



АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICY

Тина Аничич
Ђорђе Стојановић
Дејан Бурсаћ
Љиљана Коларски
Саво Симић



АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

ISSN 2406-2529

УДК 35

Година VII vol. 16

Број 2/2021.



Administration and Public Policy

Издавач: Институт за политичке студије
Адреса: Светозара Марковића 36, Београд
Телефон: 3039-380, 3349-204
E-mail: ipsbgd@eunet.rs
E-mail: redakcija@ajpps.edu.rs
www.ipsbgd.edu.rs
www.spmbeograd.rs

За издавача

Живојин Ђурић
ISSN 2406-2529 UDK 35 Број 2/2021. Година VII vol. 16
<https://doi.org/10.22182/ajp.1622021>

Главни и одговорни уредници

Дејан Миленковић, Петар Матић

Чланови редакције

Душан Павловић, Дејан Миленковић, Синиша Атлагић,
Ђорђе Стојановић, Срђан Кораћ, Петар Матић, Зоран Стојиљковић,
Драган Марковић, Владимир Илић, Владимир Ђурић,
Јасна Милошевић Ђорђевић

Савет

Снежана Ђорђевић, Милан Јовановић, Душан Павловић,
Живојин Ђурић, Момчило Суботић,
Ђорђе Стојановић, Ђорђе Вуковић

Секретари редакције

Андријана Јовановић, Бојана Секулић

Пословни секретар

Смиљана Пауновић
E-mail: smiljana@ips.ac.rs

Часопис излази два пута годишње

Радови АДМИНИСТРАЦИЈЕ И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ налазе се
и доступни су у електронској бази научних часописа С.Е.Е.О.Л.
(Central and Eastern European Online Library)

Прелом и штампа

Ситопринт-Житиште

Тираж:

50 примерака

Радове објављене у овом часопису није дозвољено прештамповати, било у целини,
било у делови ма, без изричите сагласности издавача. Оцене изнесене у чланцима
лични су ставови њихових писаца и не изражавају мишљење нити уредништва, нити
установа у којима су аутори запослени.

САДРЖАЈ

Тина Аниччић

ИНОВАЦИЈЕ У СИСТЕМИМА ЈАВНИХ УПРАВА	5
--	---

Ђорђе Стојановић

ПЛУРАЛИЗОВАНО САМОУПРАВЉАЊЕ: ЕСЕЈ О АСОЦИЈАТИВНОМ СИСТЕМУ ДРУШТВЕНОГ БЛАГОСТАЊА	41
---	----

Дејан Бурсаћ

ПОЛИТИЧКИ, ЕКОНОМСКИ И ДЕМОГРАФСКИ ФАКТОРИ УТИЦАЈА НА ОБРАЗОВНЕ БУЏЕТЕ У ЗЕМЉАМА ЦЕНТРАЛНЕ И ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ	55
--	----

Љиљана Коларски

БОЛОЊСКИ ПРОЦЕС: ПЕРСПЕКТИВЕ И ИЗАЗОВИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ	73
--	----

Саво Симић

САВРЕМЕНА ДЕМОКРАТСКА КРИЗА КАО ПОСЛЕДИЦА НЕДЕФИНИСАНИХ ПОЛИТИЧКИХ ПРОТЕСТА И ЕРОЗИЈЕ ГРАЂАНСКЕ МОЋИ	89
---	----

TABLE OF CONTENTS

Tina Aničić

INNOVATIONS IN SYSTEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION	5
--	---

Dorđe Stojanović

PLURALIZED SELF-GOVERNANCE: AN ESSAY ON ASSOCIATIVE WELFARE	41
--	----

Dejan Bursać

POLITICAL, ECONOMIC AND DEMOGRAPHIC FACTORS OF IMPACT ON EDUCATION SPENDING IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE	55
--	----

Ljiljana Kolarski

BOLOGNA PROCESS: THE REPUBLIC OF SERBIA'S PERSPECTIVES AND CHALLENGES IN THE IMPLEMENTATION PROCESS	73
---	----

Savo Simić

MODERN DEMOCRATIC CRISIS AS A CONSEQUENCE OF UNDEFINED POLITICAL PROTESTS AND EROSION OF CIVIL POWER	89
--	----

ИНОВАЦИЈЕ У СИСТЕМИМА ЈАВНИХ УПРАВА *

УДК 005:35.07

<https://doi.org/10.22182/ajp.1622021.1>

Прегледни рад

*Тина Аничих***

Сажетак

Јавна управа јесте систем подложен сталном редефинисању и променама. У том смислу, пошто је јавна управа сложен и динамичан феномен и појава, иновације имају све већи значај. У овом раду, бавимо се најпре општим појмом иновације, а затим и појмом иновације у систему јавне управе. Са становишта посматрања општег појма иновације, можемо уочити и различите врсте иновације, које су као такве применљиве у систему јавне управе. Многе државе су пригриле концепт иновација, како би унапредиле своје системе јавних управа, повећале ефиканост, ефективност и задовољство крајњих корисника. Међутим, на путу увођења иновација у јавној управи крију се и бројне препреке и изазови, који су повезани са четири главна мегатренда која се јављају широм света у погледу обима и природе промена које утичу на начин функционисања јавних управа. Посебну пажњу зато у овом раду посветићемо *Теорији иновације јавне управе* (Public Sector Innovation Theory)

* Рад је настао као резултат ширег истраживања које је ауторка представила кроз докторску дисертацију одбраћену на Факултету политичких наука, УБ, у јулу 2021. године под насловом: „Агенда 2030 као чинилац покретања иновација у јавним управама у државама Западног Балкана“.

** tinaanagic@yahoo.com, Популациони фонд УН у Србији, саветница за питања популационе динамике

и *Оквиру нове синтезе* (New Synthesis Framework), као нових теоријско - методолошких приступа. Кроз анализу ова два приступа настојаћемо да објаснимо проблеме и изазове увођења иновација у сложене управне системе.

Кључне речи: иновације, врсте иновација, иновације у јавној управи, административни мегатрендови, управни систем.

УВОД – ДЕФИНИСАЊЕ ПОЈМА ИНОВАЦИЈА

У литератури је приметан значајан број дефиниција појма иновације. Са сигурношћу се може тврдити да је овај појам, кроз историју, претрпео развојни пут од нечега изразито негативног, па до прихватљиве, чак врло пожељне речи која је ушла у свакодневну употребу. У речнику Меријам-Вебстер (eng. Merriam-Webster) иновација се дефинише као „увођење нечега новог - нова идеја, метода или уређај.”¹ Из ове дефиниције можемо закључити да је новина нешто што прави разлику у односу на стање или поредак који је до тада постојао. Ипак, имајући у виду ово вредносно неутрално одређење, оно што претпостављамо јесте да ова новина може унети позитивну или негативну промену.

Са друге стране, стари Грци су, на пример, разликовали промене које се дешавају постепено иза којих стоји Бог или природа, насупротив оних промена које нарушавају постојећи поредак и резултат су људског деловања, попут иновација. Годин (Godin) наводи да реч иновација потиче од грчке речи *kainotomia* (грч. *kainos* – ново, *tom* – сечење) што означава „увођење промене у успостављени поредак.“ (Godin 2015, 19) При томе, ова промена према постојећем поретку није позитивна, већ рушилачка и револуционарна. Када говори о промени устава, Аристотел, на пример, користи реч иновација, а у свом чувеном делу „Политика” наводи следеће: „(ако) се људи одрекну једног малог обележја њиховог устава, следећи пут ће лакше напустити неко друго и мало важније обележје, све док на крају не напусте целокупну структуру. Читав концепт устава (је) измењен и прешао је у руке моћне групе која је започела процес иновација.”²

1 Merriam Webster Dictionary, доступно на: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/innovation> (приступљено 3.11.2017).

2 Aristotle, *Politics*, X, xii, 1316b, trans. R. Rackham, Loeb Classical Library, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2005. Наведено према: Benoit Godin, *How Innovation*

У Етимолошком речнику (eng. Etymology Dictionary) наводи се да реч иновација потиче од латинске именице *innovatio*, односно глагола *innovare*, од средине XVI века (1540. године), што значи обнова, обнављање, промена. У речнику се иновација дефинише као „нова промена, експериментална варијација, нова ствар уведена у утврђеном аранжману.”³ Из овога можемо закључити да се иновација не односи нужно само на увођење нечега новог, већ и на обнављање, промену, варијацију нечега што већ постоји.

Када говоримо о полазној основи за иновације, сматра се да креативност, односно креативне идеје чине прву компоненту иновације. (Von Stamm 2003, 2) Други, пак, успешну примену нових програма, увођење нових производа или нових услуга повезују са појединцем, или тимом који има добру идеју и развија ту идеју изван почетног стања. (Amabile 1996, 1154) Истовремено, иновацију можемо дефинисати и као „успешну примену креативних идеја у организацији.” (Amabile 1996, 1155) Посматрајући иновацију на овај начин, намеће нам се друга компонента иновације, а то је практична употреба. То значи да идеја мало вреди без имплементације. Кроз историју наилазимо на велики број примера у којима су се заслуге приписивале пре онима који су идеју развијали изван почетног стања, него првобитним творцима. Фон Штам (Von Stamm) наводи пример рентгенског скенера који је изумео ЕМИ (Electric and Musical Industries - EMI), али је комерцијални успех направио Џенерал Електрик (eng. General Electric) или видео рекордер (eng. Videocassette recorder - VCR) који је развила компанија Ампекс/Сони (eng. Ampex/Sony), али га је Мацушита (eng. Matsushita) успешно комерцијализовала. (Von Stamm 2003, 1)

Јозеф Шумпетер (Joseph Schumpeter), оснивач модерне теорије економског раста, сматра се родоначелником схватања појма иновације у модерном смислу те речи. У средишту Шумпетерове теорије налази се економски развој који подразумева „промене економског живота, услед унутрашњих фактора, за разлику од принудних спољних фактора.” (Schumpeter 1961, 63) Економски развој, стога, трајно утиче на економску равнотежу, јер је нарушава, док се са друге стране, иновација као активност одражава на економски развој, јер га подстиче.

Evolved from a Heretical Act to a Heroic Imperative, p.143, Y: Matthew Wisnioski, Eric S. Hintz, Marie Stettler Kleine (eds.), *Does America Need More Innovators?* The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2019.

3 Online Etymology Dictionary, доступно на: <https://www.etymonline.com/word/innovation> (приступљено 26.12.2017).

Главне замерке на Шумпетерову теорију изнели су Шмуклер (Schmookler) и Дракер (Drucker). На Шумпетерову тврдњу да је иновација првенствено подстакнута производњом (eng. production driven), Шмуклер и Дракер сматрају да је потражња (eng. demand driven) та која даје подстицај иновацијама. Док Шмуклер то објашњава речима да „...изуми и иновације имају тенденцију да напредују у областима у којима је потражња снажна и растућа,“ (Lundvall 2007, 11) Дракер као пример иновације наводи куповину на рате, која трансформише економију... „где год је уведена (куповина на рате) мења економију засновану на производњи у економију засновану на потражњи, без обзира на продуктивни ниво економије“. (Drucker 2002, 31)

Од 60-тих година XX века иновације се посматрају кроз призму употребне вредности, као чинилац којим се може управљати, уколико су присутни наредни фактори: материјални ресурси, људски чинилац, али и знање. Крајем 90-тих година XX века иновације доспевају у поље отвореног процеса сарадње између свих заинтересованих страна у различитим организацијама. Кастелс (Castells) то назива тзв. „иновацијском средином“, а у литератури се често одређује и као „миље иновација“. Иновативност у овим „миљеима“ се посматра као процес повезаности и сарадње између заинтересованих чинилаца, како би се направио бољи приступ ка друштвеним изазовима. Оваква средина, према мишљењу Кастелса, поседује сопствену развојну динамику и привлачи знање, инвестиције и таленте широм света. (Castells 2000, 89) С тим у вези, отворен и колаборативни приступ укључује све заинтересоване стране, како би учествовале у процесу иновација. На овај начин, са једне стране се ствара широк круг заинтересованих актера који учествују у процесу креирања иновација, а са друге стране и сами грађани који су раније били посматрачи добијају сада активнију улогу да својим идејама утичу на овај процес.

Једну од свеобухватнијих дефиниција иновације нуде Мајерс (Myers) и Маркис (Marquis). Према њиховом мишљењу „иновација није само појединачна акција, већ укупни процес међусобно повезаних подпроцеса. То није само концепција нове идеје, нити проналазак новог уређаја, нити развој новог тржишта. То је процес свих наведених ствари које делују на интегрисан начин.“ (Myers and Marquis 1969)

Трот (Trott), са друге стране, дефинише иновацију уз помоћ следећег шематског приказа:

Иновација = теоријски концепт + технички проналазак + комерцијална експлоатација

Према мишљењу овог теоретичара, полазну основу за иновације чини теоријски концепт који је састављен од скупа нових идеја. Нове идеје саме по себи, чине концепт, мисао или скуп мисли, али оне нису ни проналазак, нити су иновација. Процес претварања идеје у опипљив производ можемо назвати проналаском, и у том процесу наука и технологија играју врло значајну улогу. Ипак, тек укључивањем комерцијалне експлоатације у наведени систем долазимо до иновације. Из тог разлога, иновација представља читав процес којим је неопходно управљати. Иновација, према Троту, представља: „управљање свим активностима укљученим у процес стварања идеја, развоја технологија, производње и стављање на тржиште новог (или унапређеног) производа, производног процеса или опреме. (Trott 2017, 16)

Ипак, чини се да је Пери (Perry) најпрецизније набројао неколико кључних карактеристика које представљају основу дефиниције иновације, а то су: креативност, имплементација, новост, свест, стално учење кроз праксу, ново понашање, нови изгледи и размишљања, уштеда у раду, ефикасност и промене (дисконтинуитет) на боље, кроз искоришћавање датих могућности и различитих комбинација предмета, материјала и процеса. (Perry 2010, 14)

КЛАСИФИКАЦИЈА ИНОВАЦИЈА

Постоји велики број класификација иновације. Ослањајући се на полазне дефиниције, посебну пажњу ћемо усмерити на две врсте подела. Прву, која полази од природе иновације и другу, која у фокус ставља тип новине.

Према првом критеријуму, иновације можемо поделити на инкременталне, полурадикалне и радикалне. (Davila, Epstein and Shelton 2006, 38) Инкременталне иновације које уводе постепене промене, усмерене су на мања побољшања уз познат циљ, односно резултате, али не и начин на који би до њих требало да се дође. Сматра се да су инкременталне иновације најчешћи облик иновативних пракси и да се у њих најчешће улаже. Са друге стране, радикалне иновације доводе до потпуно нових процеса, производа и услуга, односно подразумевају суштинске, револуционарне, оригиналне промене. За разлику од инкременталних, резултати код радикалних иновација остају непознати. Може се рећи да у основи

ове поделе стоје два процеса „експлоатација“ (eng. exploitation) и „истраживање“ (eng. exploration). Процес експлоатације односи се на мања прилагођавања, побољшања постојећих производа, услуга, док се истраживање односи на стварање нечег новог, нових производа, услуга. У јавном сектору радикалне иновације подразумевају „развој нових услуга или суштински нови начин организације и пружања услуга.“ (Albury 2005, 52) Из разлога што је за радикалне иновације потребно издвојити значајна финансијска средства, што често подразумева и залазак у непознате, још неистражене сфере, што је већа вероватноћа од неуспеха због великог ризика које носе са собом, може се тврдити да се у пракси чешће сусрећемо са инкременталним иновацијама. Између ова два модела стоје полурадикалне иновације „које доносе промене било у пословном моделу, било у технологији организације, али не и обе промене истовремено.“ (Davila, Epstein and Shelton 2006, 47)

Слично, Кристенсен (Christensen) врши поделу иновација на одрживе, револуционарне и дисруптивне. (Christensen, Raynor and Anthony 2003, 3) Одрживе иновације, према њему, подразумевају промену, односно константно унапређење у погледу технологије које се дешава у оквиру постојећег пословног модела. Са друге стране, револуционарне иновације подразумевају промену у технологији, али такође и даље у оквиру тренутног модела пословања. Коначно, дисруптивне иновације, термин који је утемељио Кристенсен, изазивају праву „технолошку револуцију.“⁴ Ове иновације могу да уведу потпуно нове производе на тржиште, побољшају постојеће, или чак могу да имају нижу цену или су намењени другачијој групи потрошача. Истовремено, постојећи производи, услуге и процеси чине се приступачнијим за ширу популацију. Мање компаније које улазе на тржиште покушавају да усмере пажњу на потрошаче који су „занемарени“ од стране великих компанија. У таквој ситуацији мање компаније често своје услуге нуде купцима по нижој цени, а затим крећу у експанзију својих услуга, усмеравајући их ка великом броју купаца. Уочава се да мање компаније неће своје услуге да проширују све док не достигну квалитет, односно очекивани стандард. Дисрупција се, по Кристенсену, дешава у тренутку када купци почну масовно да прихватају услуге мањих компанија.

Према другом критеријуму, тип новине, иновације можемо поделити на: иновације производа/услуга и на иновације процеса.

4 Кристенсен је појам дисруптивне иновације први пут употребио у књизи *The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail*, Harvard Business Review Press, Boston, MA, 1997.

Ову стандардну поделу Трот, на пример, проширује на: „иновације производа; процеса; организације; менаџмента; производње; маркетинга и услуга.“ (Trott 2017, 17)

Досадашња истраживања су углавном била усмерена на иновације у приватном, више него у јавном сектору. У прилог тој тези иде и следећа дефиниција која полази од тога да иновација представља „нови производ, услугу, процес, технологију насталу применом сопствених или туђих резултата научноистраживачког рада, открића и сазнања, кроз сопствени концепт, идеју или метод за њено стварање, која је са одговарајућом вредношћу пласирана на тржиште.“ (Лајовић и Вулић 2010, 57) У теорији се више расправљало, уопштено, о значењу појма иновације и сличностима и разликама у односу на друге појмове, посебно у областима економије и управљања.

То нас доводи до кључног проблема у овом истраживању, а он се односи на иновације у јавној управи и шире, иновације у јавном сектору.

ПОЈАМ ИНОВАЦИЈЕ У ОБЛАСТИ ЈАВНЕ УПРАВЕ/СЕКТОРА

Дефинисање појма иновација у области јавне управе повлачи са собом одговоре на најмање два питања. Прво, да ли овај појам подразумева дубоке, структуралне промене или су у питању мање промене једноставне природе и друго, да ли је у питању нужно новина, нов процес, производ, услуга или побољшање, односно промена нечега што већ постоји.

Теоретичари попут Лина, Мура и Хартлијеве задржавају термин иновација само за радикалне, трајне промене и стварне прогресе. Лин (Lynn) дефинише иновацију као „оригиналну, изворну и фундаменталну трансформацију основних задатака организације. Иновације мењају дубоке структуре и мењају их трајно.“ (Lynn 1997, 96) На истом трагу, Мур и аутори (Moore et al.) наводе да би промене вредне ознаке иновације требало да буду „нове за организацију, довољно велике и довољно издржљиве да значајно утичу на операције или карактер организације.“ (Moore, Sparrow and Spelman 1997, 276) Хартлијева (Hartley) сматра да у пракси скоро свака конкретна промена може имати елементе иновација. Она наводи пример наплате такси за возила у централном делу Лондона (eng. congestion charge) коју је увела локална власт, а која се може сматрати иновацијом у погледу како стратегије, услуга и

организације, тако и односа према корисницима. Хартлијева у том погледу истиче да би посебну пажњу требало обратити на „радикалне или комплексне иновације, као вишедимензионалне, прецизирајући димензије (величину иновација) у интересу систематског поређења.” (Hartley 2005, 28) Буис (Buijs), на сличном трагу, наводи да је суштина иновација „у томе да се нешто ново покреће и имплементира.” (Buijs 2007, 203)

Новину у иновацијама заговарају и Грин и аутори (Green et al.), наводећи да иновације у јавној управи подразумевају „радити нешто ново, тј. уводити нову праксу или процес, креирати нови производ (добра или услугу).” (Green 2001, 9) Занимљиво је да Грин и аутори у истраживању иновација у услугама у Европској унији истичу да иновације и промене не би требало сматрати синонимом. Према њиховом мишљењу, иако је чињеница да се организације непрестано мењају, уобичајене организационе промене, као што је, на пример, запошљавање новог особља, не можемо сматрати иновативним процесима, осим уколико дође до запошљавања новог особља које ће у организацију увести ново знање или извршити нове задатке.

Поред новине, Албари (Albury) истиче и позитиван резултат, као крајњи исход иновације. Успешна иновација, према овом аутору, подразумева „стварање и примену нових процеса, производа, услуга и метода испоруке који резултирају значајним побољшањима у ефикасности, ефективности или квалитету резултата.” (Albury 2005, 51) Кох (Koch) и Хокнес (Hauknes) наводе, слично, да је „иновација друштвено-ентитетска имплементација и извођење новог специфичног облика друштвене акције коју субјекат намерно спроводи у контексту циљева и функционалности активности ентитета.” (Koch 2005, 9)

Халворсен и аутори (Halvorsen et al.) истичу промене, као битну димензију, дефинишући иновације у јавном сектору врло широко, као „промене у понашању”. (Halvorsen 2005, 2) До овог закључка аутори су дошли усвајајући сложен приступ који их је са једне стране приближио што шире прихваћеној дефиницији, а са друге удаљио од уских тумачења иновације.

На другој, умеренијој страни истраживачког спектра, Малган (Mulgan) наводи да је „најједноставнија дефиниција да се иновације јавног сектора односе на нове идеје које стварају јавну вредност. Идеје морају бити барем делимично нове (уместо побољшања), оне морају бити прихваћене (уместо да буду само добре идеје) и морају бити корисне.” (Mulgan 2007, 6) Слично, Осборн и Браун (Osborne, Brown) дефинишу иновације као „увођење новости у

систем обично, али не увек, релативно и применом (а понекад и проналаском) нове идеје. То производи процес трансформације који доноси дисконтинуитет у смислу самог субјекта (као што је производ или услуга) и / или његовог окружења (као што је организација, тржиште или заједница).” (Osborne and Brown 2005, 121)

Иновација је феномен који се везује за средину у којој се примењује. Она представља новину у специфичном окружењу, али не мора увек нужно бити новина за читаво друштво. Из тог разлога, иновација је специфична у погледу локације, али и активности које су са њом у вези. На том трагу, Њуман и аутори (Newman et al.) дају могућност да се иновација, као таква, појави на неком другом месту. Према њиховом становишту, иновације у јавној управи можемо дефинисати као „дисконтинуирану или изненадну, значајну промену, као нешто што је било потпуно ново у одређеној локалној власти (иако је можда раније било примењено на другим местима) и промена која је већ била спроведена, а не само тежња или планирана иницијатива.” (Newman 2001 61)

Закон о иновационој делатности Републике Србије дефинише иновацију као „успешну тржишну примену инвенције, односно примену новог или значајно побољшаног производа, процеса или услуге (укључује значајна побољшања техничких карактеристика, компоненти и материјала, уграђеног софтвера, корисничке оријентисаности или других функционалних карактеристика) или маркетиншке методе или нове организационе методе у пословању, организацији рада или односима правног лица са окружењем, па може бити:

- Иновација производа, као примена новог или значајно побољшаног производа, које је ново за односно правно лице (не мора бити нова за тржиште), а није промена естетске природе или искључиво продаја иновираних производа које је произвело и развило друго правно лице;
- Иновација процеса, као примена новог или значајно побољшаног начина производње или испоруке (укључујући значајне промене у техници, опреми или софтверу, али не искључиво организационе и менаџерске промене) која је нова или унапређена за посматрано правно лице, без обзира ко је развио;
- Иновација организације, као примена нових или знатних промена у структури или методама менаџмента, с намером да се у односном правном лицу побољша коришћење знања, квалитета производа или услуга, или повећа ефикасност

пословних токова.”⁵

Циљ иновација у јавном сектору требало би да буде побољшање у погледу одлучивања, финансирања, процене ефикасности и ефективности. Иновације у јавној управи заслужују већу пажњу са становишта теорије, посебно због њене комплексности. Сходно томе, постоји и захтев да се приликом истраживања иновација у области јавне управе креира неколико нивоа истраживања, односно да би сваки сектор јавних услуга (на пример образовање, здравство, социјална заштита) требало сматрати засебним јединицама анализе и као такав поделити у одређене области активности или на уже подгрупе. (Perry 2010, 22)

Имајући у виду горе наведену анализу појма иновације у јавној управи, ослонићемо се на следећу дефиницију која у најширем одговара предмету овог истраживања. Иновација је „процес одабира, развијања и примене креативних идеја да би се постигла намерна, дисконтинуирана прогресивна промена увођењем нечега новог или значајно побољшаног у одређени производ (услугу), процес, пракса или систем кроз постојеће или нове облике сарадње.” (Perry 2010, 23)

Основни циљ иновација у јавној управи јесте постизање што бољих резултата у области управљања, побољшањем продуктивности и ефикасности. Било да је реч о новини или са друге стране о побољшању, од посебног значаја је да идеје функционишу у пракси и да доносе позитиван исход, односно корист, посебно имајући у виду потребе савременог друштва. „Ништа осим иновативне владе не може ићи у корак са тежњама грађана за владом која је ефикасна и ефективна у својим основним задацима и способна да одговори на различите и променљиве потребе савременог друштва.” (Osborne 2010, 52-53)

ВРСТЕ ИНОВАЦИЈА У ЈАВНОЈ УПРАВИ/СЕКТОРУ

Кох и Хокнес идентификују шест врста иновација у јавном сектору: 1. Нова или побољшана услуга (здравствена заштита код куће); 2. Процесна иновација (промена у производњи услуге или производа); 3. Административна иновација (употреба новог инструмента који може довести до промене политике); 4. Системска иновација (нови систем или значајна промена постојећег система, на пример, оснивање нових организација или нових облика сарадње

5 Влада Републике Србије, Закон о иновационој делатности, Службени гласник РС, бр. 110/2005, 18/2010, 55/2013, чл.2, доступно на: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_inovacionoj_delatnosti.html (приступљено 3.1.2020).

