политичка мисао*, 32(2), 2011, стр. 11-40.
 - Стојановић, Ђ. „Утицај имплементационог процеса и политизације јавне управе на политички капацитет”, *Национални интерес*, 11(2), 2011, стр. 225-241.
 - Стојановић, Ђ. „Проблем државног, политичког и административног капацитета: анатомија Србије као слабе државе”, *Српска политичка мисао*, 34(4), 2011, стр. 11-31.
 - Styhre, A. *The Innovative Bureaucracy: Bureaucracy in an Age of Fluidity*. Routledge, London, 2007.

- Суботић, Д. „Јавно управљање и модернизација јавног сектора Србије”, *Политичка ревија*, 24(2), 2010, стр. 65-103.
- Tullock, G. „The Politics of Bureaucracy”, у Rowley, C. K. (ур.), *The selected works of Gordon Tullock: Bureaucracy, Vol. 6*. Liberty Fund, Indianapolis, [1965] 2005, стр. 13-235.
- Вукчевић, Д. М. „Европски и национални идентитет у процесу европске интеграције - неофункционалистичко виђење”, *Српска политичка мисао*, 32(2), 2011, стр. 93-110.
- Weber, M. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. University of California Press, Berkeley, [1922] 1978.
- Wittfogel, K. A. *Oriental Despotism: Comparative Study of Total Power*. Yale University Press, New haven, [1957] 1963.

Resume

Bureaucracy is one of the oldest human phenomenon, an institution of generally taken (organizational) governance and public administration, institution that has survived a number of political and social changes, with a reputation based on historical resistance and instrumentality, and broadly scaled from pejorative to affirmative qualification. On the one hand, the negative perception of the bureaucracy is expressed through its potential association with deviant, anomalous processes (“red tape” syndrome, corruption, etc..), and with the possibility of becoming a repressive means of domination, control, manipulation and class power in the hands of the ruling elite. On the other hand, bureaucracy is often glorified through the romantic vision of an impartial, omnipotent and omniscient (one might say “anti-entropic”) governmental apparatus (a kind of social “absolute zero”), which is fully committed to the realisation of publicly formulated well-being. Regardless of that ambivalent position, today it became clear that the public bureaucracy (public administration) is primary factor in the decision-making and that perhaps is vital to correct the modern democratic deficit.

For the public bureaucracy we can say: (1) that is based on hierarchical structure; (2) that the officials are appointed, not elected; (3) that the income of its members depend on the rank they occupy; (4) that the duties and responsibilities are defined by rules and regulations; (5) that the bureaucracy is relatively autonomous political actor with its own interests, public interest is not an essential motivational element (authentic bureaucratic strategy is to permanently increasing the budget); (6) that the universality of bureaucratic responses, through the single best solution, is replaced with a much more flexible approach;

(7) that bureaucracy has a monopoly on information relevant to a policy-makers; (8) that directly affect the implementation of a policy by defining what is possible and what is not possible; (9) that tends towards transforming political problems into administrative problems; (10) that takes into account the existence of different interpretations of public interest (bureaucracy recognizes the need for negotiation and compromise); (11) that due to the weakness of political institutions, the bureaucracy is in a very favorable position to directly or indirectly governing; (12) that increasingly seeks to impose their ideas on how an policy should be designed and managed; and (13) that because the political legitimacy can be divided into democratic input, a representative system with a norm of political equality, and democratic output, quality of governance with the norm of impartiality, the nature of the public bureaucracy is becoming crucial moment for the evaluation of a democratic political system

Овај рад је примљен 11. јануара 2012. а прихваћен за штампу на састанку Редакције .
27. фебруара 2012. године.