и интеракције); 5. Концептуална иновација (промена у погледу актера; такве промене праћене су употребом нових концепата, на пример, интегрисано управљање водама); 6. Радикалне промене рационалности (што значи да се поглед на свет или ментална матрица запослених у организацији мења). (Koch and Naukner 2005, 8)

Још две поделе на које указују Кох и Кохнес тичу се покретача иновација, односно разлога због којих су иновације покренуте. Сходно томе, подела се врши на иновације одозго према дну (eng. top-down) и иновације одоздо према врху (eng. bottom-up). Иновације одозго према дну означавају да су иницијатори иновација руководеће структуре које су на вишој лествици у хијерархији власти, док иновације одоздо према врху означавају да су иницијатори службеници и креатори политика средњег нивоа. Друга подела тиче се сврхе покретања иновација. С тим у вези, поделу вршимо на: иновације вођене потребама и иновације вођене ефикасношћу. Ова подела указује на то да ли је иновативни процес покренут ради решавања одређеног изазова, проблема или у циљу повећања ефикасности постојећих производа, услуга или процедура.

Хартлијева врши поделу иновација у јавном сектору на седам категорија: 1. Иновације производа - нови производи (нова опрема у болницама); 2. Иновације услуга - нови начини на које се услуге пружају корисницима (онлајн порески обрасци); 3. Иновација процеса - нови начини на који су осмишљени организациони процеси (административна реорганизација службе које су у директној комуникацији са клијентима и оне које нису – front and back office); 4. Иновације позиције - нови контексти или корисници (услуге повезивања младих); 5. Стратешка иновација - нови циљеви или намена организације (нове болнице основане од стране фондација - foundation hospitals); 6. Иновације у управљању - нови облици грађанског ангажмана и демократске институције (неформално одлучивање; преношење надлежности - децентрализација); 7. Реторичка иновација - нови језик и нови концепти (пример наплате загушења у Лондону или порез на угљеник). (Hartley 2005, 28)

Виндрум (Windrum) дели иновације у јавном сектору према следећој типологији, на: 1. Иновације услуга које подразумевају увођење новог услужног производа или побољшање квалитета постојећег производа; 2. Иновације пружања услуга које укључују нове или измењене начине испоруке клијентима или интеракције са њима на други начин, у сврху пружања одређених јавних услуга; 3. Административне и организационе иновације које мењају организациону структуру. (Windrum and Koch 2008)

Виндрум сматра да је у последњих 20 година увођење Новог јавног менаџмента био главни покретач организационих реформи у јавном сектору. Иако организациони принципи нису нужно нови, Нови јавни менаџмент је, према његовом мишљењу, донео нове методе организације јавних служби. Наведене три категорије иновација биле су предмет испитивања и у приватном сектору, али Виндрум сматра парадоксом што су се у теорији занемаривале иновације у јавном сектору, као главном пружаоцу услуга у свим развијеним економијама. Виндрум даље разликује: 1. Концептуалне иновације које су повезане са развојем нових циљева и стратегија које могу да пруже подршку постојећим услужним производима, процесима и организационим облицима; 2. Иновације политика које мењају начине мишљења и понашања повезане са политичким системом вредности; 3. Системске иновације које уводе нове или побољшане начине интеракције са другим организацијама и базама знања. (Windrum and Koch 2008)

Даље, Вокер (Walker) наводи три врсте иновација у јавном сектору: 1. Иновације производа; 2. Иновације процеса; 3. Помоћне иновације. (Walker 2006, 313) Иновације производа имају за циљ да задовоље потребе корисника или тржишта, а претпостављају нове производе или услуге. Вокер издваја три врсте иновација производа и то: 1. Тоталне иновације које подразумевају пружање нових услуга новим корисницима; 2. Експанзивне иновације које представљају пружање постојеће услуге новој групи корисника; и 3. Еволутивне иновација које укључују пружање нове услуге постојећим корисницима.

Иновације процеса мењају односе између чланова организације и утичу на правила, поступке, структуру, као и на комуникацију међу члановима организације, али и између окружења и чланова организације. Вокер наводи две врсте иновација процеса, и то: 1. Технолошке иновације које су повезане са променама у техници, физичкој опреми и организационим системима; и 2. Организационе иновације које подразумевају промену у структури, стратегији и административним процесима. Помоћне иновације, за разлику од иновација производа и процеса, зависе од фактора који се налазе изван организације. Ове иновације односе се на рад са другим пружаоцима услуга, корисницима или другим јавним организацијама.

У погледу пружања јавних услуга, Пери (Perry) разликује шест врста иновација и то: 1. Иновације производа (eng. outcome, product); 2. Иновације услуга (eng. operational, service); 3. Иновације процеса (eng. organizational, process); 4. Концептуалне

иновације (eng. conceptual); 5. Иновације политика (eng. policy); 6. Системске иновације (eng. interface, systemic). (Perry 2010, 24) Иновације производа и услуга се често упоређују са Шумпетеровом категоријом „увођење новог производа.” Иновације производа, као и иновације услуга односе се на побољшане или нове производе и услуге и најбоље их је посматрати у односу на њихове кориснике. У литератури се често ове две врсте иновација раздвајају, као што то чини Хартлијева. Иновације услуга могу се даље поделити. Као што смо навели, Виндрум прави разлику између „иновације услуга“ и „иновације у пружању услуга“. Док се прве односе на увођење новог производа или побољшање квалитета постојећег производа, „иновације у пружању услуга укључује нове или измењене начине пружања одређених јавних услуга клијентима или интеракције са њима на други начи.” (Windrum and Koch 2008, 8)

Албертијева и Бертући (Alberti, Bertucci) разликују неколико врста иновација у јавној управи:

- Иновације на нивоу институција које се фокусирају на обнову успостављених институција и/или стварање нових институционалних аранжмана и оквира;
- Иновације у организацији које укључују увођење нових радних процедура или техника управљања у јавној администрацији;
- Иновације процеса које подразумевају побољшање квалитета пружања јавних услуга, као и политичке процесе, процесе развоја и процесе услуга;
- Концептуалне иновације које обухватају увођење нових облика управљања (на пример, интерактивно креирање политика, ангажовано управљање, реформе буџета, хоризонталне мреже). (Alberti and Bertucci 2006, 6)

Уколико овој подели придодемо још неколико типова иновација добијамо следећи приказ (слика 1).



Слика 1: Иновације у области јавне управе⁶

- Иновације у вези са демократијом подразумевају иновације у политичком вођењу и представљању, политичком процесу, али и у учествовању, инклузији и оснаживању учешћа грађана, иновиране modele демократског управљања и процеса;
- Отворене и иновације социјалне сфере обухватају, такође, учествовање, инклузију и оснаживање учешћа грађана, али и иновације у заједници у смислу нових облика ангажовања заједнице и иновације корисника, као нових услужних процеса;
- Иновације у менаџменту укључују нова решења за менаџмент и организацију, као скуп иновација у организацији, политичких, развојних и услужних процеса иновација;
- Технолошке иновације усмерене су на нове технологије и њихову примену, те су повезане са свим горе наведеним врстама иновација.

РАЗЛОЗИ ИНОВИРАЊА СИСТЕМА ЈАВНИХ УПРАВА

Многе државе су пригрлиле концепт иновација, како би унапредиле систем јавних управа, повећале ефикасност, ефективност и задовољство крајњих корисника. Уколико не држе корак са

6 Преузето из: Ari-Veikko Anttiroiko, Stephen J. Bailey, Pekka Valkama, *Innovations in Public Governance in the Western World*, p.14, Ari-Veikko Anttiroiko, Stephen J. Bailey, Pekka Valkama (eds.), *Innovations in Public Governance*, IOS Press, Amsterdam, Netherlands, 2011.

променама које се дешавају у друштву, како на међународном, тако и на нивоу региона и локалних заједница, системи државне управе упадају у замку да постану неефикасни и умање способност за даљим развојем. Одржив економски раст, као и професионална, делотворна и одговорна јавна управа која ће грађанима пружити већи степен сигурности, два су основна циља којима државе теже, а иновације у том смислу представљају помоћно средство да се до ових циљева и стигне.

У Данској је, на пример, питање иновација доведено у блиску везу са питањем демографије и популационе политике. Старење и смањење броја становника које ће се одразити и на тржиште рада, довешће до смањења пореза и доприноса, односно до промена у буџету јавног сектора. Самим тим, смањење учешћа радно активног становништва и увећање удела старије популације преко 65 година, као и повећање просечне старости становништва, спадају у неке од основних изазова у савременом друштву. „У том контексту, за очекивати је да ће демографија имати дубок утицај на услуге јавног сектора.“ (Perry 2010, 22) Како ублажити последице популационе динамике, једно је од основних питања са којима се суочава већина држава света. Ово питање захтева мултидисциплинарни приступ и уз ангажовање државе, подразумева укључивање и осталих друштвених актера. Ефекти мера популационе политике које се на националним нивоима предузимају данас, постају видљиви тек за 10 до 15 година, тако да је њихово пажљиво планирање од изузетног значаја, уз касније обезбеђивање континуитета и одрживости. Изазови демографског старење захтевају и активан рад на прилагођавању социјалних и пензионих система, али и на унапређењу услуга здравствене заштите старијим особама. Из тог разлога, од изузетног значаја представља и одговор на питање како прилагодити не само садашњост људима различитих генерација, већ и будућност на начин да буде одржива, окренута разноликом и активном старењу.

Јавне управе су у раздобљу од Другог светског рата почивале на строгој централизацији и хијерархији система, са фокусом на строга правила у структури руковођења, те више нису могле да одговоре на изазове XX века. У литератури се раздобље од краја Другог светског рата, па до 80-тих година XX века често означава као „златно доба државе благостања.“ Сматрало се да су државе, на одређен начин, дужне да брину о својим грађанима читавог живота и у том контексту је често навођено поређење „од колевке, па до гроба.“ Ипак, на почетку XXI века пред јавну управу се

намећу нови захтеви. Разлог је, пре свега, уплив тржишног начина функционисања и јачање других субјеката, попут, приватног сектора чија пракса се полако намеће као потреба и у функционисању јавне управе. Држава се више не посматра као једини ималац моћи над свим сферама друштва, већ је пожељна и потребна сарадња са свим заинтересованим чиниоцима, превасходно грађанима.

У данашње време суочени смо са различитим потребама грађана и све је теже предвидети жеље корисника услуга. Сходно томе, партиципација грађана, као подршка системима јавних управа намеће се као императив, јер „када су корисници оснажени, услуге све више успевају да одговоре на растућа очекивања и захтеве.“⁷

Глобализација и са њом повезано ширење знања и информација захтевало је прилагођавање јавне управе новим трендовима и то из неколико разлога. Прво, поставља се захтев за пружањем квалитетнијих и услуга већег обима, са смањеним средствима и ограниченим људским капацитетима. Друго, јавила се потреба за адекватнијим реаговањима на захтеве грађана и њиховим већим учешћем, што је повлачило за собом укључивање и других актера, попут приватног сектора и цивилног друштва. Традиционални аргументи о разлозима за иновације у системима јавних управа усмерени су углавном на две групе размишљања. С једне стране, то су спољни или екстерни утицаји, као на пример демографске промене, економски и културни утицаји, нова знања, итд. Политика приступања Европској унији, такође, може бити покретач иновација. Са друге стране, унутрашњи или интерни утицаји резултат су потреба унутар самог система јавних управа. Иновације могу да се јаве као резултат криза или промене режима. Оно што је битно јесте чињеница да иновације нису саме себи циљ. Акценат не би требало да буде на иновацији као таквој, већ на ономе шта иновација доноси, на трансформацији пракси, односа и процеса у јавним управама, као иновативним које су у сталном процесу напредовања. Иновације се могу појавити на различитим нивоима власти, од централног, па до локалног нивоа. Ипак, често се тврди да иновације захтевају и политичку подршку.

Хјудис (Hughes) наводи четири разлога због којих су државе доводиле у питање способност традиционалног система који је био крут и бирократски, уско структурно фокусиран, да ефикасно управља јавним службама. Пре свих, смањени приходи крајем

7 National Consumer Council, *Making Public Services Personal: A New Compact for Public Services*, The Independent Policy Commission on Public Services Report to the National Consumer Council, London, National Consumer Council, 2004, p.7.

седамдесетих година XX века довели су до тога да је било потребно обезбедити исте или повећане услуге са смањеним финансијама и мањим бројем запослених. Друго, у Британији, Канади, Новом Зеланду и Аустралији с краја 70-тих, а нарочито почетком 80-тих година XX века јављају се идеје о томе како унапредити управљање у јавним службама и ове идеје су биле углавном сличне. Треће, државе не могу да захтевају да се пословни сектор конкурентно побољшава, без тога да унапреде ефикасност сопственог апарата. Коначно, јавила се интелектуална клима која је поговорила смањењу јавног сектора и повећању његове ефикасности. (Nolan 2001, 20)

Иновације представљају покретаче промена и увек су по својој природи изазов за постојећи поредак. Често је неприхватање ризика разлог зашто се иновација у јавним управама не покрећу, јер је страх од неизвесности јачи од потенцијалног успеха. Неки од фактора који могу ометати увођење иновација у систем јавне управе укључују: усвајање иновација, јер се чини да се прати одређени тренд, без разрађеног плана; структурне или институционалне баријере; као и персонализација иновације од стране лидера или инерција од стране јавних службеника.⁸

Ипак, иновације у јавним управама постају императив уколико државе желе да иду у корак са потребама грађана које се у савременом свету често мењају. Искуство је показало да увођење иновација у јавну управу има много позитивних ефеката. Прво, иновације могу помоћи у максималном искоришћавању ресурса и капацитета, односно могу довести до повећања ефикасности и ефективности у раду, али и креирања отворенијих и транспарентнијих професионалних образаца, чиме се побољшава рад система јавне управе. Друго, побољшањем услуга јавног сектора, иновације могу помоћи државама да ојачају поверење код грађана, али и не тако занемарљиво, да учврсте свој легитимитет. Треће, иновације подстичу културу континуираног усавршавања у систему јавне управе. Коначно, иако иновације могу бити ограничене на одређену услугу, сектор, област, оне могу да произведу тзв. домино ефекат, јер успешна иновација у једном сектору може да отвори врата за иновације у другим областима, што може довести до стварања повољног окружења за позитивне промене.

8 Више у: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Innovations in Governance in the Middle East, North Africa and Western Balkans, Making Governments Work Better in the Mediterranean Region*, United Nations, New York, 2007, p.227, доступно на: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Innovations%20in%20Governance%20in%20the%20Middle%20East,%20North%20Africa,and%20Western%20Balkans.pdf> (приступљено 3.1.2020).

ИЗАЗОВИ НА ПУТУ ИНОВАЦИЈА У СИСТЕМУ ЈАВНИХ УПРАВА

Велики број држава суочава се са бројним изазовима, како на међународном нивоу, тако и на националном, али и нивоу локалних управа, а у иновацијама траже решење за неке од њих. Са друге стране, присутни су и изазови који стоје на путу увођења иновација у системе јавних управа. Неколико фактора који су од кључног значаја за изградњу повољног окружења за иновације су следећи: 1. Снажно и ефикасно вођство; 2. Организациона култура која подржава иновације; 3. Пажљиво тестирање, планирање и евалуација; 4. Промовисање партнерстава и процеса сарадње; 5. Заједничка визија и мерљиви исходи; 6. Ангажовање и учешће грађана; 7. Посвећеност учењу у јавном сектору, као покретача промена; 8. Отворена комуникација између заинтересованих страна; 9. Доступност ресурса и одрживост.⁹ Наведени фактори представљају изазов за достизање, за готово све државе, без обзира на степен развоја, али је наравно тај изазов већи када су у питању најмање развијене државе.

Алберти и Бертучи (Alberti, Bertucci) идентификују четири главна тренда која се јављају, широм света, у погледу обима и природе промена које утичу на начин функционисања јавне управе.¹⁰ Први тренд је повезан са изградњом државе засноване на начелу владавине права. У оквиру овог тренда разликују се две групе држава. У првом случају реч је о државама које граде своје институције од самог темеља (пример држава на афричком континенту). У другом случају реч је о државама које су кренуле у процес друштвено-економских реформи, односно у процес транзиције из централно-планских у економије засноване на тржишним принципима (пример источно-европских држава).

Други тренд се односи на модернизацију државе. Са овим изазовом сусрећу се готово све државе, а у вези је са унапређењем рада у системима јавних управа. Њихови циљеви могу се кретати од побољшања ефикасности и ефективности у раду, до повећања квалитета пружања услуга, смањења трошкова, поједностављивања процедура и укључивања грађана у процес доношења одлука. Као

9 Ibidem, стр.227-228.

10 Више у: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, *Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World*, ST/ESA/PAD/SER.E/65, United Nations, New York, 2005, pp.9-11, доступна на: https://www.dphu.org/uploads/attachements/books/books_5787_0.pdf (приступљено 3.1.2020).

пример у литератури често се наводи Нови јавни менаџмент који у средиште ставља претходно наведене циљеве, а као резултат тога уведено је низ мера укључујући приватизацију, дерегулацију и увођење тржишних механизма у јавни сектор.

Трећи тренд односи се на трансформацију улоге државе. Са јачањем међузвизности у савременом свету, долази и до промене функције и улоге државе. Све чешће долази до преиспитивања јавних политика, креирања нових и јачања постојећих партнерстава, између државе и приватног и невладиног сектора, уз повећање учешћа грађана у пословима од јавног интереса. Увођењем нових технологија нужно је и прилагођавање и континуирано усавршавање запослених у јавним управама, што је отворило врата за лакшу и бржу комуникацију са грађанима. У том смислу се и ставља акценат на процес децентрализације, не само кроз преношење одговорности и планирања са националног на локални ниво власти, већ и на недржавне актере.

Коначно, четврти тренд у вези је са захтевом да принципи демократије добију већи значај. Разлог томе лежи у чињеници да је приметан све већи степен незадовољства функционисањем савремених демократија. Јављају се повећани захтеви грађана да се укључе у процесе креирања јавних политика који се директно односе на њих, посебно када је у питању социјална и здравствена заштита.

Државе које су се суочавале са све комплекснијим међународним, националним, регионалним, али и локалним изазовима увеле су иновативне идеје и праксе у системе јавне управе. Ипак, потребно је још једном истаћи да иновације нису циљ сам по себи, већ средство како би се постигао један од крајњих циљева, а то је задовољство корисника.

Још један од изазова на који је потребно скренути пажњу када су у питању иновације у системима јавних управа јесу њене границе. Иновације би требало посматрати као механизам или институционални аранжман који је комплементаран са системима демократског управљања. Њихов циљ може бити јачање ових система, а никако замена за постојеће институције система јавне управе. Ово је врло значајно из разлога што у жељи за иновативношћу не би требало прећи границу континуитета. Врло је значајно постићи равнотежу између стабилности и континуитета, али и жеље за променом. Предвиђања иду у правцу да ће иновације наставити да се развијају у правцу демократског управљања, оснаживањем и укључивањем грађана у процес креирања јавних политика, како би се

задовољили приципи првде, правичности и допринело просперитету, друштвено-економском расту, развоју и одрживости.

ТЕОРИЈА ИНОВАЦИЈЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ (PUBLIC SECTOR INOVATION THEORY)

Чињеница јесте да је у литератури присутан знатно већи број радова о иновацијама у приватном сектору, у односу на иновације у јавном сектору. Иако су истраживања о иновацијама у јавном сектору од 90-тих година у порасту, теоретичари и даље наводе да не постоји једна интегративна теорија која би објединила покретаче иновација, интеракције између њих и актера у срединама где се покрећу иновације, као и импликације самих иновација.

Прва истраживања о иновацијама у јавном сектору јављају се 70-тих година XX века. Ројзнерова (Roessner) студија често се у литератури наводи као прва те врсте која директно испитује иновације у јавном сектору. Ројзнер покушава да понуди одговор на упит да ли је јавни сектор мање иновативан него приватни и закључује да емпијски докази, иако ограничени, дају разлога за сумњу у ову претпоставку. (Roessner 1977, 341)

Међу најутичајнијим теоретичарима у оквиру Теорије иновације јавне управе сматрају се Еверт Роџерс (Everett Rogers), Стандфорд Боринс (Sandford Borins) и Роберт Бен (Robert Behn), те ће њиховим истраживањима бити посвећена највећа пажња.

Еверт Роџерс се сматра родоначелником савремених иновативних студија. У књизи „Дифузија иновација” (eng. Diffusion of Innovations), кроз пет издања (од 1971. до 2003. године), Роџерс је усмерио пажњу на процес ширења иновација и то од научних и техничких, до друштвених и менаџерских. Роџерс дефинише иновацију као „идеју, праксу или предмет који појединац или друга јединица опажа као нов.” (Rogers 2003, 11-12) Оно што је од значаја јесте чињеница да је за Роџерса мање важно да ли је идеја, пракса или предмет објективно нов, мерено временом од његове прве употребе или открића. Битно је да се идеја сама по себи опажа као нова. Уколико се она појединцу чини као нова, онда према Роџерсовом схватању можемо говорити о иновацији.

Када је упитању дифузија, Роџерс је дефинише као процес уз помоћ кога се иновација преноси кроз одређене канале међу члановима друштва у једном временском периоду. Спровођење континуиране мета-анализе у дужем временско периоду омогућило је овом теоретичару да испита претпоставке за иновације у различитим

врстама организација, фокусирајући се на персоналне варијабле које позитивно доприносе покретању иновација. Ове варијабле су по његовом мишљењу: „образовање, друштвени статус, изложеност масовним медијима, друштвена партиципација и космополитске личности, које су способне за апстракцију, емпатију и отворене за промене.” (Rogers 2003, 206)

Са друге стране, организације које су се показале подложне иновацијама, како су резултати студије показали, су велике, сложене, са добрим међуљудским односима и неискоришћеним ресурсима, док су централизација и формализам представљали основну препреку за иновације. На пример, у трећем издању, Роџерс је показао да је 74% испитаних студија потврдило позитивну везу између образовања и иновација, 68% између вишег социјалног статуса и иновација, 76% између космополитских личности и иновација, док су фатализам и догматизам остали у негативној корелацији са иновацијама. (Rogers 2003, 260-261) У погледу фатализма, Роџерс сматра да постоји већа вероватноћа да ће појединац усвојити иновацију уколико верује да поседује контролу, него уколико мисли да будућност одређује судбина. Са друге стране, по питању догматизма, Роџерс констатује да је мало вероватно да ће изразито догматична особа бити спремна да прихвати нове идеје, јер као таква има већ формиран, затворен систем вредности којих се чврсто држи.

Налази Сандфорда Боринса и Роберта Бена од посебног су значаја у погледу процене настанка иновација. Било да је реч о Беновом приступу „покушаја и погрешака” или о Боринсовом захтеву за прецизним планирањем иновација, налази ова два теоретичара су незаобилазни када је у питању истраживање иновација.

Анализирајући иновације у Сједињеним Америчким Државама, Боринс је открио да је половина иновација у овој земљи резултат планирања и да долази од руководиоца средњег нивоа управљања. Успешне иновације, по њему, захтевају мерљиве циљеве и редовно праћење резултата, а почетком 90-тих година XX века спровео је сложено истраживање међу полуфиналистима на такмичењу Фордовог фонда у Сједињеним Америчким Државама (eng. Ford Foundation – Kennedy School of Government Innovation Awards). У књизи под насловом „Иновирање са интегритетом - Како локални хероји трансформишу америчку владу” (eng. Innovating with Integrity - How Local Heroes are Transforming American Government), Боринс тврди да супротно идеји да већина иновација потиче од руководиоца на високом нивоу или политичара, иновације заправо долазе од руководиоца средњег нивоа управљања, интересних група,

па чак и појединаца. За разлику од Беновог приступа „покушаја и погрешака” (eng. *groping along*), Боринс оцењује да резултати његовог истраживања показују да је већина иновација резултат планирања. Боринс сматра да „интегративност у иновацијама захтева план када је пожељно и могуће планирати, али када то није могуће потребно је спровести експеримент и учити из њега.“ (Borins 1998, 64)

Насупрот Боринсу и његовој методи планирања, Роберт Бен (Robert Behn) је мишљења да руководиоци немају довољно знања о обичајима, интересима и ставовима својих запослених, али и клијената. Из тог разлога, успешни руководилац бира крајњи циљ и тестирајући различите идеје, путем комплексних комбинација, покушава да дође до тог циља. Сваки нови задатак руководиоца суочава са новом ситуацијом, те сходно томе, није могуће развити детаљну стратегију коју би слепо пратио. Овакву врсту управљања у оквиру које руководилац чини покушаје, од којих неки дају резултат, а неки не, чинећи и грешке Бен назива „управљање путем покушаја и погрешки” (eng. *management by groping along*).

Овај метод би могао да се назове и управљање путем експериментисања, јер руководилац, између осталог и експериментише са различитим иницијативама, покушавајући да утврди шта је примењиво, а шта не. Ипак, глагол експериментисати даје погрешан утисак, јер у овом случају није реч о управљању уз помоћ научног метода. Са друге стране, ни глагол напипавати (eng. *groping*) није најпримеренији избор, како тврди Бен, из разлога што је прва дефиниција овог глагола опипавати, тражити на слепо. Руководилац по Беновом мишљењу не управља на слепо. Он се користи сопственим искуством, може изабрати неке оријентире или чак и помоћ, али то неће радити на слепо, што је дослован превод глагола, нити научно, већ ће проналазити пут уз помоћ покушаја и погрешки. Ово подразумева постављање циља и употребу различитих идеја, како би се зацртани циљ и остварио. Неке идеје ће довести корак ближе ка постављеном циљу, али друге неће. Из тог разлога се и чине покушаји који ће некада бити успешни, а понекад ће довести до погрешки. У свему томе, оно што би било корисно истаћи је чињеница да се погрешка не посматра као неуспех, већ као нова прилика која води ка успеху.

Бенов концепт управљања уз помоћ „покушаја и погрешки” (eng. *management by groping along*) разликује се од Петерс и Ватермановог концепта „*managing by walking around*” или тзв.

„управљање лутањем.”¹¹ У књизи „У потрази за изврсношћу - лекције из најбољих америчких компанија” (eng. *In Search of Excellence - Lessons from America's Best-Run Companies*) (Peters and Waterman 2004) Петерс и Ватерман су анализирали позитивне праксе у 43 компаније, покушавајући да утврде заједнички именилац њиховог успеха. Према њиховим налазима, руководиоци компанија који су већи део радног времена проводили изван својих канцеларија, на терену „лутајући”, односно у интеракцији са запосленима, били су доста успешнији од својих колега. Овај концепт не подразумева дословно лутање, већ смишљено, циљано комуницирање са запосленима у њиховом радном окружењу. Ослушкујући потребе запослених, њихове идеје, али и проблеме, руководиоци су у прилици да добију информације из прве руке, да повећају ефикасност пословања, али и да унапреде однос са запосленима, што делује подстицајно за обе стране.

У књизи “Дилеме иновација у америчкој управи – изазови, могућности, дилеме” (eng. *The Dilemmas of Innovation in American Government Challenges, Opportunities and Dilemmas*) Бен идентификује шеснаест дилема које се могу довести у везу са иновацијама у америчкој управи. Једна од њих јесте дилема грешке (eng. *failure dilemma*) тј. чињеница да иновације захтевају неуспех. Многи носиоци јавних функција и политичари ће покушати да избегну грешке. Они желе да искористе предности иновација, али нису спремни да ризикују и прихвате неуспех. „Из разлога што и најмања грешка у јавној управи може бити претворена у велику срамоту или сензационални скандал, лидери у јавној управи имају низак праг толеранције на неуспех.” (Altshuler and Ben 1997, 15) Због тога се и поставља питање да ли је приватни сектор више склон иновацијама насупрот јавном.

Поред крајњег циља према Бену, неопходно је одредити и подциљеве у оквиру сваке фазе у спровођењу иновација. Ту долази до изражаја улога лидера чији је главни задатак да развије визију коју ће следити. Успешни лидери бирају крајњи циљ, уз низ покушаја и погрешки, одређују и подциљеве које постижу. Од значаја је, такође,

11 У Пословном речнику (Business Dictionary) термин „managing by walking around” или тзв. „управљање лутањем” се дефинише као „неструктуриран приступ ка практичном, директном учешћу руководиоца у пословима који су у вези са њиховим подређеним, за разлику од ригидног и удаљеног управљања. У овој пракси, менаџери проводе значајан део свог времена у неформалним посетама радном подручју, слушајући запослене. Сврха је прикупљање квалитетних информација, сугестија и притужби, као и ослушкивање пулса организације.” Видети: Business Dictionary, Management by walking around (MBWA), доступн на: <http://www.businessdictionary.com/definition/management-by-walking-around-MBWA.html> (приступљено 3.1.2020).

и директан контакт свих актера укључених у процес иновација, као и прихватање чињенице да тај процес није спонтан и лак, те да је на том путу неопходно доста будности и опреза.

Бен истовремено сматра да се у спровођењу иновација не сме примењивати модел тзв. „пуког опонашања” (eng. по *unthinking mimicry*), односно стриктне примене и имитирања већ постојећих модела, већ насупрот томе размишљати у правцу тзв. „поновног откривања точка” (eng. *reinventing the wheel*). То подразумева следеће. Уколико иновацију можемо поновити, јасно је описати речима, детаљним нацртима или једначинама, није потребно њено поновно проналажење. Бен то објашњава на следећи начин. „Ако је знање о иновацији потпуно и темељно изричито, нема потребе за тзв. поновним проналажењем точка.” (Borins 2008, 156)

Ту долазимо до још једног чиниоца у Беновој теорији битног за иновацију, а то је тзв. „прећутно знање” (eng. *tacit knowledge*). Поред експлицитног знања, које је засновано на речима, процедурама, упутствима, алгоритмима, постоји и тзв. прећутно знање које је „лично, одражава искуство појединца и његов јединствени начин разумевања и представљања тог искуства.” (Borins 2008, 152) Уколико се у том случају пође од претпоставке да иновација не укључује само експлицитно, већ и прећутно знање, да се кроз време развијала уз различите покушаје, али и погрешке, од стране различитих појединаца, са различитим вештинама који су развили сопствено прећутно знање, у таквим околностима можемо тврдити да не постоји точак, јер не постоје упутства, алгоритми за његово коришћење, тако да га је потребно поново измислити.

Због овакве Бенове тврдње у литератури се често наводи сличност његовог и модела Џоселин Бургон (Jocelyn Bourgon) која предлаже коришћење модела студије случаја, као „широког спектра могућности за руководиоце, уместо модела које би требало строго имитирати.” (Iain Gow 2014, 6)

ОКВИР НОВЕ СИНТЕЗЕ ЏОСЕЛИН БУРГОН (NEW SYNTHESIS FRAMEWORK)

Џоселин Бургон, бивша висока државна службеница Канаде и међународна експерткиња у области јавне управе, у књизи „Нова синтеза јавне управе у XXI веку” (eng. *A New Synthesis of Public Administration. Serving in the Twenty-first Century*) из 2011. године, заједно са групом аутора, истражује изазове у системима јавне управе у савременом друштву. Књига представља резултат пројекта

који је трајао од 2009. до 2010. године, у којем су учешће узели стручњаци и академски радници из Аустралије, Бразила, Канаде, Холандије, Сингапура и Велике Британије.

Циљ је био да се кроз серију међународних округлих столова и седам студија случајева пружи бољи увид у изазове управљања модерног доба. Књига и почиње запажањем да „јавна управа делује без користи савременој теорији већ дуже време“ (Bourgon 2011, 1) и да је тзв. „класични модел“ јавне управе био одговарајући за прилике које су се одвијале у индустријском добу, али не и савременим условима у којима доминирају друштвене мреже и информационе технологије.

Реформе које су се десиле у последњих тридесет година, а које се могу пратити од нео-бирокупатског и институционалног модела од 50-тих и 60-тих година XX века, па до Новог јавног менаџмента, имале су доста позитивних ефеката. Ипак, теорије и праксе из прошлости, како тврди Бургон, немају одговор на савремене тенденције. Изазови XXI века не могу бити решени уз ослањање на идеје XIX и праксе XX века. Реч је о све сложенијим питањима, а одговори које нуди класичан модел или Нови јавни менаџмент не помажу у проналажењу решења за проблеме са којима се суочавамо у постиндустријској ери. Други проблем је у томе што се нови теоријски приступ, који би ишао руку под руку са савременим трендовима, још увек није појавио. Из тог разлога, принципи на којима почива јавна управа морају да се преиспитају, узимајући у обзир што шири друштвени контекст.

Бургон сматра да је свет у XX веку функционисао према строго подељеном дуалном принципу. Приватни интерес био је подвргнут тржишним законима или је то била ствар појединца, док је јавни интерес био искључиво у домену моћи државе. У овом тзв. класичном моделу структура моћи је вертикална и хијерархијски устројена, подела власти је строго разграничена, а владавина права основно начело. Водећи принцип јавне управе је ефикасност, док је контрола један од основних начина да се осигура њен рад. Оно што, такође, карактерише јавну управу XX века јесте низак ниво прилагођавања било каквој врсти промена.

Постоји систем правила који се примењује у свим ситуацијама, како би се постигао одређени циљ, без било каквог подстицаја ка новим начину рада или новим решењима која би водила до тог циља. Између теорије и праксе постојао је одређени јаз, али и праксе и очекивања људи, односно капацитета и тежњи за задовољавањем потреба. У моделу јавне администрације XX века држава је примарни

пружалац јавних услуга. Грађани имају посебно дефинисана права, као и обавезе у сагласју са законима, али је њихова улога доста ограничена у погледу утицаја на јавне услуге.

У XXI веку десиле су се извесне промене. Бургон указује на измењен однос између државе и грађана који данас могу да комуницирају са институцијама у систему јавне управе на нови начин, да се чује њихов глас. Грађани нису само корисници услуга, већ постају и покретачи промена и креатори јавних резултата. Од моћи која је била сконцентрисана искуључиво у рукама државе, данас је приметна дисперзија моћи. Моћ се налази и у рукама других друштвених актера. Односи постају сложени, промењиви, а број актера се шири. Од затвореног система, где је држава имала централну улогу, долазимо до отвореног система у којем су велики број група, организација и појединаца међусобно повезани и подједнако партиципирају у друштвено-политичкој арени. Услед већег броја учесника у јавном животу, као и комплексности и густине интеракција јавља се и неизвесност, непредвидивост, али и нови изазови. Све ово за собом повлачи измењену улогу државе, промену приступа и креирање нових идеја, одрживих решења и отвореност, када су у питању различити начини поступања.

Нови приступ захтева отклон од традиционалног погледа на државу, као искључивог пружаоца услуга, до државе која у сарадњи са грађанима ради на унапређењу услуга које се пружају грађанима и креирању јавног добра. Тај отклон подразумева трансформацију система јавне управе, у циљу јачања узајамног односа између државе и грађана. Државе би у оваквој ситуацији требало да буду отворене за нове могућности, посебно имајући у виду да знање и информације постају нови чиниоци моћи.

Вредност материјалних ствари је била доминантна све до друге половине XX века, док су знање и информација била у другом плану. Тек у савременом друштву информација добија употребну вредност и почиње да се посматра као нешто што се сакупља, анализира, користи и у крајњем обезбеђује предност онима који је поседују. Информације данас иду руку под руку са савременим информационо-комуникационим технологијама и знањем, као главним ресурсима у савременом друштву. Могућности савремених информационо-комуникационих технологија и социјалних мрежа да повезују људе и шире информације у реалном времену, без обзира на географску удаљеност, налазе се у експанзији и постале су део свакодневице, што, такође, има значајан утицај у овим околностима. Људи, знање, идеје, организације и институције се повезују са

минималним трошковима, што отвара простор за иновације.

У овом измењеном свету неопходно је проширити поглед на улогу државе и грађана у друштву. То је почетна позиција Оквира нове синтезе која подразумева модернизацију јавне администрације, прилагођену данашњим изазовима. Овде није реч о новој теорији која би заменила класичан модел или теоријски концепт Новог јавног менаџмента. Реч је о оквиру који истражује како различите теорије, праксе и системи, узимајући у обзир нове изазове, могу да припреме државу за будуће подухвате. Нова синтеза јавне управе Џоселин Бургон обједињује доприносе државе, грађана, организација цивилног друштва, привредних актера и помаже истраживачима да пронађу решење за изазове XXI века.

Како Бургон истиче, Оквир нове синтезе не нуди одговоре. За разлику од појединих теоријских модела који пружају одговоре, Оквир нове синтезе помаже у стављању питања на друштвено-политичку агенду и усмеравању истраживања. Овај модел омогућава да се истраже претпоставке и опције које стоје истраживачима на располагању, а одговор се може наћи једино кроз праксу, у контексту јединствених околности сваке појединачне државе. Оквир нове синтезе охрабрује процес истраживања. Ова истраживања могу бити спроведена у различитим државама на сличан начин, али је политички контекст у свакој држави специфичан. Циљ је, стога, усмерен на подстицање истраживања јединственог контекста и околности и креирање неке „нове синтезе“ за сваку државу понаособ.

Оквир нове синтезе истражује како да се уклопе научене лекције из прошлости у изазове XXI века и да се интегришу у новим околностима. Ова, како је ауторка назива, платформа „има за циљ да стручњацима пружи наратив, подржан снажним примерима који би их боље опремио да се суоче са изазовима управљања у XXI веку.“ (Bourgon 2011,31)

Оквир нове синтезе графички можемо приказати уз помоћ четири осе (слика 2). Две вертикалне осе чине резултати јавних политика и резултати удруженог друштвеног делања, док су друге две хоризонталне осе усмерене на ауторитет државе и удружену моћ друштва.



Слика 2: Оквир нове синтезе Џоселин Бургон (Bourgon 2011, 35)

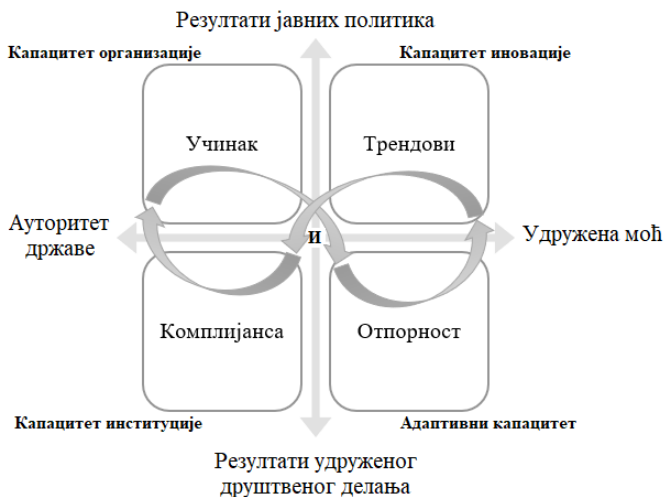
Овај приказ нам помаже да истражимо „како државе, заједнице и удружени појединци могу заједно да раде и деле одговорност, производећи јавно добро највеће вредности, уз најмањи трошак по друштво.“ (Bourgon 2011, 34) Оквир је направљен са намером да помогне истраживачима у избору могућности шта је политички пожељно, а шта је у одређеном случају изводљиво и које се последице по друштво могу очекивати.

Бургон истиче да су осе независне једна од друге, да су могућности неограничене, а највећи потенцијал за иновације лежи на раскршћу ових оса. Ово из разлога што се на месту преклапања оса могу комбиновати различита питања и капацитети за њихово решавање на нови, другачији начин, путем, на пример, нове прерасподеле улога и одговорности између држава и грађана и то све ради постизања резултата од највишег јавног интереса по најмању цену за друштво. Потребно је нагласити на Бургон везник „и“ који стоји у средини сматра најмоћнијим елементом Оквир нове синтезе. То показује да модерно управљање захтева компатибилност између система (извршења, појаве, усаглашености и отпорности) и заједничког рада, како би се постигли максимални резултати.

Џоселин Бургон посебну пажњу посвећује иновацијама. Разлог је неопходност развоја нових облика одговорности, посебно одговорности према грађанима. Слично као и Бен, Бургон наглашава да се иновација може иницирати само уз помоћ низа подухвата, где се неуспех не доживљава као грешка, већ постаје прилика за учење.

Разлог томе лежи у чињеници да чак и неуспешна иновација може бити добар подстицај, јер покреће низ пракси из којих се учи.

Иновација према Бургон не захтева нужно нову идеју, већ практична решења која су прилагођена ситуацији. „У неким случајевима најбољи начин решавања комплексних проблема може бити да се користе старе идеје, чак и веома старе, на начин који комбинује ограничено коришћење ресурса и инвентивности у креирању алтернативних приступа. То може укључивати и рекомбиновање постојећих фактора. Новина, уколико буде новине, не мора да почива на самим идејама, већ на начину како се различити фактори укључујући идеје, локалне ресурсе и капацитете, спајају, комбинују или рекомбинују.” (Bourgon 2011, 167)



Слика 3: Оквир нове синтезе Џоселин Бургон (Bourgon 2011, 56)

Слика 3 нам приказује како ове четири осе (резултати јавних политика, резултати удруженог друштвеног делања, ауторитет државе и удружена моћ друштва) креирају простор различитих могућности у којем се капацитети (организациони, иновативни, институционални, адаптивни), као и ресурси, комбинују на различите начине у циљу постизања колективних резултата. Бургон то објашњава речима да „држава трансформише друштво, а и сама је трансформисана од стране друштва.” (Bourgon 2011, 56)

ЗАКЉУЧАК

Оквир нове синтезе предлаже да се позиција државе прошири изван сегмента њене традиционалне улоге, укључујући и друге актере. То подразумева трагање за балансом између ауторитета државе и колективне моћи друштва, како би се унапредили резултати који би довели до виших вредности у друштву. У таквом окружењу грађани се охрабрују да узму активно учешће у креирању друштвених образаца. Грађани нису више само неми посматрачи, већ представљају активне учеснике који имају значајну улогу у креирању вредности, јер у сарадњи са државом, такође, деле одговорност за колективне резултате. Држава у сарадњи са грађанима чини динамичан друштвени систем. Ту није питање једни или други или једни на уштрб других, већ једни и други заједно, до креирања максималних резултата јавних политика.

Иако државе одређене области и даље задржавају као своје ексклузивно право (пример националне безбедности), у осталим случајевима могу да се ослоне на оне субјекте или на заједничку сарадњу са актерима који поседују капацитете да раде на одређеним темама од јавног интереса. Стварање амбијента у којем држава блиско сарађује са представницима академске заједнице, цивилног друштва, привредног сектора, медија, удруживањем постојећих потенцијала и комбиновањем ресурса на нове, иновативне начине, може довести до побољшања друштвено-економских услова живота сваког појединца. Ово подразумева симбиозу државног ауторитета и колективне моћи друштва у процесу остварења заједничког интереса. Како изазови у друштву постају комплекснији, државе налазе да је потребно да буду више флексибилније, како би одговориле на промене и очекивања грађана. Неке владе су увеле различите врсте расподеле моћи, а пример за то је децентрализација и креирање додатних нивоа власти.

Државе могу охрабрити остале субјекте да раде у јавном интересу, кроз подршку коју им пружају, подстицајући истовремено иновативне праксе. Иновативне мере које државе предузимају један су у низу великог броја корака којим се иде у правцу одрживог развоја.

Спектар тема, од борбе против сиромаштва и акције за климу, до тема у вези са достојанственим радом и запошљавањем упућују на потребу да је за њихово решавање неопходно дугорочно планирање и укључивање свих сегмената друштва од јавног и приватног, до цивилног сектора. То је сегмент који би свака држава требало да

истражи, прилагоди сопственим приликама и примени. То је сегмент који истиче Оквир нове синтезе. Нема јединственог одговора, нити једног решења прилагођеног свакој ситуацији. Уместо тога, Оквир нове синтезе заговара проучавање, анализу и рашчлањивање сваког предлога и решења до нивоа засебног случаја, што Бургон сматра да је задатак сваке државе. „Суштинска улога државе је да пружи одговоре на изазове у друштву. Управљање је изум, то је иновација.”¹² Зато је она значајна са становишта данашњег стања у сложеном систему јавне управе.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Лајовић Драган, Вулић Владимир, *Технологија и иновације*, Економски факултет Подгорица, Подгорица, 2010.
- Закон о иновационој делатности, Службени гласник РС, бр. 110/2005, 18/2010, 55/2013.
- Adriana Alberti, Guido Bertucci, *Replicating Innovations in Governance: An Overview*, pp.1-21. У: United Nations, Department of Economics and Social Affairs (ed.), *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*, ST/ ESA/ PAD/SER.E/72, United Nations, New York, 2006, p.6, доступно на: https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2006%20Innovations%20in%20Governance_Replicating%20What%20Works.pdf
- Albury David, *Fostering Innovation in Public Services*, Public Money&Management, Taylor&Francis Journals, Vol. 25, No.1, February 2005, pp.51-56.
- Albury David, *Fostering Innovation in Public Services*, Public Money&Management, Taylor&Francis Journals, Vol. 25, No.1, February 2005, pp.51-56.
- Altshuler A. Alan, Behn D. Robert (eds.), *Innovation in American Government, Challenges, Opportunities and Dilemmas*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1997.
- Altshuler A. Alan, Behn D. Robert (eds.), *Innovation in American Government, Challenges, Opportunities and Dilemmas*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1997.
- Amabile M. Teresa, et al., *Assessing the Work Environment for Creativity*, Academy of Management Journal, Vol. 39, No. 5, October 1996,

12 Civil Service College, Singapore, The New Synthesis in the Field: Conversation with Jocelyne Bourgon, 2017, доступна на: <https://www.csc.gov.sg/articles/the-new-synthesis-in-the-field-conversation-with-jocelyne-bourgon> (приступљено 3.1.2020).

- p.1154-1184.
- Anttiroiko Ari-Veikko, Bailey J. Stephen, Valkama Pekka (eds.), *Innovations in Public Governance*, IOS Press, Amsterdam, 2011.
- Borins Sandford (ed.), *Innovations in Government, Research, Recognition and Replication*, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2008.
- Bourgon Jocelyne, *A New Synthesis of Public Administration, Serving in the 21st Century*, School of Policy Studies, McGill-Queen's University Press, Kingston, 2011
- Buijs Jan, *Innovation Leaders Should Be Controlled Schizophrenics*, Creativity and Innovation Management, Vol. 16, No. 2, 2007, pp. 203-210.
- Castells Manuel, *Информацијско доба: економија, друштво и култура, том I, Успон умреженог друштва*, Голден маркетинг, Загреб, 2000.
- Christensen M. Clayton, Raynor E. Michael, Anthony D. Scott, *Six Keys to Creating New-Growth Businesses*, Harvard Management Update, Boston, MA, Article Reprint No. UO301A, January 2003, pp. 3-6.
- Civil Service College, Singapore, *The New Synthesis in the Field: Conversation with Jocelyne Bourgon*, 2017, доступна на: <https://www.csc.gov.sg/articles/the-new-synthesis-in-the-field-conversation-with-jocelyne-bourgon> (приступљено 3.1.2020).
- Davila Tony, Epstein Marc, Shelton Robert, *Making Innovation Work - How to Manage It, Measure It, and Profit from It*, Pearson Education, Inc., New Jersey, 2006.
- Drucker Peter, *Innovation and Entrepreneurship, Practice and Principles*, Perfect Bound, 2002.
- Godin Benoit, *Innovation Contested – The idea of Innovation over the Centuries*, Routledge, Taylor&Francis Group, New York, London, 2015.
- Gow James Iain, *Public Sector Innovation Theory Revisited*, The Innovation Journal, The Public Sector Innovation Journal, Vol.19, No.2, 2014, pp.1-22.
- Green Lawrence, et al., *Services and Innovation: Dynamics of Service Innovation in the European Union*, Final Report, PREST, CRIC, University of Manchester, December 2001, pp.1-65.
- Halvorsen Thomas, et al., *On the differences between public and private sector innovation*, Publin Report D9, Oslo, 2005, pp.1-68.

- Hartley Jean, *Innovation in Governance and Public Services: Past and present*, Public Money&Management, Vol. 25, Issue 1, 2005, pp. 27-34.
- Koch Per, Hauknes Johan, *Innovation in the Public Sector, On Innovation in the public sector – today and beyond*, Publin Report No. D20, Oslo, December 2005, pp.1-102.
- Koch Per, Hauknes Johan, *Innovation in the Public Sector, On Innovation in the public sector – today and beyond*, Publin Report No. D20, Oslo, December 2005, pp.1-102.
- Lundvall Bengt-Ake, *Innovation System Research and Policy, Where it came from and where it might go*, Paper to be presented at CAS Seminar, Oslo, December 4, 2007, pp.1-50.
- Mulgan Geoff, *Ready or Not? Taking Innovation in the Public Service Seriously*, NESTA, Making Innovation Flourish, London, April, 2007, pp.1-39.
- National Consumer Council, *Making Public Services Personal: A New Compact for Public Services*, The Independent Policy Commission on Public Services Report to the National Consumer Council, London, National Consumer Council, 2004.
- Newman Janet, et al., *Transforming Local Government: Innovation and Modernisation*, Public Money&Management, Vol.21, No.2, April 2001, pp.61-68.
- Nolan C. Brendan (ed.), *Public Sector Reform, An International Perspective*, Palgrave Macmillan, New York, 2001.
- Osborne P. Stephen, Brown A. Kerry, *Managing Change and Innovation in Public Service Organisations*, Routledge, Taylor&Francis Group, London, New York, 2005.
- Osborne P. Stephen (ed.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London, 2010.
- Perry Kevin, *Innovation in the Public Sector; Putting it into Perspective*, Roskilde Universitet, ICE – Project, Working Papers, No. 1, Roskilde / Aalborg, 2010, pp.1-35.
- Peters J. Thomas, Waterman H. Robert Jr., *In Search of Excellence, Lessons from America's Best-Run Companies*, Harper Business Essentials, New York, 2004.
- Roessner David, *Incentives to Innovate in Public and Private Organizations*, Administration and Society, Vol. 9, No. 3, Sage Publications, November 1977, pp. 341-365.
- Rogers M. Everett., *Diffusion of Innovations*, Free Press, Division of Macmillan Publishing, New York, Fifth Edition, 2003.

- Schumpeter A. Joseph, *The Theory of Economic Development*, Oxford University Press, 1961.
- Stamm von Bettina, *Managing Innovation, Design and Creativity*, London Business School, Wiley, London, 2003.
- Stamm von Bettina, *Managing Innovation, Design and Creativity*, London Business School, Wiley, London, 2003.
- Trott Paul, *Innovation Management and New Product Development*, Pearson Education Limited, Harlow, England, 2017.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, *Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World*, ST/ESA/PAD/SER.E/65, United Nations, New York, 2005, pp.9-11, доступна на: https://www.dphu.org/uploads/attachements/books/books_5787_0.pdf
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Innovations in Governance in the Middle East, North Africa and Western Balkans, Making Governments Work Better in the Mediterranean Region*, United Nations, New York, 2007, p.227, доступно на: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Innovations%20in%20Governance%20in%20the%20Middle%20East,%20North%20Africa,and%20Western%20Balkans.pdf>
- Windrum Paul, Koch Per (eds.), *Innovation in Public Sector Services, Entrepreneurship, Creativity and Management*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2008.
- Wisnioski Matthew, Hintz S. Eric and Kleine Marie Stettler (eds.), *Does America Need More Innovators?* The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2019.
- Walker M. Richard, *An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards a Configuration Framework*, Oxford University Press, *Journal of Public Administration Research and Theory*, October 2007, pp. 591-615.

Tina Aničić

INNOVATIONS IN SYSTEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Resume

Public administration is a system subject to constant redefinition and change. In this sense, since public administration is a complex and dynamic phenomenon, innovations are increasingly important. In this paper, we first explain the general concept of innovation, and then the concept of innovation in the public administration system. From the point of view of observing the general concept of innovation, we can also observe different types of innovation, which as such are applicable to the public administration system. Many countries have embraced the concept of innovation in order to improve their public administration systems, increase efficiency, effectiveness and satisfaction of end users. However, there are numerous obstacles and challenges on the way to introducing innovations in public administration, which are connected to the four main megatrends that are occurring around the world in terms of the scope and nature of changes affecting the way public administrations function. Therefore, in this paper, we will pay special attention to the Public Sector Innovation Theory and the New Synthesis Framework, as new theoretical and methodological approaches. Through the analysis of those two approaches we will try to explain the problems and challenges of introducing innovations into complex administrative systems.

Keywords: innovations, types of innovations, innovations in public administration, administrative megatrends, administrative system.

* Овај рад је примљен 03. децембра 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. децембра 2021. године.

ПЛУРАЛИЗОВАНО САМОУПРАВЉАЊЕ: ЕСЕЈ О АСОЦИЈАТИВНОМ СИСТЕМУ ДРУШТВЕНОГ БЛАГОСТАЊА

УДК 331.107.8
<https://doi.org/10.22182/ajp.1622021.2>
Прегледни рад

Ђорђе Стојановић*

Институт за политичке студије, Београд

Сажетак

По питању увећања индивидуалне слободе и људског благостања, асоцијативизам као свој централни нормативни захтев одређује активности чији је примарни задатак да се што већи број релевантних социјалних функција пренесе на волонтаристичке, демократске, самоуправљајуће и плуралне асоцијације цивилног/грађанског друштва. Уважавајући претходно, у овм раду ће се анализирати асоцијативног система друштвеног благостања са посебним акцентом на разлику у односу на социјал-демократски модел.

Кључне речи: асоцијативизам, друштвено благостање, асоцијативни модел друштвеног благостања, асоцијативна држава благостања, социјал-демократска држава благостања.

* djordje.stojanovic@ips.ac.rs

Једна од битних карактеристика XX века јесте позиционирање економије као доминантног дискурса друштвених наука и модела за објашњење свих процеса повезаних са социјалним ангажманом. Њена супрематија је постала толико интензивна да многи теоретичари прихватају анализирање политичких и социјалних феномена преко концептуалних матрица које се темеље на из економије деривираним претпоставкама о понашању разложних актера. Резултат таквог стања је наука у оквиру које превалентне тенденције апсолутно уско заснованих калкулација партикуларних интереса примарних социјалних чиниоца резултују концептуално немогућим или изражено нестабилним нехијерархијским институцијама и нетржишним релацијама кооперације.

По Полу Хирсту (Paul Hirst), потребан је сасвим другачији дискурзивни угао у приступу економији, онај који је манифестован новим сетом очекивања: економске релације треба да буду оцењиване преко критеријума који обухватају релевантне димензије функционисања широког спектра економских актера (Hirst 1994, 98). Следствено, као есенцијални економски циљеви асоцијативизма могу да се одреде: (1) економска продукција адекватног нивоа друштвеног богатства, дистрибуираног у форми заједничког просперитета, али не преко стриктне једнакости у приходима; (2) производња обележена друштвеним процесом управљања економијом кроз обезбеђивање разумног нивоа сигурности запослених и потрошњу доступну највећем делу партиципаната; (3) највишу могућу контролу тржишних добитака нужну за оптимални квалитет живота од стране највећег могућег броја економских актера; и (4) репрезентовање интереса потрошача и штедиша.

Реализација ових циљева обједињује демократски вођена предузећа и методе кооперације између предузећа, јавних тела и организованих интереса на локалном, регионалном и националном нивоу. Сигурност стабилност и контрола властитих послова представљају факторе људског благостања који кумулативно узети омогућавају грађанима економски амбијент неопходан за унапређење индивидуације Само наизглед парадоксално, сигурност и стабилност резултују повећаном индивидуалном вољом за промишљањем, иницирањем и прихватањем промена: појединац ће акцептирати како трансформације у раду тако и комплетно нове системе активности, само уколико је ризик минимализован преко пуног гарантовања ненарушавања његовог дотадашњег друштвеног статуса. Високи ниво техничких, па чак и институционалних метаморфоза, ће бити толерисан од оних који су социјално обезбеђени, па тиме

ослобођени од страховања повезаног са степеном промена и са перспективама властитог просперитета. За овакво становиште, насупротив класичној економско-либералној поставци, несигурност и ригидна конкуренција не представљају најбоље стимулансе за ефикасне промене и конкуритивне предности.

Да би се максимално реализовале економске предности асоцијативно децентрализоване управе, квалитети кооперације између самоуправљајућих економских асоцијација и јавних тела, потребно је да се такав систем суочи са изузетно захтевним условима (Hirst 1994, 100): (1) институције економске управе морају да остваре довољан ниво солидарности и поверења између чланова асоцијација и самих асоцијација, такво поверење мора да надјача притисак оријентисан ка повећању егистичног интересног понашања, које је, ван сваке сумње, инхерентно конкуритивном тржишту, и да омогући тржишној економији функционисање на начин да осигура континуиран опстанак партиципаната са највећим степеном економског успеха; (2) институције економске управе морају да остваре прихватљив баланс између кооперативности и конкуритивности економских асоцијација- довољно кооперативности зарад осигуравања ефикасне регулације (обучена радна снага, истраживачка и развојна подршка, повољни услови за инвестиције и мониторинг квалитета производње и дистрибутивне праксе) и довољно конкуритивности зарад формалног подстицања делотворности у међусобној интеракцији предузећа са предузећем и предузећа са потрошачима; (3) мора да се креира координативно партнерство између јавних тела, економских асоцијација и предузећа, партнерство које ће омогућити адекватну аутономију за генерисање економске мотивације и иновативности, те довољно блиске реализације за доношење разложних одлука, онолико блиске колико је потребно да се не елиминише независност и превлада агресивно лобирање партикуларних интереса; (4) морају да се инкорпорирају генерално организовани интереси у процес економске координације, овај високо рестриктивни национални ниво корпоративизма мора бити оснажен са интензивном праксом јавних консултација и инволвираношћу локалног и регионалног нивоа, те индустријског сектора; (5) мора се реализовати кооперација и задовољавајуће уравнотежење између конфликта организованих друштвених интереса репрезентованих индивидуа и асоцијација- превише конфликта ће смањити могућност координације, премало надметања и конкурентности продукovalo би организационо петрификовање и занемаривање интереса оријентисаних ка изналажењу модалитета опстојања са

другим асоцијацијама, ерго, превише централизован корпоративизам би био недемократски и погодан за конзервацију елита.

Аутентичност начина, који карактеришу форме амалгамирања оваквих услова са комплексом институција у посебном националном или регионалном амбијенту, не може бити спецификована од стране било које асоцијативне теорије. Асоцијативизам не може понудити једноставан модел управе са истим нивоом апстракције који концептуално експлоатише економска теорија, јер се високи значај засебности и јединствености одређене ситуације никако не може третирати као контингентност. Међутим, без обзира на то што асоцијативном пројекту аутохтона посебност манифестује тежишни аспект и што је такав квалитет чини компликованијом и захтевнијом за образлагање, ипак је могуће презентовати идеално-типски модел институционалне организације.

Притом, није довољно осмислити плаузибилне институције или оправдати поверење у институционални склоп елаборацијом теоретске рационалности, опште поверење у такве институције ће бити реализовано само уколико постоји неки вид праксе која ће их афирмисати: ако постоје актуелни институционални модели који се могу усвојити и генерализовати у смеру нове економске управе. Следствено, асоцијативизам треба да разоткрива постојеће еквиваленте асоцијативне економске управе и да уопштава та искуства у суптилне институционалне моделе.

Пре излагања асоцијативног система друштвеног благостања, треба напоменти да је социјал-демократија понудила како меку редистрибуцију усмерену ка радницима, тако и међусобно лимитирајуће дељење моћи између радника и капиталиста у предузећима и држави. Њена економска политика утемељена на „кејнзијанској алхемији“ инклинирала је ка трансформисању партикуларних интереса у опште друштвене интересе: (1) пораст надница и државно вођена редистрибуција усмерена ка раду довели су до повећања ефективних захтева који су, опет, били обезбеђивани преко запослености у аутохтоним компанијама и предузећима; (2) стабилно тржиште је охрабрило инвестиције; (3) дошло је до повећања продуктивности која је оборила цену роба и услуга и повећала потражњу; и (4) све то је кумулативно довело до сигнификантног скока животног стандарда.

Свакодневна политика и демократска управа биле су обележене или договорима између монополског капитала и јавног индустријско-синдикалног покрета преко централизованог система нагодби о надницама, или ангажманом државе преко социјалне

политике и гарантовања пуне запослености. Оно што је поништило овако позиционирне квалитете социјал-демократског пројекта манифестовало се колапсом серије кључних услова за њихову реализацију и стабилизацију: (1) националном државом способном за директну контролу економског окружења унутар своје територије; (2) организацијом капитала у систем масовне продукције и одржањем економије компоноване од доминантних и поузданих мега-компанија у диференцираним индустријским секторима; и (3) преваленцијом класних темата у политици једнакости.

Асоцијативно решење за проблеме друштвеног благостања може се изразити преко два начела: (1) као измештање функционално-оперативне позиције јавног благостања и других социјалних сервиса на волонтаристичке самоуправне асоцијације; и (2) као омогућавање тим асоцијацијама да потражују финансијска средства из јавних фондова зарад услуга намењених својим члановима. Треба напоменути да трансфер ових асоцијативних принципа није условљен потребом за концептуалном конзистентношћу или догматизмом, већ зато што асоцијативизам може да одигра кључну улогу у аутентичним дилемама повезаним са делотворношћу идеје државе благостања.

Уколико се апликација асоцијативног модела не покаже као потпуно функционална, онда би било сасвим могуће ослонити се на асоцијативну управу у неким специфичним социјалним зонама, а тежишни ангажман на друштвеном благостању сасвим препустити бирократски организованом сервису или централизованој држави. Асоцијативизам представља матрицу друштвеног управљања чији је главни циљ реновирање и демократизација модерних друштава преко трансформисања дихотомије јавна сфера-приватна сфера, он публикује грађанско друштво и плурализује државу (Cohen and Rogers 1995; Fung 2003; Gutmann, Amy, ed. 1998; Held, David, ed. 1993; Kramer 1984; Streeck and Schmitter 1985; Warren 2001; Wright, Erik Olin, ed. 1995). Управљање активностима је спуштено на асоцијације: приватна сфера постаје подручје друштвене кооперације и колективне управе преко волонтаристичких институција, док јавна сфера постаје асоцијација асоцијација, механизам за обезбеђивање генералних правила и општих фондова потребних за функционисање различитих самоуправљајућих приватних институција.

Асоцијативна стратегија може да обезбеди све политичке бенефиције које економски либерализам захтева од тржишта, али без идентичних трошкова и неправичности које нерегулисано тржиште намеће, он такође нуди бенефиције волонтаризма и мутуализма без

проблема са фондовима и екстреман распон доступности социјалних сервиса који су локализовани у форми самоиспомоћи, што је била примарна интенција заговорника колективистичког друштвеног благостања с почетка XX века (Hirst 1994, 168). Асоцијативизам је, дакле, идеја која нуди решење за проблеме повећања аутономије грађана, финансирање јавних фондова и доступност друштвених сервиса, идеја која је пријемљива и лако разумљива, те премошћујућа за конфликт између економског либерализма и колективизма друштвеног благостања- он нуди проширено управљање, али без повећања управљачке структуре.

Економски либерализам је форсирао теоретску илузију да одговор на преувеличану и неодговорну власт представља дерегулација, резултат такве концепције се, између осталог, манифестовао и у нежељеном слободном тржишту у области друштвеног благостања. Ерго, асоцијативни допринос управљању има супстанцијални значај ако се узме у обзир да модерна индустријска друштва имају изражену потребу за екстензивном политиком која осигурава функционисање прихватљивих стандарда, а управљачка структура тендира ка томе да постане прегломазна, прекомпликована и превише бирократизована, све у намери да се успешно бори са различитим задацима које комплексно модерно друштво нужно намеће.

Предност самоуправљајућих волонтаристичких институција у односу на државну бирократију манифестована је: (1) чланством које је посвећено асоцијацији коју је изабрала као место за рад и са чијим се начелима слаже; (2) потпуном интерном одговорношћу самоуправљајућих волонтаристичких институција своме чланству, што омогућава директну форму доступности социјалних услуга и редукује потребу за државним регулама и државним инспекцијама; и (3) сепарацијом снабдевача социјалних услуга од државе као консеквенцом доступности сервиса друштвеног благостања преко волонтаристичких организација- постојећа држава је у контрадикторној позицији снабдевача услуга преко бирократских установа и јемца њиховог квалитета.

Асоцијативни систем нуди максимум благостања уз релевантну минимализацију колективизма, док бирократско-волонтаристичка дистрибуција друштвеног благостања промовише високи степен административних права на страни снабдевача социјалних услуга и низак степен избора на страни корисника услуга. Тржишно засноване матрице обезбеђивања тешко могу да служе као одговор на овај проблем, оне могу да осигурају висок и униформан ниво

снабдевања социјалним услугама само у друштвима која немају дуготрајне компликације са запошљавањем и континуиране проблеме са значајним бројем сиромашних грађана.

Асоцијативизам, наспрот томе, потенцира кориснички избор и, због спајајуће произвођач-потрошач самоуправе асоцијација, обезбеђује мутуалну контролу како претеране потрошње тако и претеране производње инхерентних било којој форми децентрализованог снабдевања услугама друштвеног благостања. Услед тога што постоји широк дијапазон врста и модалитета понуђених сервиса као резултат чињенице да су снабдевачи услугама компетитивне волонтаристичке асоцијације, у таквим системима појединац може да формира пакет индивидуално потребних социјалних услуга.

Корисници не само да имају велику могућност избора услуга, већ и могућност детерминисања величине односних фондова, тако да ће наплаћивање услуга резултовати сасвим другачијим индивидуалним понашањем у односу на оно које се може означити као типично. Запослени корисници са сталним приходима ће моћи да контролишу селектовани сервис јавног благостања и, услед тога, биће вољнији да прихвате повећање такси уколико одређене услуге задовољавају њихове потребе и нуде компаративно већи квалитет у односу на приватно формулисано давање, док ће сиромашни моћи да добију минимални износ услуга, али ће још увек постојати опција бирања установе која ће их обезбедити. Иако изложена поставка није егалитарна, она ће свакако тендирати ка промовисању релевантно веће потрошње зарад друштвеног благостања и условити да већина појединаца инклинира ка задовољењу властитих потреба преко колективног модалитета.

Издавања за друштвено благостање ће расти до оног нивоа који корисницима гарантује контролу сервиса и колективне бенефиције, асоцијативне структуре имају потенцијал да одблокирају пореска ограничења, с обзиром да су преузеле одговорност за доношење одлука од државе и пренеле их у надлежност корисника услуга. Разлог зашто асоцијативизам, поред свих својих квалитета и предности, није постао основа новог система друштвеног благостања лежи у томе што технички није брзо изводљив, захтева фундаменталне промене у модусу предоминантне власти у држави и грађанском/цивилном друштву (Hirst 1994, 170).

Зато што слаби моћ државе, социјал-демократски модел је антагонистички настројена према асоцијативистичкој парадигми, он остаје на линији дискурзивне перцепције по којој једино држава

може да понуди истинско друштвено благостање, јер претпоставља да само она може да дистрибуира универзалне и унисоне бенефиције. Међутим, то је еклатантна унутрашња противречност и доктринарна погрешка, можда и тенденциозна идеолошка самообмана, јер ниједан систем социјалног благостања, посматрано на дужи временски период, не може да гарантује једнакост и униформност између локално дефинисаних зона и различитих категорија домаћинства.

Асоцијативна поставка инкорпорира сасвим другачије политичке принципе: уместо илузорне наде оријентисане ка једнакости у доступности и конзумирању услуга, она нуди значајно већу количину овлашћености, која не може доћи од државног централизма и неизбежне бирократије задужене за његово спровођење, већ од процеса децентрализације и степена народне контроле. Асоцијативна држава благостања треба да буде децентрализована и плуралистична, те подељена на: (1) самоуправљајуће регионе; (2) диференциране и компетитивне волонтаристичке асоцијације; и (3) функционално раздвојене сервисне секторе. Ниједна установа не би располагала са свенадлежном контролом над другим организацијама, у најбољем случају одређене институције би поседовале лимитирану и функционално спецификовану моћ инспекције, доношења генералних правила или располагања са фондовима.

Логично је да овакав политички модел свакој статичкој перцепцији изгледа као доста конфузан, јер је инволвираним федералистичким начелима интринсичан отклон према апотеози хијерархијске контроле одозго-надоле. Не само да је централизована суверена моћ државе постала мање стварна, а значајно више формална, него је и притисак за њено одржавање ослабио и преусмерио се ка јачању снага које инклинирају ка више федеративној и плуралној организацији. Проблем социјал-демократије је, дакле, у томе што је национална држава изгубила већи део своје централности као средства економске и друштвене регулације, а ипак је остала есенцијална за њен пројекат унифицирајуће и свеобухватне националне државе благостања.

Што се тиче економског либерализма, потешкоће са његовим афирмативним прихватањем асоцијативизма нису никако повезане са супстанцијалном позиционирањем слободног тржишта, оне су пре лоциране у форсирању јаке централне државе, мада не постоји никаква опструкција тржишних принципа од стране локалне власти или волонтаристичких асоцијација, и у упућености на корпоративну доминацију економским и социјалним давањима. Имајући на уму ова два атрибута економско-либералног концепта,

централизовану државу и одозго-надоле корпоративну организацију, онда је сасвим јасно зашто децентрализација и начело самоуправних волонтаристичких асоцијација за њега представљају претњу: тако се креира слобода чији квалитети директно угрожавају модерни економски либерализам постулиран зависношћу од менаџмента и хијерархијске власти као јединих фактора за реализацију валидне друштвене ефикасности.

Његов антифедерализам је условљен и потребом за централизованом монетарном и фискалном контролом, док прави федералистички систем оставља регионима значајну аутономију у: (1) конституисању пореских оптерећења; (2) јавног задуживања; и (3) нивоа пружања јавних услуга. Из те перспективе, изгледа како би најадекватнија солуција за економски либерализам била нека врста негативног федерализма у коме богати региони не би имали никакву обавезу финансијских доприноса фондовима који су намењени мање успешним областима. Наравно, ако би сиромашнија подручја имала изворну аутономију и истиниту политичку снагу, за претпоставити је да би такав „ултра-цинични федерализам“ морао пропасти. Стога, предност централизованих држава за економски либерализам се манифестује пре свега кроз стриктну буџетску контролу која лимитира међурегионалну редистрибуцију.

Асоцијативизам треба да буде коренита реформска трансформација, услед тога што оснажује грађанина и раскида са петрификовањем приватне хијерархије која чини да већина грађанског друштва, уместо да представља аутентично и ултимативно подручје слободе, бива домен власти: такав дискурс, дакле, враћа грађанинову моћ грађанском друштву (Hirst 1994, 176). Ерго, асоцијативна држава благостања би била саграђена око следећих принципа: (1) волунтаристичке асоцијације би се темељиле на партнерском односу између корисника и снабдевача друштвеним услугама; (2) такве организације би преобладали зависиле од јавних фондова и биле би подређене јавним инспекцијама и јавно формулисаним стандардима; (3) свака волунтаристичка асоцијација би могла да институционализује онолико сервисних сегмената, колико сматра да је целисходно и потребно; (4) под претпоставком да су формулисање стандарда, алокација фондова и инспекција консociјативне природе, асоцијације би морале да испуне одређене услове регистрације и верификације који би им обезбедили статус корисника јавних фондова: (а) хармонизацију са јавно донешеним и прокламованим стандардима; (б) акцептирање права на излазак из асоцијације и корисничку селекцију асоцијативних сервиса; и (ц) партиципацију

у јавном и/или асоцијативном управљању са читавим системом.

Потпуно развијени асоцијативни систем би, дакле, био федералан са регионом као основном организационом јединицом на том нивоу, заједно са међурегионалним трансферима, формирала би се и дистрибуирали јавни фондови. По питању јавне управе са различитим социјалним сервисима и са системом у целини, кооперативност између, на унутрашњем плану, потпуно демократично-самоуправних асоцијација би се манифестовала слањем представника у јавна тела задужена за централне регулативне и дистрибутивне функције. Репрезентативна демократска тела би функционисала на централном и регионалном нивоу и њихова примарна надлежност би била формулисање најопштијих стандарда и правила.

Грађани би, консеквентно, имали по неколико гласова, као опредељење начела плуралног демократског вотума, и изнад свега право да напусте одређену асоцијацију када то пожеље. Држава би задржала моћ да спутава претерани раст у кумулативно узетој потрошњи и тако оспорава и коригује стандарде снабдевање социјалним услугама, али би изгубила унилатерарну моћ доступну политичарима и управљачким структурама у бирократским колективистичким системима: асоцијативни професионалци у сфери друштвеног благостања би били изложени интензивнијем јавном притиску, па више одговорни и концентрисани на функционисање како властите јединице, тако и целокупног асоцијативног система.

Ниједан систем друштвене организације не може достићи степен хармоничности који би аутоматски био ослобођен свих проблема, оно што је релевантно јесте да све потенцијалне баријере не буду такве природе и интензитета да не могу бити превазиђене (Hirst 1994, 1996). Организациони сет замерки асоцијативном пројекту може бити започет са онима које у колективистичком друштвеном благостању виде могућност за пораст патернализма у корист сиромашних и необразованих, патернализма који је посредован преко услуга које иначе не би могли да остваре у нормалној социјалној коњункцији.

Такво стање ствари није само успешна маска за колективистичку демократску „вољу за моћ“, већ може да продукује озбиљне дисторзије у подручју етике социјалних услуга на линији потребе за одбраном универзализма и неинтересне беневоленције (Titmuss 1970). Ипак, асоцијативизам, без обзира на то што фаворизује активног грађанина, није контраран неинтересним друштвеним сервисима, већ било ком модалитету бирократског асоцијативизма.

Само наизглед, асоцијативно друштвено благостање потенцира добро образовану средњу класу са потрошачким менталитетом и умећима компатибилним са самоуправљачким компонентама система које елиминишу сиромашне и неспособљене комплексношћу захтеваних избора, притом се заборавља да преко моћи изласка из асоцијације сиромашна популација задобија адекватну позиционираност и уважавање без потребе за екстензивнијом партиципацијом у демократском механизму неке асоцијације.

Такође, могуће је претпоставити да ће због коришћења средстава из јавних фондова, у замену за њихову подршку, одређеним организацијама одговарати да успоставе партнерски однос са сиромашнима. Услед чињенице да се целокупна ситуација може пренети и на алтернативне и на још неустановљене групе, асоцијативизам ће располагати са изузетним потенцијалима како за радикалне демократске опције, тако и за оне који форсирају умеренији принцип избора корисника социјалних сервиса.

Следећа организациона примедба је манифестована ставом да је, насупрот руралним областима, асоцијативна поставка нужно повезана са широким опсегом опција карактеристичним за густо насељена урбана подручја. Против таквог приговора могу се навести следећи аргументи: (1) и поред тога што не постоји ширина избора као у градовима, селекција ће, без обзира на обим, бити локална, па целисходна и оправдана; (2) захваљујући асоцијативној организованости мале локалне јединице могу постати део шире асоцијативне мреже; (3) без обзира на различитост и незнатност асоцијација, рурални ниво организовања би омогућио ангажовање извора за заједнички артикулисане потребе, вештине и знања (Hirst 1994, 197).

По питању реакције асоцијативног система на потребе које су акциденталне или репресивне природе, може се рећи следеће: (1) асоцијативизам без икаквих проблема прихвата преостале елементе државно-бирокарских друштвених услуга (полиција, војска, социјални рад итд.); (2) не постоји ништа што би спречило грађане да приступе било ком јавно ратификованом социјалном сервису који нема претходно дефинисане монополистичке атрибуте (брига о болесницима, брига о деци итд.); и (3) свака носећа, главна сервисна грана би могла да укључи широк спектар услуга (Hirst 1994, 198).

Треба нагласити да се асоцијативизам не може идентификовати са анархизмом: он никако не смера да укине државу и ослободи асоцијације од агенде повезане са класично схваћеним управљањем. Без обзира на ниво и обим индивидуалног избора и интринсичну

демократичност, волунтаристичке организације ће како ограничавати понашање својих чланова, тако и, диктатом специфичних околности, практиковати одређене елементе репресивности у име јавне моћи. Надаље, следећи проблем може бити повезан са хетерогеношћу у асоцијативном обезбеђивњу друштвеног благостања и потенцијалним процепима у сервисној мрежи, а одговор на такву констелацију обухвата: (1) дугачку листу опција које, с обзиром на то да се асоцијативистички систем креира да буде прилагодљив и демократичан, стоје на располагању грађанима као средство за директну контролу перципираних недостатака; (2) реакције државе као доносиоца стандарда и организатора инспекције, а с обзиром на репрезентативно-легислативну и корпоративно-асоцијативну улогу; (3) могућност буџетске алокације преко консоцијалних структура; и (4) спречавање краха мреже друштвеног благостања и пада у општу неимаштину и сиромаштво.

Када се ради о политичким аспектима асоцијативизма, најчешћа замерка апологета државно-централизованог и бирократизованог система реализовања друштвеног благостања, која је иначе усмерена против било ког система утемељеног на интензивној доминацији елемената волунтаризма, своди се на гарантовање обезбеђивања адекватног квантума времена потребног за одржавање таквих активности. Овако конципирана примедба, дакле, она која потенцира своју скептичност у погледу ангажованости и заинтересованости чланова неке асоцијације, је у садржинској супротности са интринсичним квалитетом асоцијативизма: са стварном непотребношћу високог степена укључености у асоцијативно функционисање.

Асоцијативно детерминисане социјалне услуге државног благостања ће заправо бити реализоване преко професионалне структуре са нужном мером иницијалних демократских инструкција. Коначно, грађанска култура асоцијативног друштва ће имати другојачију логику од демократског републиканизма, логику која ће бити ближа либералистичком давању примата индивидуалним правима и капацитетима за избор, асоцијативна држава благостања ће почивати на општим стандардима који промовишу једноставну и чврсту моралност утемељену на етици слободе. Све у свему, сасвим је јасно да асоцијативна држава не може бити продукувана преко неког унилатерарног декрета или наредбе, она ће, ван сваке сумње, бити утемељена на аутентичној, сукцесивној и спорој грађанско-политичкој евалуацији волунтаризма и асоцијативизма као пресудних средстава у реформисању идеје државе благостања.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Cohen, Joshua and Rogers, Joel. 1995. *Associations and Democracy: The Real Utopias Project*. London: Verso.
- Fung, Archon. 2003. „Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities.“ *Annual Review of Sociology* 29: 515-539.
- Gutmann, Amy, ed. 1998. *Freedom of Association*, Princeton: Princeton University Press.
- Held, David, ed. 1993. *Prospects For Democracy: North, South, East, West*. Cambridge: Polity Press.
- Hirst, Paul. 1996. *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Kramer, Ralph. 1984. *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkeley: University of California Press.
- Streeck, Wolfgang and Schmitter, Philippe. 1985. “Community, Market, State-and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order.” *European Sociological Review* 1(2): 119-138.
- Titmuss, Richard. 1970. *The Gift Relationship*, London: Allen and Unwin.
- Warren, Mark. 2001. *Democracy and Association*, Princeton: Princeton University Press.
- Wright, Erik Olin, ed, 1995. *Associations and Democracy, Part II - Commentaries, Criticisms, Extensions*. London: Verso.

Đorđe Stojanović

**PLURALIZED SELF-
GOVERNANCE: AN ESSAY ON
ASSOCIATIVE WELFARE**

Resume

In terms of increasing individual freedom and human well-being, associationism as its central normative requirement determines activities whose primary task is to transfer as many relevant social functions as possible to voluntary, democratic, an plural self-governing associations of civil society. Taking into account the above, this paper will analyze the associative system of social welfare with special emphasis on the difference in relation to the social-democratic model.

Keywords: associativism, social welfare, associative model of social welfare, associative welfare state, social-democratic welfare state.

* Овај рад је примљен 05. септембра 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. децембра 2021. године.

ПОЛИТИЧКИ, ЕКОНОМСКИ И ДЕМОГРАФСКИ ФАКТОРИ УТИЦАЈА НА ОБРАЗОВНЕ БУЏЕТЕ У ЗЕМЉАМА ЦЕНТРАЛНЕ И ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ*

УДК 316.334.37(4/9)

<https://doi.org/10.22182/ajp.1622021.3>

Прегледни рад

*Дејан Бурсаћ***

Институт за политичке студије, Београд

Сажетак

Аутор у раду анализира низ могућих институционалних и друштвених објашњења за кретање нивоа јавне потрошње у буџетском сегменту образовања у бившим социјалистичким земљама европског континента. Иако неретко занемаривани као категорија у политиколошкој литератури, образовни буџети су последица сплета политичких констелација, институционалног дизајна, али и ширих економских и друштвених кретања. На прагу сада већ традиционалног модела, као главна експланаторна варијабла у овом раду нуди се

* Рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије. Рад у појединим сегментима садржи делове докторске дисертације аутора („Утицај идеологије политичких партија на јавну потрошњу у бившим социјалистичким државама”, одбрађене 6. марта 2019. године на Факултету политичких наука Универзитета у Београду), а који до сада нису објављивани.

** dejan.bursac@ips.ac.rs

партијска идеологија владајућих странака, док се кроз примењени регресиони модел тестира статистичка значајност низа других потенцијалних објашњења. Налази показују да на ниво јавних издатака за образовање у земљама Централне и Источне Европе утиче партијска композиција владе, изборни систем, постојање аранжмана са ММФ-ом, постконфликтно наслеђе, као и постигнути ниво постсоцијалистичке трансформације државе.

Кључне речи: образовни буџети, јавна потрошња, Централна и Источна Европа, партијска идеологија, политичке партије.

УВОД

Јавна потрошња представља скуп вредности свих роба и услуга које су купљене и плаћене од стране државе, њених институција и организација, а за извршење њених функција (Careja & Emmenegger 2009, 173). Као што из уводне дефиниције видимо, ради се о широкој појмовној категорији која захвата низ економских, политичких и социјалних импликација које утичу на обим и структуру потрошње. Један од важних фактора који претпостављено утичу на јавну потрошњу јесте општеприхваћена идеологија у једном друштву и на њој базиран политички систем тј. систем доношења одлука, као и програмско усмерење политичких партија које у датом тренутку доносе одлуке, односно врше власт – уколико се ради о вишепартијском систему. У једнопартијским социјалистичким државама, владајућа парадигма је налагала држави да грађанима обезбеди широку доступност различитих аспеката социјалних давања и државно финансираних издатака, који укључују здравство, образовање, становање, социјалне трансфере, па чак и запошљавање. Са распадом социјалистичког система, долази и до повлачења државе из економије, уз прелазак од планске ка тржишној привреди, што је свакако утицало на промену структуре јавне потрошње и промену схватања фискалне функције државе уопште.

У процесу транзиције, поред напуштања командне економије, долази и до напуштања партијског монизма, уз нужно формирање конкурентских политичких опција. Слично западним демократијама,

најчешћи расцеп у постсоцијалистичким државама посматра се као дихотомија левице и деснице, при чему се левичарске партије у социоекономској равни обраћају друштвеним неједнакостима, заступајући активну интервенционистичку улогу државе; док се десница са друге стране залаже за смањење регулације и редистрибутивних политика уопште, а у корист слободног тржишта.

Област јавне потрошње представља одличан индикатор за испитивање ефеката супротстављених социоекономских политика левице и деснице, будући да ниво и структура државних издатака представља последицу нивоа интервенције владе: претпоставка је да ће странке левице на власти тежити вишем степену интервенције, повећавајући стога социјалне трансфере и остале јавне услуге, што ће се последично приказати као експанзија јавне потрошње. Супротан тренд се очекује од деснице: кроз дерегулацију, приватизацију, маркетингизацију и фискални конзервативизам, ове партије ће тежити ка нижој буџетској потрошњи. У погледу буџетског сегмента образовања, постоји додатни аргумент у корист исказивања партијских ефеката. Наиме, узевши у обзир то да левица тежи прерасподели којом би се ублажиле друштвене неједнакости, експанзија јавног образовања представља један од битних аспеката у коме се та тежња настоји остварити. То важи чак и за тзв. нову или неолибералну левицу, односно странке тзв. Трећег пута, узевши у обзир њихову посвећеност принципима једнакости шанси – уместо традиционалног левичарског принципа једнакости исхода. Притом се на образовање гледа као на један од темеља стварања социјалног капитала и уопште праведнијег друштва у новијој социјалдемократској концепцији (видети нпр. Pontusson 2011, 90-98). Са друге стране, поред тенденције ка општем смањењу потрошње која нужно захвата и издвајања за образовање; код деснице можемо приметити тенденцију препуштања ове области снагама тржишта, у контексту идеолошког залагања за смањење државно управљане редистрибуције и државно вођених система уопште (на основу: Jungblut 2014, 6-11).

АРГУМЕНТАЦИЈА ИЗ РАНИЈИХ ИСТРАЖИВАЊА

Више аутора је у својим студијама утврдило каузалну везу између владајуће партијске идеологије и нивоа јавне потрошње, посебно у развијеним државама дуже демократске традиције (видети нпр. Cameron 1978; Hicks & Swank 1984; Murrell 1985; Swank 1988; Blais, Blake & Dion 1993; Kittel & Obinger 2003).

Наведени аутори су утврдили позитивну корелацију углавном између учешћа левичарских политичких партија у влади и повећања како у укупној потрошњи, тако и у структури потрошње, тј. у одређеним карактеристичним областима. Рецимо, Потрафке (Potrafke 2011) доказује статистички значајан утицај левице на повећање потрошње у областима социјалних трансфера и образовања, у временском периоду од 1970. до 2006. године. Неколико истраживача је испитивало детерминанте потрошње у оквиру образовног система, истичући редистрибутивне политике левице као главни покретач повећане потрошње, нарочито у смислу истицања једнакости шанси и социјалне мобилности, као и борбе за редистрибуцију усмерену према запосленима у образовном сектору. Налази студија Френсиса Кеслса (видети: Castles 1982; Castles 1989; Castles 1998) практично су ударили темељ размишљању у правцу партијског објашњења за образовну потрошњу и поставили „традиционални“ модел у овој области. Други аутори прате ову линију објашњења, према којој социјалдемократе или социјалисти у влади повећавају инвестиције у формирање социјалног капитала, док се конзервативци томе противе (нпр. Voix 1997). Претходно наведени рад емпиријски потврђује резултате анализе: присуство левичара у влади заиста повећава образовне буџете, што је утврђено на узорку ОЕИД земаља у периоду од 1963. до 1990. године. Важан део објашњења је и интернационализација тј. отварање економије, у комбинацији са саставом владе: наиме, социјалисти и социјалдемократе у том случају повећавају образовне буџете како би подстакли стварање људског капитала и на тај начин извршили интервенцију у правцу повећања продуктивности и компетитивности привреде. У контрасту са тим, десничарске владе се уздају у приватне подстицаје економском расту. Хега и Хокенмајер (Hega & Hokenmaier 2002) налазе да је, уз партијску варијаблу, важан део објашњења и ниво бруто друштвеног производа по глави становника: када се БДП пер capita повећавао, повећавали су се и издаци за образовање и социјалну заштиту. Варијабла БДП пер capita се не тиче толико економског раста, колико је показатељ општег стандарда становништва (Easterlin 2000, 7-10), те очекујемо разлике у преференцијама јавне потрошње у погледу земаља са вишим, односно нижим стандардом. У нашем случају, за очекивати је да државе вишег стандарда и више издвајају за образовање, како због претпостављених буџетских вишкова на располагању, тако и због повећане потражње од стране растуће средње класе.

Кеслсови налази и модели су тестирани и у каснијим студијама (Bussemeyer 2007). Овај аутор у модел укључује низ социоекономских, политичких и институционалних варијабли, као што су ниво економског развоја, демографска потражња, структура вето играча у систему одлучивања, ниво уопштених јавних издатака, пореска политика, али и партијска варијабла – у оквиру које примењује обрнуту логику од традиционалног приступа истраживањима кретања потрошње. Наиме, уместо традиционалног тестирања везе између учешћа левичара у влади и повећања трошкова, модел испитује ефекте учешћа конзервативаца у власти. Налази углавном потврђују утицај свих наведених фактора, са благим изузетком партијске детерминанте: наиме, показало се да су конзервативци имали статистички значајан (негативан) утицај на буџетску потрошњу за образовање током осамдесетих година двадесетог века, али не и касније, када статистичка значајност слаби. Са друге стране, Иверсен и Стивенс (Iversen & Stephens 2008) истражују утицаје на формирање људског капитала у развијеним демократијама, идентификујући кључни утицај изборних система и партијских структура владе, дакле институционалне и политичке варијабле. Државе са јаким социјалдемократским владама или бар владајућим коалицијама у којима су социјалдемократе доминирале, најчешће су имале високу редистрибуцију у правцу образовне потрошње. Обрнут налаз важи за државе у којима је заступљен непропорционално висок број десничарских влада, где је редистрибуција релативно ниска. Аутори налазе и да је пропорционални изборни систем обично производио коалиције између социјалдемократских и хришћанскодемократских партија и самим тим различите степене редистрибуције и јавне потрошње, који су најчешће зависили од јачине социјалдемократа у датом тренутку. Недавна студија која се фокусира на искључиво на САД (Chin & Shi 2020) закључује да демократе (дакле, у овој дихотомији – левичари) троше више на високо образовање, али мање на основно и средње.

Аутори Кареја и Еменегер (Careja & Emmenegger 2009) су једни од ретких који су испитивали утицаје на образовне буџете у новим демократијама Централне и Источне Европе. Њихов модел укључио је неколико група фактора (партијски састав владе, глобализација, политичке институције и социоекономски фактори) и њихове ефекте како на јавну потрошњу у целини, тако и на сегменте социјалних трансфера и издвајања за образовање, у дванаест изабраних држава. Иако је састав владе идентификован као статистички најзначајнији фактор при објашњавању кретања нивоа потрошње, са изузетно

јаком позитивном корелацијом између учешћа левице у извршној власти и повећања како укупне јавне потрошње, тако и социјалних трансфера као посебне буџетске ставке, та детерминанта у њиховом истраживању није дала статистички значајне резултате у погледу објашњења које се тиче образовних буџета, што ће наше истраживање покушати да реплицира, додуше у нешто комплекснијем моделу.

ДИЗАЈН ИСТРАЖИВАЊА

Узорак у оквиру којег ћемо испитати основну хипотезу обухвата бивше социјалистичке европске земље које имају сличан институционални оквир, пре свега у погледу утицаја парламентарне већине која бира владу на доношење буџета и самим тим на јавну потрошњу (дакле, у обзир долазе државе парламентарног или премијерско-председничког система). Ове земље углавном деле сличну историју политичког развоја у протеклих неколико деценија, те су погодне за компарацију. Ради се о државама Централне и Источне Европе које су у 21. веку постале чланице Европске уније, или онима које су кандидати за улазак у ЕУ. Међутим, при детаљној анализи доступних података погодних за компарацију, пре свега о издацима за образовање, а услед недостатка података за неке земље, неке од њих су нужно морале бити изузете из узорка (Северна Македонија, Црна Гора и Албанија). Тако је узорак обухватио укупно 13 земаља: Пољску, Мађарску, Чешку, Словачку, Естонију, Летонију, Литванију, Бугарску, Румунију, Молдавију, Словенију, Хрватску и Србију. Анализирани период се креће од 1991. до 2015. године.

У оквиру датог узорка, формираћемо модел којим ће се испитати да ли је могуће утврдити правилности у кретању нивоа јавне потрошње за буџетски сегмент образовања, пре свега у односу на партијски састав владе, сматрајући ову област карактеристичним приоритетом потрошње за левичарске владе, односно ниским приоритетом за десничаре. Стога основна хипотеза наше студије претпоставља да у буџетској области образовања долази до статистички значајног повећања потрошње онда када владу чине партије левице, односно до смањења када владу чине партије деснице.

Зависну варијаблу у моделу чине трошкови за образовање (Eurostat 2020) који укључују издатке за предшколско, основно, секундарно, пост-секундарно, терцијарно и образовање које није дефинисано нивоом, затим помоћне услуге у образовању, развој и истраживање у образовном сектору; а изражена је као удео ових

трошкова у годишњем износу бруто друштвеног производа сваке појединачне државе. Главна експланаторна варијабла биће идеолошка позиција владе у датој години, изражена у једној од три категорије: левица, десница и центар. Иако постоје одређене методолошке примедбе приликом редукције комплексног идеолошког простора партијског такмичења на овако једноставан једнодимензионалан модел, низ студија које смо навели а који је испитивао партијске утицаје на јавну потрошњу операционализовао је партијску варијаблу на сличан начин. Редукција комплексних друштвено-политичких подела на једну димензију има теоријско утемељење – нпр. Баџ (Budge 2013) сматра да су готово све вредности које чине идеологију политичких партија изведени деривати иницијалне поделе левике и деснице, што емпиријски потврђују Беноа и Лејвер (Benoit and Laver 2006); док са друге стране има и оперативну употребу – наиме оваква категоризација је погодна за компарацију, уз уважавање чињенице да је подела на левицу и десницу најмањи заједнички садржалац партијских система свих земаља у узорку. Идеолошке позиције владајућих већина добијене су на основу резултата експертске анкете, која је класификовала политичке партије и владе бивших социјалистичких земаља (видети: Bursać 2018).

Сваки буџетски сегмент, па тако и издвајања за образовање, укључују низ функција које могу бити под утицајем различитих фактора, што значи да ће у модел бити укључене и друге потенцијалне детерминанте. Неке од њих су традиционално део модела претходних студија које су испитивале утицаје на јавну потрошњу (економске, демографске и поједине институционалне варијабле), док су друге специфичне за контекст, тј. земље и године у узорку. Прву групу таквих варијабли можемо означити као политичке. Предиктор варијације у погледу изборног система ћемо операционализовати као испитивање утицаја пропорционалног система са затвореним листама, у односу на све друге, условно речено отвореније системе (пропорционални са отвореним листама, мешовити, или већински систем). У отвореним системима очекујемо вишу потрошњу, јер претпостављамо да у њима постоји повећани број захтева аутономних политичких актера изабраних релативно независно од воље централних партијских органа – тј. посланика мотивисаних да својим електоратима обезбеде већи удео у буџетској расподели. Затим ћемо тестирати и варијаблу изборне године, конструисану тако да значи владу која се налази у последњој години мандата пред изборе, а очекујући позитиван ефекат овог фактора, у складу са теоријом политичких буџетских циклуса (видети: Klomp & de Haan 2013). Наиме, претпоставка је

да су експанзивније фискалне политике влада у последњој години мандата мотивисане рационалном политичком стратегијом у којој се повећањем потрошње покушава осигурати реизбор.

Што се тиче економских предиктора, биће тестирани стопа раста БДП од које очекујемо позитиван коефицијент у вези са растом потрошње, са претпоставком да владе воде експанзивну фискалну политику у годинама раста; као и варијабла стопе раста јавног дуга, под сличном претпоставком повећања задуживања зарад повећања потрошње. Такође, испитаћемо и утицај нивоа БДП по глави становника, претпостављајући да државе са вишим стандардом више улажу у образовање; као и ефекат постојања аранжмана државе са Међународним монетарним фондом у датој фискалној години. Од последње варијабле очекујемо негативан коефицијент утицаја, пре свега због захтева структуралног прилагођавања, који по правилу укључују резове у потрошњи. Подаци за све економске варијабле преузети су из јавно доступних база међународних финансијских институција (World Bank 2020; IMF 2020). Позитивну предиктивну вредност у сету алтернативних варијабли очекујемо од демографског фактора, будући да претпостављамо да повећање удела млађе популације као директних корисника образовног система води и већим трошковима.

Последњу групу чине контекстуалне варијабле везане за транзициони оквир бивших социјалистичких држава. Због тога ћемо тестирати утицај постконфликтног наслеђа, претпостављајући постојање већих трошкова у земљама у којима су вођени ратни сукоби током транзиције. Ниво трансформације и отварања економије и друштва уопште означен је једном варијаблом, која је факторском анализом формирана од више независних, али међусобно колинеарних варијабли: индекса перцепције корупције (Transparency International 2020), индекса трансформације Фондације Бертелсман (Bertelsmann Stiftung 2020), као и композитне варијабле отворености економије, коју смо саставили на основу доступних података о уделу спољне трговине, приливу страних директних инвестиција и уделу терцијарног сектора у БДП (World Bank 2020) – што су све показатељи интернационализације економског система. Међутим, новонастала варијабла нивоа трансформације поставила је проблем доступности података за све године и земље у узорку, те је њеним укључивањем у модел број опсервација сужен на првобитних 212 на свега 122. Иако је и ова бројка довољна за изношење закључака о утицајима на јавну потрошњу, ипак ћемо зарад бољег увида представити два статистичка модела: један од њих, мањи по броју

опсервација, укључиће варијаблу нивоа трансформације; док ће у другом она бити изостављена, игноришући утицај трансформације економије и друштва уопште – што ће међутим резултирати и већим бројем опсервација које модел обухвата. Од варијабле нивоа трансформације иначе очекујемо позитиван коефицијент, будући да је више аутора аргументовало да интеграцију земље у глобалну економију прати експанзија социјалних или образовних програма којима се компензују повећани ризици на тржишту рада (видети: Cameron 1978; Ruggie 1983; Voix 1997). Иако би се могло тврдити да ниво корупције производи супротан ефекат, те да у земљама са ниском корупцијом долази до мањег расипања новца пореских обвезника, коефицијент корелације између варијабли нивоа корупције и нивоа потрошње у нашем узорку је низак, али негативан ($r = -0.278$, $p < 0.01$), што нас води закључку да се ради о посредној варијабли која је и сама више у вези са трансформацијом државе него са ефикасношћу алокације.

Хипотезе ће бити прво анализиране дескриптивном статистиком, а затим ћемо креирати модел у коме ће зависна варијабла бити буџетска потрошња за образовање, а предиктори наведене идеолошке, партијске, економске, демографске и контекстуалне варијабле, а који ћемо тестирати употребом линеарне регресионе анализе, и то у две варијанте – у зависности од тога да ли ће бити укључена варијабла нивоа трансформације. Такође, ради лакше прегледности налаза, свака од две варијанте ће бити представљена по два пута, са алтернативним укључивањем странака левице и деснице, што ће нам у коначници дати четири слична модела.

НАЛАЗИ И ДИСКУСИЈА

Приликом дескриптивне анализе варијабли видимо донекле очекиване вредности утицаја левице и деснице на јавну потрошњу за образовање (видети: Табела 1). Ниво трошкова за образовање за време мандата влада деснице је у просеку за 0.14% БДП мањи него код левице. Занимљив налаз у овом контексту су владе центра, код којих је просечна потрошња још мања. Вредности F теста такође потврђују уочено: $F(2,163.93) = 5.127$, $p = 0.007$; као и пост хок тестирања која су приказала разлике између све три идеологије ($p < 0.05$).

Табела 1. Просечан ниво трошкова за образовање, по идеологијама

Идеологија владе	Средња вредност издатака за образовање (%БДП)
Левица	5
Центар	4.41
Десница	4.86

Тестирање модела линеарном регресијом дало је претпостављене резултате који се тичу ефекта левице и деснице на издатке за буџетски сегмент образовања (видети: Табела 2). Владе левице оба пута демонстрирају статистички значајан позитиван коефицијент који се креће око вредности 0.5 ($B = 0.413$; $B = 0.610$); док десница даје исте вредности, али у супротном, негативном смеру. Занимљив налаз је и то што владе центра демонстрирају негативан коефицијент у свим моделима, који је чак и виши него код варијабле деснице, што имплицира да су владе центра значајнији предиктор смањења у контексту сегмента образовања.

Табела 2. Ефекат идеолошке оријентације (и других предиктора) на ниво издатака за образовање

	модел 1	модел 2	модел 3	модел 4
(constant)	5.530** (.355)	5.943** (.398)	5.837** (.398)	6.448** (.505)
влада левице	.413* (.194)		.610* (.258)	
влада центра	-.385* (.177)	-.797** (.199)	-.297 (.197)	-.907** (.269)
влада деснице		-.413* (.194)		-.610* (.258)
раст БДП	-.035+ (.019)	-.035+ (.019)	-.030 (.019)	-.030 (.019)
јавни дуг	-.016** (.004)	-.016** (.004)	-.008+ (.005)	-.008+ (.005)
БДП по глави становника	-.000 (.000)	-.000 (.000)	-.000+ (.000)	-.000+ (.000)
аранжман са ММФ	-.207 (.186)	-.207 (.186)	-.611* (.261)	-.611* (.261)

изборна година	-.117 (.152)	-.117 (.152)	-.062 (.171)	-.062 (.171)
ПР са затвореним листама	-.364 (.275)	-.364 (.275)	-.803* (.340)	-.803* (.340)
млађи од 15 година	.043 (.391)	.043 (.391)	.339 (.464)	.339 (.464)
постконфликтно наслеђе	1.548** (.291)	1.548** (.291)	1.609** (.348)	1.609** (.348)
ниво трансформације			.373** (.102)	.373** (.102)
R ²	.265	.265	.485	.485
CI	13.664	14.752	13.978	16.666
N	212	212	122	122

Зависна варијабла: ниво издатака за образовање изражен као проценат БДП

Јединица анализе: година

Ref: владе деснице (модел 1 и 3); владе левице (модел 2 и 4); одсуство аранжмана са ММФ; неизборна година; већински, мешовити и пропорционални системи са отвореним листама; без постконфликтног наслеђа

Стандардна грешка у загради; *p < 0.1, * p < 0.05, ** p < 0.01

Варијабле раста БДП и јавног дуга такође резултирају донекле очекиваним исходима, иако коефицијенти ових вредности, а самим тим и њихова предиктивна моћ, остају релативно ниски. БДП по глави становника се показао као безначајан: нисмо успели да утврдимо постојање разлика у потрошњи између опсервација са нижим и вишим нивоима. Претпоставке о повећању јавног улагања у образовање са економским растом и уопште растом стандарда стога нису одрживе у испитиваном оквиру транзиционе Централне и Источне Европе. Коефицијент варијабле ММФ има очекиван негативан предзнак, што имплицира резове у образовним буџетима за време стенд-бај аранжмана, с тим што у моделима 3 и 4 ова варијабла исказује много већу вредност коефицијента ($B = -.611$), али и виши ниво статистичке значајности.

Од тестираних политичких фактора, једини који демонстрира предиктивну вредност јесте изборни систем: негативан ефекат налазимо код варијабле пропорционалног система са затвореним листама, што прати претпостављену логику. Наиме, затворене листе

редукују број унутарпартијских вето играча који могу да утичу на алокацију буџета. Такви изборни системи производе мање независних посланика у парламенту који би могли да захтевају побољшање образовних услова у својим изборним окрузима, што би сигурно повећало њихове шансе да буду поново изабрани, али би заузврат велики број таквих захтева свакако повећао и јавну потрошњу. Са друге стране, изненадила нас је слаба корелација између демографских фактора и зависне варијабле, будући да смо очекивали знатно већу предиктивну моћ удела млађих од 15 година у популацији, јер се природно ради о директним корисницима образовног система. Иако у свим тестираним моделима налазимо позитиван предзнак коефицијента који се тиче утицаја удела млађих на образовне издатке, те разлике ни у једном случају нису статистички значајне ($p > 0.1$).

Као главни предиктор буџетске потрошње у сегменту образовања се уствари показала контекстуална варијабла постконфликтног наслеђа. Разлике између земаља у смислу тога да ли је током транзиције дошло до оружаног сукоба (у нашем узорку, то су Србија, Хрватска и Молдавија) показују статистички значајан ефекат на потрошњу за образовање: и то за преко 1.5 индексних поена у сва четири тестирана модела. Захтеви које наслеђе сукоба сукоба ставља пред образовни систем очигледно представљају значајно буџетско оптерећење. Било би свакако занимљиво испитати шта тачно изискује такав раст у потрошњи: да ли се ради о обнови школских капацитета, интеграцији угрожених група, посебним школским програмима, или неком другом фактору који условљава повећане трошкове. Најзад, ниво трансформације такође даје позитиван коефицијент ($B = 0.373$), што значи да буџетска издвајања за образовање расту са већом демократизацијом и отвореношћу земље, што је у складу са претпоставком да државе улажу у социјални капитал са већим излагањем економије глобалним тржишним токовима.

ЗАКЉУЧАК

Усвојени партијски приступ претпоставио је да идеолошке преференце владајућих странака кључно одређују флукуације нивоа јавне потрошње, у овом случају у буџетима за област образовања. И заиста, корелација између партијске идеологије и образовне потрошње у анализираним државама Централне и Источне Европе се показала као очекивана и статистички значајна, иако је јасно да идеологија није једини предиктор: утицај појединих политичких,

економских или контекстуалних варијабли такође се показује важним. И поред тога, корелација са партијским фактором прати очекивану логику: левица има позитиван, а десница негативан утицај на зависну варијаблу потрошње.

Занимљиво је размотрити и питање влада центра, које су у наши моделима резултирале већим резovima у образовним буџетима од влада деснице, за које су смањења потрошње теоријски очекивана. Такав исход може се објаснити саставом конструисане позиције идеолошког центра у нашем истраживању, будући да се у њему налази и део партија које су номинално припадале левој партијској фамилији, али су у процесу транзиције прихватиле протржишни консензус и практично постале тзв. странке трећег пута или неолибералне левнице (Beck 2004, 344), те их је и усвојени метод класификације у том смислу сврстао у идеолошки центар. И заиста, неке од ових партија спроводиле су пакет радикалних либералних економских реформи када су се нашле на власти, нарочито током деведесетих година двадесетог века, као и у првим годинама новог миленијума. Такав је случај са Мађарском социјалистичком партијом, пољским Савезом демократске левнице, Социјалдемократском партијом Хрватске, Чешком социјалдемократском странком, донекле и Бугарском социјалистичком партијом, Социјалдемократском партијом Литваније, румунском Социјалдемократском партијом итд.

Од контекстуалних варијабли, видели смо да на јавну потрошњу позитивно делује постконфликтно наслеђе, што је очекивано, иако се ради о највишем коефицијенту у целом моделу (мада се таква одредница односи на само три земље, те нема општу предиктивну моћ); али и ниво трансформације – отварање економије са једне стране може да допринесе повећаној свести влада у потреби улагања у људски капитал да би се задржала компетитивност на глобалном тржишту, а са друге стране може да буде једноставно показатељ прихваћеног напуштања кејнзијанске парадигме и самим тим резања јавних издатака. Даље, иако смо очекивали да удео популације млађе од 15 година буде значајан предиктор, будући да се ради о индикатору тражње у оквиру образовног система он није показао жељене ефекте. Свакако би било занимљиво дубље истражити да ли се у овом случају ради о методолошкој аномалији или постоји рационално објашњење за такав исход.

Најзад, закључили смо и да је ниво образовних издатака нижи у државама у којима се парламент бира пропорционалним изборним системом са затвореним листама, управо због редукције броја захтева чланова парламента усмерених према, обично

децентрализованом, образовном буџету. У таквим системима, захтеви за већом дистрибуцијом могу бити лакше одбијени, управо зато јер централе политичких партија имају већу контролу над посланицима, док је и веза између електората и појединачног посланика доста слабија, те је и притисак бирача на појединачног представника мањи. Све ово чини сет питања за будућа истраживања ове теме. Партијска варијабла свакако игра важну улогу у објашњењу значајног и комплексног буџетског сегмента образовања, а дилеме представљене у овом и претходном поглављу захтевају додатне анализе и тестове, како би се добила потпуна слика о утицајима на образовну потрошњу.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Beck, U. 2004. *Moć protiv moći u doba globalizacije - nova svjetskopolitička ekonomija*. Zagreb: Školska knjiga.
- Benoit, K. & Laver, M. 2006. *Party Policy in Modern Democracies*. London: Routledge.
- Bertelsmann Stiftung. 2020. *The Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI)*. Последњи приступ 08. 09. 2021. <https://www.bti-project.org/en/home/>
- Blais, A., Blake, D. & Dion, S. 1993. „Do Parties Make a Difference? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies“. *American Journal of Political Science*, 37(1), 30-62.
- Boix, C. 1997. „Political Parties and the Supply Side of the Economy: The Provision of Physical and Human Capital in Advanced Economies 1960–1990“. *American Journal of Political Science*, 41(3), 814–845.
- Budge, I. 2013. *The standard right-left scale*. Последњи приступ 08. 09. 2021. https://manifestoproject.wzb.eu/down/papers/budge_right-left-scale.pdf
- Bursać, D. 2018. *Expert Survey on Party Ideology in Former Socialist Countries, 1990-2017*. Последњи приступ 08. 09. 2021. <http://www.ips.ac.rs/researchers/dejan-bursac/>
- Busemeyer, M. R. 2007. „Determinants of public education spending in 21 OECD democracies, 1980–2001“. *Journal of European Public Policy*, 14(4), 582-610.
- Cameron, D. R. 1978. „The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis“. *American Political Science Review*, 72(4), 1243-1261.
- Careja, R. & Emmenegger P. 2009. „The Politics of Public Spending in

- Post-Communist Countries“. *East European Politics and Societies*, 23(2), 165-184.
- Castles, F. G. 1982. „The impact of parties on public expenditure“. In *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, ed. F. G. Castles, 21-96. London: Sage.
- Castles, F. G. 1989. „Explaining Public Education Expenditure in OECD Nations“. *European Journal of Political Research*, 17(4), 431-448.
- Castles, F. G. 1998. *Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation*. Northampton: Edward Elgar.
- Chin, M. J. & Shi, L. 2020. „The Impact of Political Party Control on Education Finance and Outcomes: Evidence from U.S. States“. Последњи приступ 08. 09. 2021. <https://www.edworkingpapers.com/sites/default/files/ai20-280.pdf>
- Easterlin, R. A. 2000. „The Worldwide Standard of Living since 1800“. *The Journal of Economic Perspectives*, 14(1), 7-26.
- European Commission. 2020. *Eurostat*. Последњи приступ 08. 09. 2021. <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Hega, G. & Hokenmaier, K. 2002. „The Welfare State and Education: A Comparison of Social and Educational Policy in Advanced Industrial Societies“. *German Policy Studies*, 2(1), 143-173.
- Hicks, A. & Swank, D. H. 1984. „On the Political Economy of Welfare Expansion: A Comparative Analysis of 18 Advanced Capitalist Democracies, 1960-1971“. *Comparative Political Studies*, 17(1), 81-119.
- International Monetary Fund. 2020. *IMF Data*. Последњи приступ 08. 09. 2021. <http://www.imf.org/en/Data>
- Iversen, T. & Stephens, J. D. 2008. „Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human Capital Formation“. *Comparative Political Studies*, 41(4-5), 600-637.
- Jungblut, J. 2014. „Partisan Politics in Higher Education Policy: How Does the Left-Right Divide of Political Parties Matter in Higher Education Policy in Western Europe?“. In *Higher Education in Societies - A Multi Scale Perspective*, eds. G. Goastellec & F. Picard, 87-112. Rotterdam: Sense Publishers.
- Kittel, B. & Obinger, H. 2003. „Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure in Times of Austerity“. *Journal of European Public Policy*, 10(1), 20-45.
- Klomp, J. & de Haan, J. 2013. „Political budget cycles and election outcomes“. *Public Choice*, 157(1-2), 245-267.
- Murrell, P. 1985. „The Size of Public Employment: An Empirical Study“. *Journal of Comparative Economics*, 9(4), 424-437.

- Pontusson, J. 2011. „Once Again a Model: Nordic Social Democracy in a Globalized World“. In *What's Left of the Left: Democrats and Social Democrats in Challenging Times*, eds. J. Cronin, G. Ross & J. Shoch, 89-115. Durham: Duke University Press.
- Potrafke, N. 2011. „Does government ideology influence budget composition? Empirical evidence from OECD countries“. *Economics of Governance*, 12(2), 101-134.
- Ruggie, J. G. 1983. „International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order“. In *International Regimes*, ed. S. D. Krasner, 195-232. Ithaca: Cornell University Press.
- Swank, D. H. 1988. „The Political Economy of Government Domestic Expenditure in the Affluent Democracies, 1960 – 1980“. *American Journal of Political Science*, 32(4), 1120-1150.
- Transparency International. 2020. *Corruption Perception Index*. Последњи приступ 08. 09. 2021. <https://www.transparency.org/>
- World Bank. 2020. *World Bank Open Data*. Последњи приступ 08. 09. 2021. <https://data.worldbank.org/>

Dejan Bursać**POLITICAL, ECONOMIC AND
DEMOGRAPHIC FACTORS
OF IMPACT ON EDUCATION
SPENDING IN CENTRAL AND
EASTERN EUROPE**

Resume

The author is analyzing a number of possible institutional and societal predictors for the fluctuation of public spending levels for education in the former socialist countries of Central and Eastern Europe. Although often overlooked as a category in the political science literature, education budgets are the result of complex political constellations, institutional design, but also broader economic and social trends. On the trace of what is already a traditional model of public spending analysis, the paper offers a partisan explanation, considering a party ideology of ruling parties to be the main explanatory variable, along with other potential predictors tested in a regression model. The findings demonstrate that the level of public expenditure on education in the former socialist countries is influenced by the party composition of government, the electoral system, the presence of IMF arrangement, the post-conflict legacy of a country, and the overall achieved level of post-socialist transformation and openness of the economy.

Keywords: education budgets, public spending, Central and Eastern Europe, party ideology, political parties.

* Овај рад је примљен 10. новембра 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. децембра 2021. године.

БОЛОЊСКИ ПРОЦЕС: ПЕРСПЕКТИВЕ И ИЗАЗОВИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ

УДК 378.014.4:316.422(497.11)
<https://doi.org/10.22182/ajp.1622021.4>
Прегледни рад

*Љиљана Коларски**

Институт за политичке студије, Београд

Сажетак

Болоњски процес представља заједнички подухват држава европског континента у намери да креирају јединствени простора високог образовања који ће омогућити размену знања и идеја ради успешног одговора на изазове глобалног тржишта. Од 1999. године, када је донета Болоњска декларација, до данас, 48 држава је потписало и прихватило начела исте. Република Србија је потписала Болоњску декларацију 2003. године чиме је започела реформу високог образовања. Процес спровођења реформи захтевао је значајан напор како би се усвојила кључна начела и променио дугогодишњи, традиционални начин рада. У самом процесу реформе наилази се на многобројне проблеме од којих поједини и даље представљају недовољно разрађене области попут ЕСПБ и мобилности. Стога, основни циљ рада јесте покушај да се кроз анализу најчешћих проблема стекне свеобухватнији преглед тренутног стања имплементације Болоњског процеса у

* Имејл-адреса: ljiljana.kolarski1@gmail.com.

области високог образовања Републике Србије као и могућност за унапређење.

Кључне речи: Болоњска декларација, Европска унија, Република Србија, високо образовање, сарадња у области високог образовања, реформа.

УВОД

Образовни систем један је од најважнијих стожера напретка друштва. Његов квалитет представља значајну детерминанту квалитета и степена економског развоја. Из тог разлога, неопходно је да образовни систем буде конципиран тако да одговара на потребе тржишта рада и обезбеди квалитетно образовање. Како би се постигла таква компатибилност спроводе се реформе целокупног образовног система, а посебно високог образовања, које је директно изложено утицају економских, технолошких и политичких дешавања.

Подстицај за реформу високог образовања на европском континенту није потекао из академских кругова већ је био мотивисан прагматичним и практичним разлозима које су произашле из потребе држава Европске уније да на адекватан начин одговоре на изазове који су последица глобализованог тржишта и глобализоване економије (Антоловић и Петковић 2009а, 197). Највећа реформа европског високог образовања отпочела је доношењем Болоњске декларације 1999. године, чијим су се потписивањем министри 29 земаља¹ потписница обавезали на унификацију система високог образовања предвиђену до 2010. године (Антоловић и Петковић 2009б, 196). Болоњска декларација не садржи правно обавезујућу одредбу јер је базирана на међусобном поверењу али све државе потписнице чине напоре да прилагоде своје правне прописе у складу са принципима Болоњског процеса док институције високог образовања врше имплементацију истих (Damjanović i Šofranac 2010а, 75).

Одредбе које произилазе из Болоњске декларације тичу се низа реформи: степеновање студија по принципу додипломских (основне и мастер) и последипломских (докторске) студија; увођење

¹ Аустрија, Белгија, Бугарска, Чешка, Естонија, Данска, Финска, Француска, Немачка, Грчка, Мађарска, Исланд, Ирска, Италија, Летонија, Литванија, Луксембург, Малта, Норвешка, Холандија, Португалија, Пољска, Словачка, Словенија, Румунија, Шведска, Швајцарска, Шпанија и Уједињено Краљевство.

бодовног система (ЕСПБ); подела наставног садржаја у блокове-модуле; акредитација студијских програма и њихова упоредивост; успостављање различитих нивоа компетенција као исхода сваког од три нивоа академских студија (Антоловић и Петковић 2009с, 198). Академски систем Републике Србије и високообразовне институције прикључиле су се реформама високог образовања у Европи 2003. године када је Република Србија потписала Болоњску декларацију и тиме преузела међународну обавезу да високо образовање прилагођава њеним начелима и захтевима (Гајић, Марков и Радуловић 2013, 67).

Ипак, чини се да након скоро две деценије од потписивања Болоњске декларације постоји простор за анализу спроведених реформи и њихово унапређење. Постоје области које нису или су само делимично реформисане и често на неадекватан начин. Стога, рад има за циљ да укаже на проблеме у процесу реформи високог образовања Републике Србије које се одвијају као део Болоњског процеса али и да укаже на перспективе унапређења и недостатке који успоравају имплементацију реформи.

НАСТАНАК И ИДЕЈНИ КОНЦЕПТ БОЛОЊСКОГ ПРОЦЕСА

Да би се објаснио Болоњски процес, важно је почети од неколико докумената који су му претходили и поставили кључне начела у европском пољу високог образовања. Први документ носи назив Магна Карта Университатум (*The Magna Charta Universitatum*), потписан је од стране 388 ректора европских универзитета 18. септембра 1988. године на деветстоту годишњицу Универзитета у Болоњи (Observatory Magna Charta Universitatum 2018). Основна начела прокламована овим документом се односе на: аутономију универзитета који мора бити у свом истраживању и проучавању морално и интелектуално независан од било каквих политичких ауторитета и привредних центара моћи; истраживање и настава су јединствена целина како би се осигурало да универзитети прате промене у потребама и захтевима друштва; слобода истраживања и проучавања представљају основно начело универзитета; улога универзитета као чувара хуманистичке традиције и брига да се достигну универзална знања док се у испуњавању своје мисије превазилазе географске и политичке границе и потврђује потреба различитих култура да се узајамно упознају и утичу једна на другу (Jarić 2010a, 158).

Следећи важан документ носи назив Лисабонска конвенција о признавању квалификација високошколског образовања у европској регији (*Lisabon Recognition Convention*), потписана је 11. априла 1997. године са циљем признавања квалификација издатих од стране друге институције осим ако институција која врши признавање не утврди да постоји знатна различитост (Универзитет у Новом Саду 2007а).

Убрзо након Лисабонске конвенције потписан је 25. маја 1998. године документ од стране европских министара надлежних за високо образовање Француске, Италије, Велике Британије и Немачке на универзитету Сорбона у Паризу под називом Сорбонска декларација о усклађивању архитектуре европског високообразовног система (Универзитет у Новом Саду 2007б). Сорбонска декларација додатно истиче значај појединих начела као што су централна улога универзитета, приступ разноврсним програмима попут мултидисциплинарних студија, мобилност али и стварање европске зоне високог образовања (Јарић 2010б, 180). Три поменуте конвенције поставиле су скуп најважнијих начела и вредности на којима је заснован европски концепт високог образовања а који ће додатно бити утемељен кроз низ реформи познатих као Болоњски процес.

Болоњски процес настао у контексту европских интеграција, економске стагнације европске привреде крајем 20. века и масификацијом високог образовања (Bodroški Spariosu 2017а, 89). Званично је почео 19. јуна 1999. године када је 29 држава потписало Болоњску декларацију (Pavlović 2013, 61). Од те године до данас, Болоњску декларацију потписало је укупно 48 држава укључујући Грузију, Јерменију, Азербејџан и Казахстан чиме су постали део Европског простора високог образовања (*EHEA-European Higher Education Area*), што је формални назив Болоњског процеса (European Commission 2018, 8). Болоњска декларација представља кључни документ који означава прекретницу у развоју европског високог образовања и слободно преузету обавезу свих држава потписница за реформисање властитог система високог образовања са циљем стварања компатибилности на европском нивоу (Damjanović i Šofranac 2010б, 83).

Као кључни документ у креирању приоритета европског образовног простора, Болоњска декларација истиче следеће конкретне циљеве: прихватање система лако препознатљивих и упоредивих нивоа образовања; увођење Додатка дипломи (*DS-Diploma Supplement*); систем базиран на два главна циклуса (додипломски и дипломски) где први циклус мора трајати најмање

три године; увођење Европског система трансфера и акумулације бодова (*ECTS-European Credit Transfer and Accumulation System*); промовисање мобилности студената и професора, истраживача и административног особља; увођење „заједничке дипломе” (*joint degree*) које издају две или више институција; дефинисање поступка признавања стечених квалификација и диплома у складу са Лисабонском конвенцијом; формирање агенције за акредитацију, увођење система контроле квалитета; успостављање механизма за учење целог живота (*lifelong learning*); промовисање европске сарадње у осигурању квалитета (*ENQA-European Association for Quality Assurance in Higher Education*); и промовисање европске димензије у високом образовању (Damjanović i Šofranac 2010c, 82; Turajlić 2003a, 8).

Иако је целокупни процес реформи добио назив по Болоњској декларацији свакако је важно поменути следеће конвенције које се заснивају на Болоњској декларације и додатно истичу основна начела, а међу њима су: Саламанска конвенција из 2001. године, Прашки коминике из 2001. године, Берлински коминике из 2003. године, Бергенски коминике из 2005. године и Лондонски коминике из 2007. године (Damjanović i Šofranac 2010d, 78).

У следећем делу рада биће анализиране потешкоће које се јављају у процесу реформи у области високог образовања Републике Србије, од потписивања Болоњске декларације 2003. године, у циљу усклађивања са европским стандардима високог образовања.

ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА БОЛОЊСКОГ ПРОЦЕСА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ: STATUS QUO?

Припреме за укључење у Болоњски процес Републике Србије започете су у марту 2001. године када је организована конференција „Високо школство у Србији на путу ка Европи” приликом које су изнета основна начела самог процеса, а након тога извршена институционална евалуација свих универзитета (Turajlić 2003b, 8). Међутим, усвајање Закона о високом образовању, у августу 2005. године, сматра се почетком примене Болоњске декларације јер је уведено неколико промена у систем високог образовања по начелима Болоњске декларације: три циклуса студирања (основне, мастер и докторске студије); коришћење европског система преноса бодова (ЕСПБ); акредитација и осигурање квалитета студијских програма и високошколских установа; више школе су трансформисане у високе школе струковних студија и постале су део система високог

образовања (Јарић и Вукасовић 2009а, 119–120). Целокупни процес реформи праћен је одређеним проблемима што је утицало на процес имплементације одредаба Болоњске декларације те ће бити укратко представљене у наредном делу рада.

На самом почетку спровођења реформи на универзитетима су формиране радне групе које су радиле на упознавању са основним начелима Болоњске декларације (Bogdanović 2005, 27). Тада се са променом у структури студија високог образовања ставља акценат на квалитет реформисаних студијских програма али и на промене у структурама одлучивања и задацима наставног и ненаставног особља (Спасојевић, Клеут и Бранковић 2012а, 1160). Међутим, реформа дугогодишњег, традиционалног начина организовања рада високообразовних установа представљала је велики изазов.

Упркос начелном прихватању реформи постојао је отпор да се мењају већ уходани системи реализације наставе што указује на неспремност да се ради са већим радним оптерећењем и на нов начин (Lukić i Petrović 2005, 214). Примећују се извесне мањкавости попут недовољно концизно дефинисаних и координисаних активности учесника и њихових надлежности (редовног консултовања стручњака, чланова одсека, катедри и института за педагогију) у процесу реформи што је довело до неадекватне примене главних начела Болоњског процеса а манифестовало се различитим интензитетом и брзином спровођења реформи на појединим факултетима (Антоловић и Петковић 2009б, 197). Наведено се потврђује чињеницом да су факултети природно-математичких и техничких наука најдаље одмакли у процесу спровођења реформи док факултети друштвених и хуманистичких наука заостају (Антоловић и Петковић 2009с, 197).

Недостатак хармонизованих активности може се приписати *top-bottom* принципу спровођења реформи, односно, „одозго” што заобилази универзитете на које се Болоњска реформа највише односи (Антоловић и Петковић 2009д, 196). Овакво стање јасно указује да процес спровођења реформи мора да буде прилагођен сваком факултету-универзитету сходно његовим капацитетима (у смислу бројности наставног особља, броја студената, расположиве опреме) и научном облашћу истраживања. Као последица некоординисаног и неприлагођеног програма спровођења реформи долази до промена које нису у вези са Болоњским процесом, већ представљају својеврсне одговоре на локалне изазове (Branković 2010, 72). То даље подразумева промене које воде ка студијском програму другачијем од дотадашњег али не и новом који је у потпуности заснован на начелима Болоњског процеса. Делимично спровођење реформи које

су део Болоњског процеса, у комбинацији са онима које то нису, а због својеврсне интерпретације декларације, довеле су до *status quo* процеса реформи Болоњског процеса.

Оно што додатно отежава процес имплементације реформи јесте општост Болоњске декларације која истиче најважније вредности и циљеве али не и начин спровођења истих. То оставља много простора за различите интерпретације декларације и доводи до такозване *квази Болоње*, односно реформи које су започете и/или су у процесу имплементације често у складу са правилима факултета на којем се спроводе.

Како би се објаснила поменута констатација, овде ћемо навести један од најчешћих примера који се појављује на факултетима друштвено-хуманистичких наука а тиче се литературе за спремање испита. На сваком предмету постоје испитне и предиспитне обавезе које студент мора да испуни у току академске године како би положио предмет и стекао неопходан број ЕСПБ бодова за упис у следећу академску годину. Предиспитне обавезе постоје како би се део градива за испит брже и лакше савладао али и смањено. Међутим, веома је учестала ситуација да се за (вежбе које су најчешћи вид предиспитних обавеза) обрађује градиво и користи литература која није одређена за испит. На тај начин, не долази до ослобађања студената обимне литературе, напротив, прелази се области које нису део испита те се литература заправо повећава. Још један проблем са којим се студенти сусрећу јесте застарелост литературе која неретко датира из седамдесетих и осамдесетих година прошлог века. Уколико не постоји приступ домаћој и иностраној литератури која је новијег датума и која објашњава актуелна дешавања научне области веома је тешко очекивати од студента стицање компетенција које су неопходне за тржиште рада по завршетку студија.

Поменути пример указује да, услед недовољног познавања начела Болоњске декларације, долази до спровођења реформи које заправо нису део Болоњске декларације већ спонтано и прећутно копирање система европских факултета (Penezić 2017). То последично води до конфузије, застоја у унапређењу високог образовања и незадовољства студената што се огледа у честим студентским протестима (Vreme 2009). Поменути пример само је један од многих којих се дешавају на различитим факултетима као последица одсуства консензуално утврђених образаца спровођења начела Болоњске декларације.

Из тог разлога, у следећем делу рада анализираће се два кључна начела Болоњске декларације која представљају најучесталији

изазов на факултетима у Републици Србији: примена европског система преноса бодова (ЕСПБ) и мобилности наставног особља и студената свих нивоа студија.

ЕСПБ И МОБИЛНОСТ КАО НАЈВЕЋИ ИЗАЗОВИ БОЛОЊСКОГ ПРОЦЕСА

Европски систем преноса и акумулације бодова (ЕСПБ односно *European Credit Transfer and Accumulation System*) представља оквир за бодовање којим се оцењује, мери, описује и упоређује успех учења (Универзитет у Новом Саду 2007с, 23). Бодови су квантитативни начин изражавања рада потребног просечном студенту и односе се на радно оптерећење студената у остваривању исхода учења у оквиру одређеног курса, програма или периода учења (Универзитет у Новом Саду 2007d, 23; Bodroški Spariosu 2017b, 113). Бодови се симболично означавају као врста „валуте” у Европском систему високог образовања који се заснива на раду студента а коначно утврђује испитом (Маринковић Недучин и др. 2007а, 2). Систем бодова креиран је као ефикасан инструмент за формирање транспарентних студијских програма, за лакше препознавање и компарацију студијских програма, за признавање високошколских квалификација као и за поспешивање мобилности студената (Damjanović i Šofranac 2010е, 89).

ЕСПБ инициран је још 1989. године а званично је уведен Болоњском декларацијом 1999. године са превасходним циљем да се поспеши мобилност студената, тачније, као мера остваривања највеће могуће мобилности студената (Универзитет у Новом Саду 2007е, 23). Као иницијална мера за остваривање мобилности студената концепт је добио назив *европски систем преноса бодова* а кроз закључак да се њиме може изразити и оптерећење у оквиру једног програма почео је да се користи назив европски систем преноса и акумулације бодова (*ECTAS-European Credit Transfer and Accumulation System*) (Marinković Nedučin, Lazetić 2002а, 7).

Основне карактеристике ЕСПБ су следеће: студент у просеку ради 40 сати недељно; укупно оптерећење студента састоји се од похађања предавања и вежби, консултација, припрема за наставу, семинарских радова, пројеката, дипломског/мастер рада и др.; уведена је конвенција да 60 бодова представља квантитативну меру оптерећења просечног студента у једној академској години, односно, 30 бодова у једном семестру; један бод одговара 25-30 сати рада студента; бодови се додељују свакој наставној компоненти

студијског програма (предмет, модул, дипломски рад, дисертација); студенту се бодови за поједини испит додељују тек након што је тај испит положио; бодови нису оцене нити их замењују (Маринковић Недућин и др. 2006b, 3).

Концепт ЕСПБ пренет је и на све нивое студија, те тако према Закону о високом образовању Републике Србије, који је усклађен са Болоњском декларацијом, сваки циклус студија носи одређени број бодова: основне академске студије од 180 до 240 ЕСПБ, мастер/специјалистичке студије од 60 до 120 ЕСПБ и докторске студије најмање 180 ЕСПБ (Маринковић Недућин и др. 2006c, 3).

Увођење ЕСПБ у наставне програме факултета у нашој држави захтевало је промену и иновативност наставног особља како би се предмети организовали тако да поштују начело Болоњске декларације. Досадашња пракса указује да се ЕСПБ примењује на два начина: *одоздо на горе*-фокус је на оптерећењу студента на одређеном предмету и *одозго на доле*-фокус је на укупном оптерећењу студента током читавог програма (Marinković Nedućin i Lazetić 2002b, 22). Како је први концепт фокусиран на један конкретан предмет, нејасан је његов положај у односу на друге и на општи план студија, услед чега долази до ситуације да професор прецени или потцени свој предмет што директно утиче на процену потребног рада студента (Marinković Nedućin i Lazetić 2002c, 22). Својеврсна калкулација бодовима углавном се користи као средство за смањивање укупног броја предмета кроз додељивање већег броја бодова предметима (Perić, Martinović i Obradović 2005, 92). Поменути начин рада неретко доводи до непропорционалног и субјективног оптерећења студента у погледу радних сати, приоритизацијом појединих предмета или обратно одсуством исте. Дакле, долази до заобилажења базичног концепта ЕСПБ, а то је постављање студента у средиште наставног програма а не професора, односно, оптерећење студента а не професора наставним програмом (Damjanović i Šofranac 2010f, 89).

Иако је концепт ЕСПБ усмерен ка смањењу оптерећења студената, веома често студенти сматрају супротно, да бодови представљају *велико оптерећење*, те да се фокус са квалитетног образовања премешта на калкулисање и прикупљање тек толико бодова колико је довољно за пролаз. Оваква перспектива указује да студенти губе мотивацију за ширењем знања већ прикупљањем бодова за формално испуњавање постојећих услова. Колико је процес имплементације комплексан потврђује и чињеница да ЕСПБ као формално мерило које, не мери квалитет стеченог знања већ „оптерећеност студента”, поједине најразвијеније европске

државе нису чак ни примениле или су је ограничиле на мали број универзитета (Марковић 2011, 467; Узелац 2009, 62 цитирано у: Новаковић 2014, 288).

Следећи важан аспект имплементације ЕСПБ везан је за промовисање академске мобилности. Као део Болоњског процеса, мобилност подразумева приступ различитим могућностима за студирање и обуку студентима свих нивоа студија као и истраживање и обуке за наставнике, истраживаче и ненаставно особље (Универзитет у Новом Саду 2007f, 33). Стога, мобилност у оквиру реформе високог образовања није самосталан циљ реформе јер се начело мобилности може испунити уколико су друга начела испоштована међу којима је: успостављен систем преноса бодова, осигурање система квалитета, циклуси студирања и признавање квалификација (Damjanović i Šofranac 2010g, 115). Развој мобилности (размене) захтева напоре влада и високообразовних установа да прошире споразуме о сарадњи који би осигурали потпуно признавање студијских програма и бодова остварених у иностранству док се целокупни процес мобилности одвија у Европском простору високог образовања (Damjanović i Šofranac 2010h, 115). Главни циљ размене је повећање квалитета и ефективности система образовања кроз бољу размену идеја и знања, а последично и до усвајања добрих пракси (Damjanović i Šofranac 2010i, 115).

У циљу промоције и олакшавања мобилности ЕУ је креирала низ различитих програма којима је Република Србија приступила попут: Ерасмус Мундус (*Erasmus Mundus*), Жан Моне (*Jean Monnet*), ЦЕЕПУС (*CEEPUS- Central European Exchange Programme for University Studies*), Ерасмус Плус (*Erasmus Plus*). Најважнији аспект мобилности јесте усаглашавање студијских програма, признавање истих као и признавање остварених бодова на иностраном универзитету од стране матичних универзитета. На тај начин постиже се потпуна компатибилност и ефикасност студијских програма.

Како потпуна имплементација наилази на изазове, овде ћемо истаћи само један аспект мобилности који најчешће представља препреку потпуне имплементације ЕСПБ, односно, који је везан за признавање стечених бодова током студијског боравка на универзитету у иностранству. Приликом одласка на размену, која може трајати један семестар (шест месеци) или целу академску годину (десет месеци) студенти испуњавањем предиспитних обавеза и полагањем испита стичу одређен број бодова. По процедури, стечени бодови на универзитету у иностранству треба да буду признати на

матичном универзитету. Ипак, у пракси се дешава да студенти буду на размени у иностранству али да им услед некомпатибилности појединих предмета са матичног и иностраног универзитета, остварени бодови у иностранству не буду признати. Последишно, студент поново полаже предмет на матичном универзитету који није похађао услед студијског боравка у иностранству. Уместо убрзаног и олакшаног процеса стицања бодова долази до додатног оптерећења студента и обезвређивања остварених бодова у иностранству.

Прилика која омогућава студенту да стекне додатна знања и искуства боравком на универзитету у иностранству представља терет јер непризнавањем бодова може доћи до кашњења у настави, семестар или целу академску годину, у зависности од временаведеног на иностраном универзитету, степена неусклађености наставног програма и броја признатих бодова. Иако студенти најчешће одлуче за размену ради стицања нових знања, вештина и искуства свакако је забрињавајуће да се принцип признавања бодова не поштује у потпуности и доприноси додатном оптерећењу студената.

Значајно је напоменути да процес имплементације ЕСПБ и мобилности, али и других начела Болоњске декларације прати одсуство хронолошког, континуираног и транспарентног мониторинга свих досада спроведених реформи у области високог образовања. Мониторинг би представљао значајан алат који омогућава праћење свих промена и ефеката, као и позитивних и негативних аспеката за унапређење. Повратне информације о степену спроведених реформи су тренутно научни радови професора, који су свакако значајни али селективни јер су фокусирани на имплементирање начела Болоњске декларације на њиховим универзитетима, факултетима и катедрама. Из тог разлога, тешко је имати увид у целокупно стање реформи на нивоу универзитета целе државе већ се оно више своди на микро ниво. То опет указује да се добија делимичан увид по факултету или још уже, по одређеној катедри на којој је ангажован професор што додатно отежава увиду у целокупно стање. Такође, не постоји тачно утврђен временски размак тих радова већ оно зависи од намере професора, његове процене о неопходности таквог рада или просто интереса да такав рад објави а не од објективних потреба за таквим истраживањем. Поред тога, стање о процесу имплементације врше поједини центри и невладине организације које се баве питањем образовања.

Упркос комплексном процесу имплементације Болоњске декларације и свих потешкоћа које је прате, неоспорно је истаћи

неколико позитивних промена које су настале као последица примене кључних начела. Иако спорна потпуна имплементација ЕСПБ омогућено је смањење оптерећење студента до извесне мере што се огледа у смањеном опсегу литературе у виду ридера, писања есеја и семинарских радова, организовање вежби. Све то је утицало на постепено ослобађање предмета и до краћег временског периода за завршетак студија. Следствено томе, повећан је број дипломаца али и њихова просечна оцена.

ЗАКЉУЧАК

Област високог образовања представља једну од најзначајнијих области сваке државе чији квалитет развоја утиче на степен привредног и технолошког напретка као и очување националног идентитета. Из тог разлога, континуирано и добро планирано унапређење високог образовања, прилагођеног потребама тржишта, индикатора је успешности државе. Један од таквих подухвата представља Болоњски процес који је започет потписивањем Болоњске декларације 1999. године. Република Србија је препознала важност такве иницијативе те је потписивањем исте 2003. године постала део европског простора високог образовања. Иницијатива за спровођењем реформи и прилагођавању европских стандарда означила је почетак новог поглавља високог образовања у Републици Србији.

Промене су уносиле нови начин рада, поштовање нових вредности и уопште нови приступ високом образовању. Иако једноставна за разумевање, Болоњска декларација је донела и низ питања о томе на који начин спровести реформе. Како процес није наведен у самој декларацији показало се да је то представљало изазов у нашој држави. Реформе су почеле да се спроводе различитим опсегом и интензитетом на различитим универзитетима. Оно што се показало као једна од најпроблематичнијих области је примена начела ЕСПБ у контексту мобилности, односно, признавање бодова остварених током студијског боравка на универзитету у иностранству. Начело ЕСПБ је на тај начин веома повезано са начелом мобилности и утиче на степен његове успешности. Додатно, аспект који је неопходно унапредити у процесу реформи високог образовања је континуирани мониторинг надлежних установа са транспарентним извештајима и анализама о стању и ефектима реформе што отвара могућност разматрања која начела су најмање примењена и како их унапредити.

На крају, неоспорно је истаћи да је потписивање Болоњске декларације и ступање у европски простор високог образовања унело неколико новина попут смањења оптерећења студента у погледу литературе, скраћивања времена студирања и завршетка студија, веће просечне оцене као и мобилности која је постала олакшана. Но, простор за унапређење кључних начела Болоњске декларације још увек постоји и свакако је неопходан ради постизања ефективности и квалитета високог образовања у Републици Србији.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Антоловић, Михаел, и Виолета Петковић. 2010. „Studio Bolognese и Болоњска реформа високог образовања у Србији.” *Педагошка стварност* 56 (3-4) 196–206.
- Гајић, Оливера, Марков, Слободанка, и Бранка Радуловић. 2013. „Мишљење студената о предностима и манама Болоњског система.” *Педагошка стварност* 59 (1): 66–79.
- Маринковић Недучин, Радмила, Мирослав, Планчак, Михајло, Бабин, Хелена, Хиршенбергер, и Предраг Лажетић. 2006. „Кратак водич кроз Болоњски процес и нови систем студирања.” Нови Сад: Универзитет у Новом Саду.
- Новаковић, Нада. 2014. „Глобализација, глобализација образовања и Болоњска декларација.” 38 (1): 285–298.
- Спасојевић, Душан, Клеут, Јелена, и Јелена Бранковић. 2012. „Друштвене промене, Болоњски процес и трећа мисија Универзитета у Србији.” *Теме* 36 (3): 1157–1172.
- Универзитет у Новом Саду [УНС]. 2007. *Речник појмова Болоњског процес*. Нови Сад: Универзитет у Новом Саду.
- Bodroški Spariosu, Biljana. 2017. *Univerzitetsko obrazovanje pred stalnim izazovima*. Beograd: Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Bogdanović, Marija. 2005. „Tokovi reforme na Univerzitetu u Beogradu: globalna perspektiva.” U *Visoko obrazovanje u Srbiji na putu ka Evropi četiri godine kasnije*, ur. Srbijanka Turajlić, 25–35. Beograd: Alternativna akademska obrazovna mreža.
- Branković, Jelena. 2010. “Decision Making on Decision Making, Deciding Governance in Higher Education in Serbia 2002–2005.” University of Oslo: Faculty of Education. Last access August 11, 2021. <http://www.herdata.org/public/Brankovic-thesis.pdf>.
- Damjanović, Radovan, i Rajko Šofranac. 2010. *Bolonjski proces i kvalitet visokog obrazovanja*. Podgorica: Pobjeda.

- European Commission. 2018. "The EU in support of the Bologna Process." Luxembourg:
- Jarić, Isidora, i Martina Vukasović. 2009. „Bolonjska reforma visokog školstva: mapiranje faktora niske efikasnosti studiranja.” *Filozofija i društvo* 2 (3): 119–151. doi: 10.2298/FID0902119J.
- Jarić, Isidora. 2010. *Bolonjska reforma visokog školstva u Srbiji*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju „Filip Višnjić”.
- Lukić, Svetlana, i Dragoslav Petrović. 2005. „Iskustva nakon dve godine: pilot studije u skladu s Bolonjskom deklaracijom” U *Visoko obrazovanje u Srbiji na putu ka Evropi četiri godine kasnije*, ur. Srbijanka Turajlić, 214–224. Beograd: Alternativna akademska obrazovna mreža.
- Marinković Nedučin, Radmila, i Predrag Lazetić. 2002. *Evropski sistem prenosa bodova u visokom školstvu. Vodič kroz ECTS*. Beograd: Alternativna akademska obrazovna mreža.
- Observatory Magna Charta Universitatum. 2018. Last access August 10, 2021. <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/read-the-magna-charta/the-magna-charta>.
- Pavlović, Nebojša. 2016. „Sprovođenje Bolonjskog procesa u Srbiji.” *Pedagogija* 71 (1): 60–83.
- Penezić, Marija. 2017. „Bolonjski sistem-pravila, mitovi i realnost.” *Beleške*. Poslednji pristup 12. avgust. 2021. <https://beleske.com/bolonjski-sistem/>.
- Perić, Dragoslav, Martinović, Dragoljub, i Slobodan Obradović. 2005. „Transformacija nastavnih planova i programa Više elektrotehničke škole u Beogradu 1996–2004.” U *Visoko obrazovanje u Srbiji na putu ka Evropi četiri godine kasnije*, ur. Srbijanka Turajlić, 88–95. Beograd: Altrnativna akademska obrazovna mreža.
- Turajilić, Srbijanka. Bolonjski proces u Srbiji. IX Skup Trendovi razvoja: „Bolonjski proces i tehnički fakulteti”, Kopaonik 03. – 06. 2003. Poslednji pristup 11. avgust 2021. http://www.trend.uns.ac.rs/stskup/zbor_03/Radovi/u-1.pdf.
- Vreme. 2009. „Bolonja u Srbiji-kako gde i kako kome.” Poslenji pristup 12. avgust 2021. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=900402>.

Ljiljana Kolarski**BOLOGNA PROCESS:
THE REPUBLIC OF
SERBIA'S PERSPECTIVES
AND CHALLENGES IN THE
IMPLEMENTATION PROCESS**

Resume

The Bologna Process is a joint venture of the countries of the European continent with the aim of creating a unique space for higher education that will enable the exchange of knowledge and ideas in order to successfully respond to the challenges of the global market. Since 1999, when the Bologna Declaration was adopted, until today, 48 countries have signed and accepted its principles. The Republic of Serbia signed the Bologna Declaration in 2003, thus starting the reform of higher education. The reform process required significant effort to adopt key principles and change the long-standing, traditional way of working. Numerous issues arise during the reform process, some of which are still in the early stages, such as the ECTS and mobility. Therefore, the main goal of the paper is to try to gain a more comprehensive overview of the current state of implementation of the Bologna Process in the field of higher education in the Republic of Serbia through the analysis of the most common problems, as well as the possibility for improvement.

Keywords: Bologna Declaration, European Union, Republic of Serbia, higher education, cooperation in the field of higher education, reform.

* Овај рад је примљен 02. октобра 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. децембра 2021. године.

УДК 323.2(497.1)(049.3)

[https://doi.org/10.22182/](https://doi.org/10.22182/ajp.1622021.5)

[ajp.1622021.5](https://doi.org/10.22182/ajp.1622021.5)

Приказ

Саво Симић*

*Институт за политичке
студије, Београд*

**САВРЕМЕНА
ЕМОКРАТСКА КРИЗА
КАО ПОСЛЕДИЦА
ФИНИСАНИХ
ПОЛИТИЧКИХ
ПРОТЕСТА И ЕРОЗИЈЕ
ГРАЂАНСКЕ МОЋИ****

**ОМЕТЕНА
ДЕМОКРАТИЈА**



Globalna politika protesta

IVAN KRASTEV



TRAG

Иван Крастев. 2017. *Ометена
демократија - глобална
политика protesta.*
Београд: Службени гласник,
стр. 70

** Имејл адреса: savo.simic95@gmail.com.

* Рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

Слично претходној књизи истоименог политиколога „С вером у неповерење“ Крастев попут домино ефекта наставља разматрање неуспеха или тренутног незадовољства грађана представничком демократијом. Конкретно у „Ометеној демократији“, концизним усмерењем ка динамици политичких протеста цивилног друштва и демократије. Како аутор истиче, његова намера није обелодањивање скривених научних сазнања путем испитивања образаца (не)успеха протеста у свргавању ауторитарних режима или смене власти, ригидне класификације протеста или појединих техника у њиховом спровођењу (12). Иако је важно разликовати продемократске и/или изборне протесте од оних орјентисаних на проблеме друштвене неједнакости, незапослености или корупције, протесте организоване од стране опозиције од оних који су настали спонтано, под утицајем организација цивилног друштва или пак владе, протесте који су одобрени власти од оних који се сматрају нелегалним, употреба великих скупова података каткад може представљати ограничавајући фактор у ширем пољу посматрања великих таласа протеста (16). Крастев покушава да упореди не само особине серија савремених протеста са

краја прве и почетком друге деценије 21. века и оновремених протеста из периода 1848. године или оних из шездесетих и седамдесетих година 20. века, већ и да утврди зашто садашњи политички протести не изазивају очекиване политичке промене. Протести не смењују оне на власти, а када то успеју да учине нова власт спроводи исту политику претходне власти.

Прва особине којима Крастев именује нове протесте јесу ненасиље или тежња мирним средствима, неочекиваност и спонтаност. Речима аутора, кладити се на насиље у протесној политици данас, је заправо унапред изабрани исход - пораз. Наводећи једну студију о протестима, рађену од 1900. до 2006. године, показује да су ненасилни протести имали два пута веће шансе за успех у односу на насилне политичке протесте. Неочекиваност и спонтаност изражене су кроз догађаје који су иницирали протесте, мада нужно нису морали бити узроковани њима. Ретко ко би у политичком свету могао наслутити да би самоспаљивање једног уличног продавца Мухамеда Буазизија у Тунису могао бити увод у арапско пролеће. У Украјини је, поред удаљавања од Европске уније - Евромајдан, разбијање демонстрација проевропских студената био повод за масовне протесте у тој земљи. Као добар

домаћи пример могу се узети протести у Србији из 2018. године под називом „1 од 5 милиона“, иницирани физичким нападом на лидера „Левице Србије“ Борка Стефановића. Такође модерни политички протести су масовни, репрезентују конгломерат појединаца и друштвених група потпуно различитих политичких орјентација. Сумирајући руске протесте 2011. године Крастев каже да су на њима раме уз раме учествовали националисти, либерали и левичари, незамислива гомила људи на истом месту (43). Особине протеста прожете су карактеристикама нових друштвених покрета. Они потпуно одбацују хијерархију, политичку репрезентацију од стране било којих политичких представника. У њиховом анти-политизујућем карактеру, значајну улогу играју друштвени медији, средства комуникације којима се гаји анти-централизациска структура. Нови друштвени покрети и пратећи протести најчешће су без идеолошког пртљага, чиме се доводи у питање онтологија захтеваних промена. Док су покрети попут марксистичког имали за план успоставу егалитараног друштва посредством диктатуре пролетеријата и укидања приватне својине или покрети из шездесетих који су се залагали за

прекид међународних сукоба и уздизање еколошке свести, дотле су нови друштвени покрети без кохерентне теоријске подлоге. „Они уживају да буду заједно, уживају да се заједно боре, али немају колективни пројекат“ (24). Они су пракса без теорије (60). С тога Крастев наводи да нови протести неретко носе имена фирми или компанија друштвених медија попут „Фејсбук револуција“ или „Твитер побуна“. Кључна разлика је управо у томе што савремени протести нису полазишно и исходишно идејно усидрени и што слично песми Београдског синдиката „Систем те лаже“, одбијају сваку врсту политичког представљања.

Разлог стања савремених глобалних протеста, Крастев објашњава Фукујамином тезом о порасту (не)моћи глобалне средње класе — до 2030. ће глобално имати скоро дупло већи број припадника у односу на 2009. годину - која се не дефинише својим дохотком већ својим вредностима и идентитетом. Крастев сматра да у средњој класи постоје поделе на националну буржоазију и либертаријанско грађанство. У одређеном смислу део средње класе је прерастао националну државу. Некада космополитска аристократија замењена је космополитском средњом класом, чија референтна тачка

упоређивања није друга класа у оквиру истог друштва него средња класа других држава. Либертаријанско грађанство представља ту глобалну средњу класу која је усмерена ка дерегулацији и тржишту, скептична према држави она тражи контролу над њеним активностима. Политичка амбиција либертаријанског грађанства није смена тренутне владе у држави него њен константан надзор. Припадници ове средње класе нису симпатизери радикалне политичко-друштвене промене, они су критичари тј. заговорници веће ефикасности, одговорности и транспарентности власти. Друга значајна личност у разматрању бугарског политиколога на кога се ослањао и у књизи „С вером у неповерење“, Алберт Хиршман, заступник је идеје да се грађани у борби са лошим институцијама служе стратегијом излаза и стратегијом гласа. Мада ове две стратегије нужно не морају бити супротстављене, њихова комплементарност није уобичајена у политичком животу. Прва од њих подразумева грађанина - емиграната. Одласком из система он одустаје од покушаја спровођења институционалних промена. Друга захтева од грађанина да се задржи у систему покушавајући да га реформише изнутра, што

као предуслов изискује његову лојалност тим институцијама. У том оквиру Крастев поставља веома необично питање: Да ли се стратегија гласа протесном политиком данас трансформисала у стратегију излаза или ојачала њен утицај?

Кроз два веома различита протеста 2013. године у Бугарској, доказује тврдњу да ниједан од њих није успео да промени изабране представнике власти. Када је Влада поднела оставку на првим протестима, нови избори су опет довели на власт исте политичке представнике. Када су се на јунским протестима захтевали поновни превремени избори, истраживања јавног мњења су дала исту прогнозу изборне победе владајуће коалиције. У Русији протести средње класе започети крајем 2011. године били су производ изборних манипулација и корупције упркос чињеници да се у руском друштву није живело слободније и богатије. Ефекат друштвених медија дао је лажну слику да учесници протеста репрезентују већину руског становништва. То је један од разлога зашто се протести нису проширили на периферију државе. Незадовољни политичком понудом опозиције грађани су захтевали нове изборе и алтернативу Путиновој личности. На Тајланду су антидемократски протести

2013. године имали за циљ опструкцију избора, последично јер средња класа није успела да буде конкурент владајућој коалицији сељака и породице Шинаватра. Протести у Турској из 2013. године настали су из еколошке побуне, а прерасли у супротстављање Ердогановом ауторитаризму. Слично Русији, протести су окупили грађане из различитих политички породица. Ердоганова оставка а не превремени избори били су захтев демонстраната.

Проблем савремене демократије је проблем малих улога на изборима. Ако су улози превелики грађани постају политички „прегрејани“, док мали улози одвраћају интересовање грађана за политику. Грађани не верују да избори имају моћ да произведу политичке промене нити да политички представници поседују легитимитет да их представљају. Уједно су фрустрирани јер њихове политичке елите немају моћ чак и у случају промене власти. Ако знају какве промене желе грађани не знају како да их спроведу у дело. Кога грађанин да окриви за лоше економско стање пита се Крастев, да ли Брисел, представнике владе, мултинационалне компаније или тајкуне који се крију иза владе. Не постоји јединствен објекат кривице зато што су

у умреженом свету као и у „Убиству у Орјент Експресу“ сви делимично одговорни.

Глобализација је ојачала елите и припаднике средње класе, али неминовно ослабила гласача. Некада је грађанин рефлектовао потрошача, радника и војника, док су данас роботика, вештачка интелигенција, и дронови еквивалентан - ако не и ефикаснији - супстрат грађанину. Глас грађана на изборима постаје другоразредног карактера јер од њега политичке и економске одлуке све мање зависе. „Зашто би Грци или Португалци одлазили на гласање када савршено добро знају да ће политика следеће владе бити идентична као политика садашње?“ (38). По много чему данашњи протести подсећају Крастева на кажњавање патриција од стране плебејаца одласком из града (59). Тим чином на уму нису имали промену власти већ - увођењем институције трибуна који је имао право вета на одлуке сената - промену принципа по којима се моћ врши. Савремени протести су реактивни, не револуционарни. Појавом глобалне економске кризе стратегија излаза губи релевантност. Крастев нас у том маниру усмерава да промишљамо шта би било да 1989. године није постојала Западна Немачка. Маргинализацијом стратегије гласа и недостатком визије будућности, у глобалној

скућености стратегије излаза на једној страни и трансформацијом стратегије гласа у стратегију излаза кроз фразу „ако побуна пропадне, одлазимо“, савремени протести осуђени су да ометају демократију, али да им се она посредством бумеранга конкретних политика изнова враћа на даље ометање.

* Овај рад је примљен 08. октобра 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. децембра 2021. године.

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

У часопису *Администрација и јавне политике* објављују се радови који представљају резултат најновијих теоријских и емпиријских научних истраживања у области политичких наука. Аутори би приликом писања радова требало да се позивају претежно на резултате научних истраживања који су објављени у научним часописима, првенствено у часописима политиколошке тематике.

Радови се објављују на српском језику и ћириличком писму или енглеском, руском и француском језику.

Часопис се објављује два пута годишње. Рокови за слање радова су: 1. мај и 1. октобар.

Исти аутор не може да објави рад у два узастопна броја часописа, без обзира да ли је реч о самосталном или коауторском раду.

Аутори су у обавези да приликом слања радова доставе потписану и скенирану изјаву да рад није претходно објављен, односно да није реч о аутоплагијату или плагијату.

Радове за издања часописа на српском језику слати на имејл-адресу: ajp@ips.ac.rs

Научни чланак може имати највише 40.000 карактера са размацама, укључујући фусноте. Приликом бројања карактера изоставити списак референци. Изузетно, монографска студија може бити већег обима у складу са одредбама *Правилника о поступку, начину вредновања и квантитативном исказивању научноистраживачких резултата истраживања*.

Осврт може имати највише 15.000 карактера са размацама.

Приказ књиге може имати највише 10.000 карактера са размацама.

Приликом провере броја карактера користити опцију *Review/Word Count/Character (with spaces)* уз активiranу опцију *Include textboxes, footnotes and endnotes*.

НАЧИН ЦИТИРАЊА

Часопис *Администрација и јавне политике* користи делимично модификовани Чикаго стил цитирања (17. издање приручника *Chicago Manual of Style*), што подразумева навођење библиографске парентезе (заграде) по систему аутор–датум у тексту, као и списак референци са пуним библиографским подацима након текста рада.

Податке у библиографској парентези и списку референци навести на језику и писму на коме је референца објављена.

У наставку се налазе правила и примери навођења библиографских података у списку референци и у тексту. За сваку врсту референце прво је дато правило навођења, а затим пример навођења у списку референци и библиографској парентези.

Библиографска парентеза се по правилу наводи на крају реченице, пре интерпункцијског знака, и садржи презиме аутора, годину објављивања и одговарајући број страна, према следећем примеру: (Суботић 2010, 15–17).

Монографија

Један аутор

Презиме, име. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач.

Суботић, Момчило. 2010. *Политичка мисао србистике*. Београд: Институт за политичке студије.

(Суботић 2010)

Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company.

(Mearsheimer 2001)

Два или три аутора

Презиме, име, и име презиме. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач.

Стојановић, Ђорђе, и Живојин Ђурић. 2012. *Анатомија савремене државе*. Београд: Институт за политичке студије.

(Стојановић и Ђурић 2012)

Pollitt Christopher, Johnston Birchall, and Keith Putman. 1998. *Decentralising Public Service Management*. London: Macmillan Press.

(Pollitt, Birchall, and Putman 1998)

Четири и више аутора

Презиме, име, име и презиме, име и презиме, и име презиме. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач.

Милисављевић, Бојан, Саша Варинац, Александра Литричин, Андријана Јовановић, и Бранимир Благојевић. 2017. *Коментар Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама: према стању законодавства од 7. јануара 2017. године*. Београд: Службени гласник; Правни факултет.

(Милисављевић и др. 2017)

Уредник/приређивач/преводицац уместо аутора

Након навођења имена, ставити зарез, па након тога одговарајућу скраћеницу на језику и писму референце, нпр. „ур.“, „прев.“ „прir.“, „ed.“, „eds.“

Kaltwasser, Cristobal Rovira, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo, and Pierre Ostigoy, eds. 2017. *The Oxford Handbook of Populism*. New York: Oxford University Press.

(Kaltwasser et al. 2017)

Поглавље у зборнику

Презиме, име. Година издања. „Наслов поглавља.” У *Наслов*, ур. име презиме, број страна на којима се налази поглавље. Место издања: издавач.

Степић, Миломир. 2015. „Позиција Србије пред почетак Великог рата са становишта Првог и Другог закона геополитике.” У *Србија и геополитичке прилике у Европи 1914. године*, ур. Миломир Степић и Љубодраг П. Ристић, 55–78. Лајковац: Градска библиотека; Београд: Институт за политичке студије.

(Степић 2015)

Lošonc, Alpar. 2019. “Discursive dependence of politics with the confrontation between republicanism and neoliberalism.” In *Discourse and Politics*, eds. Dejana M. Vukasović and Petar Matić,

23-46. Belgrade: Institute for Political Studies.
(Lošonc 2019)

Чланак у научном часопису

Чланак у редовном броју

Презиме, име. Година издања. „Наслов чланка.” *Наслов часописа* волумен (број): број страна на којима се налази чланак. DOI број.

Ђурић, Живојин, и Миша Стојадиновић. 2018. „Држава и неолиберални модели урушавања националних политичких институција.” *Српска политичка мисао* 62 (4): 41–57. doi: 10.22182/spm.6242018.2.

(Ђурић и Стојадиновић 2018, 46–48)

Ellwood, David W. 2018. “Will Brexit Make or Break Great Britain?” *Serbian Political Thought* 18 (2): 5–14. doi: 10.22182/spt.18212018.1.

(Ellwood 2018, 11)

Чланак у посебном броју

Презиме, име. Година издања. „Наслов чланка.” У „Наслов посебног броја”, ур. име презиме уредника, напомена о посебном издању, *Наслов часописа*: број страна на којима се налази чланак. DOI број.

Стојановић, Ђорђе. 2016. „Постмодернизам у друштвеним наукама: стање парадигме.” У „Постмодернизација српске науке: политика постмодерне / политика после постмодерне”, ур. Ђорђе Стојановић и Мишко Шуваковић, посебно издање, *Српска политичка мисао*: 5–35. doi: 10.22182/spm.specijal2016.1.

(Стојановић 2016, 27)

Енциклопедије и речници

Наведен је аутор/уредник

Презиме, име, име и презиме, ур. Година издања. *Наслов*. Том. Место издања: издавач.

Jerkov, Aleksandar, ur. 2010. *Velika opšta ilustrovanā enciklopedija Larrouse: dopunjeno srpsko izdanje*. Tom V (S–Ž). Beograd: Mono i Manjana.

(Jerkov 2010)

Није наведен аутор/уредник

Наслов. Година издања. Место издања: издавач.

Webster's Dictionary of English Usage. 1989. Springfield, Massachusetts: Merriam-Webster Inc.

(*Webster's Dictionary of English Usage* 1989)

Докторска дисертација

Презиме, име. Година издања. „Наслов докторске дисертације.”
Докторска дисертација. Назив универзитета: назив факултета.

Бурсаћ, Дејан. 2019. „Утицај идеологије политичких партија на јавну потрошњу у бившим социјалистичким државама.”
Докторска дисертација. Универзитет у Београду: Факултет политичких наука.

(Бурсаћ 2019, 145–147)

Wallace, Desmond D. 2019. “The diffusion of representation.”
PhD diss. University of Iowa.

(Wallace 2019, 27, 81–83)

Чланак у дневним новинама или периодичним часописима

Наведен је аутор

Презиме, име. Година издања. „Наслов чланка.” *Назив новине или часописа* годиште: број стране на којој се налази чланак.

Авакумовић, Маријана. 2019. „Платни разреди – 2021. године.”
Политика, 8. децембар: 9.

(Авакумовић 2019)

Није наведен аутор

Назив новине или часописа. Година издања. „Наслов чланка.”
Годиште: број стране на којој се налази чланак.

New York Times. 2002. "In Texas, Ad Heats Up Race for Governor." July 30, 2002.

(*New York Times* 2002)

Референца са корпоративним аутором

Назив аутора [акроним, по потреби]. Година издања. *Наслов издања*. Место издања: издавач.

Министарство за европске интеграције Републике Србије [МЕИРС]. 2018. *Водич за коришћење ЕУ фондова у Србији*. Београд: Министарство за европске интеграције Републике Србије.

(Министарство за европске интеграције Републике Србије [МЕИРС] 2018) – *прво навођење*

(МЕИРС 2018) – *свако следеће навођење*

International Organization for Standardization [ISO]. 2019. *Moving from ISO 9001:2008 to ISO 9001:2015*. Geneva: International Organization for Standardization.

(International Organization for Standardization [ISO] 2019) – *прво навођење*

(ISO 2019) – *свако следеће навођење*

Репринт издања

Презиме, име. [Година првог издања] Година репринт издања. *Наслов*. Место првог издања: издавач првог издања. Напомена „Репринт“ на језику и писму референце, место издања репринт издања: издавач. Напомена одакле су цитати у тексту преузети.

Михалцић, Стеван. [1937] 1992. *Барања: од најстаријих времена до данас*, треће издање. Нови Сад: Фототипско издање. Репринт, Београд: Библиотека града Београда. Цитати се односе на фототипско издање.

(Михалцић [1937] 1992)

Посебни случајеви навођења референци

Навођење другог и сваког следећег издања

Презиме, име. Година издања. *Наслов*, напомена о издању. Место издања: издавач.

Гаћиновић, Радослав. 2018. *Млада Босна*, друго допуњено и измењено издање. Београд: Evro Book.

Више референци истог аутора

- 1) *Исти аутор, различите године* – Ређати према години издања, почевши од најраније.

Степић, Миломир. 2012. „Србија као регионална држава: реинтеграциони геополитички приступ.” *Национални интерес* 14 (2): 9–39. doi: 10.22182/ni.1422012.1.

Степић, Миломир. 2015. „Позиција Србије пред почетак Великог рата са становишта Првог и Другог закона геополитике.” У *Србија и геополитичке прилике у Европи 1914. године*, ур. Миломир Степић и Љубодраг П. Ристић, 55–78. Лајковац: Градска библиотека; Београд: Институт за политичке студије.

- 2) *Исти аутор, иста година* – Ређати према азбучном или абecedном редоследу почетног слова назива референце. Поред године објављивања ставити почетна слова азбуке или абецедне која се користе и у библиографској парентези.

Гаћиновић, Радослав. 2018а. „Војна неутралност и будућност Србије.” *Политика националне безбедности* 14 (1): 23–38. doi: 10.22182/pnb.1412018.2.

Гаћиновић, Радослав. 2018б. *Млада Босна*, друго допуњено и измењено издање. Београд: Evro Book.

(Гаћиновић 2018а, 25), (Гаћиновић 2018б)

- 3) *Исти аутор као самостални аутор и као коаутор* – Прво навести референце у којима је самостални аутор, а затим оне у којима је коаутор.

Стојановић, Ђорђе. 2016. „Постмодернизам у друштвеним наукама: стање парадигме.” У „Постмодернизација српске науке: политика постмодерне / политика после постмодерне”, ур. Ђорђе Стојановић и Мишко Шуваковић, посебно издање, *Српска политичка мисао*: 5–35. doi: 10.22182/spm.specijal2016.1.

Стојановић, Ђорђе, и Живојин Ђурић. 2012. *Анатомија савремене државе*. Београд: Институт за политичке студије.

- 4) *Исти аутор као први коаутор у више различитих референци* – Ређати према азбучном или абecedном редоследу презимена другог коаутора.

Pollitt Christopher, Johnston Birchall, and Keith Putman. 1998. *Decentralising Public Service Management*. London: Macmillan Press.

Pollitt Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield, and Amanda Smullen. 2005. *Agencies: How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. New York: Palgrave Macmillan.

Посебни случајеви навођења библиографске парентезе

Изузеци од навођења библиографске парентезе на крају реченице

- 1) *Навођење презимена аутора у оквиру реченице* – Годину издања ставити у заграду након навођења презимена, а број стране на крају реченице у заграду. За референцу на латиници или страном језику у загради навести и презиме аутора.

„Према мишљењу Суботића (2010), ...” (30).

„Бокслер (Bochsler 2018) у својој књизи тврди...”

- 2) *Навођење презимена аутора у оквиру реченице пре цитата из референце* – Након навођења презимена, у библиографској парентези навести годину и број стране, а затим навести цитат.

Као што Суботић (2010, 45) наводи: „...”

Миршајмер (Mearsheimer 2001, 57) изричито тврди: „...”

- 3) *Навођење исте референце више пута у једном пасусу* – Ако се наводи иста страна или опсег страна, унети библиографску парентезу приликом последњег навођења или на крају пасуса пре интерпункцијског знака. Ако се наводе различите стране, референцу навести приликом првог позивања на одређену страну, а затим до краја пасуса у заграду стављати само различите бројеве страна.

Не користити „исто”, „*ibid*”, или „*op. cit.*” за вишеструко навођење референце.

Навођење израза „видети”, „упоредити” и сл.

Изразе унети у библиографску парентезу.

(видети Кнежевић 2014, 153)

(Степић 2015; упоредити Кнежевић 2014)

Секундарна референца

У библиографској парентези прво навести презиме аутора, годину и број стране примарне референце, затим „цитирано у:” и презиме аутора, годину и број стране секундарне референце. У списку референци навести само секундарну референцу.

„Том приликом неолиберализам се од стране највећег броја његових протагониста најчешће одређује као политика слободног тржишта која охрабрује приватне фирме и побољшава избор потрошачима, разарајући при том ’неспособну, бирократску и паразитску владу која никада не може урадити ништа добро, без обзира на њене добре намере’” (Chomsky 1999, 7 цитирано у: Ђурић и Стојадиновић 2018, 47).

Ђурић, Живојин, и Миша Стојадиновић. 2018. „Држава и неолиберални модели урушавања националних политичких институција.” *Српска политичка мисао* 62 (4): 41–57. doi:10.22182/spm.6242018.2.

Иста библиографска парентеза, више референци

1) *Различити аутори* – Референце одвојити тачком и зарезом.

(Степић 2015, 61; Кнежевић 2014, 158)

2) *Исти аутор, различите године* – Навести презиме аутора, а затим године издања различитих референци по редоследу од најраније до најновије и одвојити их зарезом, односно тачком и зарезом када се наводи број страна.

(Степић 2012, 2015) или (Степић 2012, 30; 2015, 69)

3) *Различити аутори, исто презиме* – Иницијал имена. Презиме аутора. Година издања.

(Д. Суботић 2010, 97), (М. Суботић 2010, 302)

Суботић, Драган. 2010. „Нови јавни менаџмент у политичком систему Србије.” *Политичка ревија* 23 (1): 91–114. doi: 10.22182/pr.2312010.5.

Суботић, Момчило. 2010. „Војводина у политичком систему Србије.” *Политичка ревија* 23 (1): 289–310. doi: 10.22182/pr.2312010.15.

Правни акти

У библиографској парентези навести члан, став и тачку или параграф коришћењем скраћеница „чл.“, „ст.“, „тач.“, „Art.“ „para.“ и сл.

Устави и закони

Назив акта [акроним, по потреби], „Назив службеног гласила” и број, или интернет адреса и датум последњег приступа.

Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 98/06.

(Устав Републике Србије 2006, чл. 33)

Закон о основама система образовања и васпитања [ЗОСОВ], „Службени гласник Републике Србије”, бр. 88/2017, 27/2018 – др. закон, 10/2019 и 27/2018 – др. закон.

(ЗОСОВ 2019, чл. 17, ст. 4)

Zakon o nasljeđivanju [ZN], „Narodne novine“, br. 48/03, 163/03, 35/05, 127/13, i 33/15 i 14/19.

(ZN 2019, čl. 3)

An Act to make provision for and in connection with offences relating to offensive weapons [Offensive Weapons Act], 16th May 2019, www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/17/pdfs/ukpga_20190017_en.pdf, последњи приступ 20. децембра 2019.

(Offensive Weapons Act 2019)

Одлуке државних органа и институција

Назив органа [акроним или скраћени назив], Назив акта и број предмета, датум доношења акта, или интернет адреса и датум последњег приступа.

Заштитник грађана Републике Србије [Заштитник грађана], Мишљење бр. 15–3314/12, 22. октобар 2012, https://www.osobesainvaliditetom.rs/attachments/083_misljenje%20ZG%20DZ.pdf, последњи приступ 20. децембра 2019.

(Заштитник грађана, 15–3314/12)

U.S. Department of the Treasury [USDT], Treasury Directive No. 13–02, July 20, 1988, <https://www.treasury.gov/about/role-of-treasury/orders-directives/Pages/td13-02.aspx>, last accessed 20 December 2019.

(USDT, 13–02)

Законодавни акти Европске уније

Назив акта, подаци из службеног гласила у формату наведеном на сајту *EUR-lex*: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers, OJ L 55, 28.2.2011, p. 13–18.

(Regulation 182/2011, Art. 3)

Међународни уговори

Оснивачки уговори Европске уније

Назив уговора или консолидоване верзије [акроним], подаци о коришћеној верзији уговора из службеног гласила у формату наведеном на сајту *EUR-lex*: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

Treaty on European Union [TEU], OJ C 191, 29.7.1992, p. 1–112.

(TEU 1992, Art. J.1)

Consolidated version of the Treaty on European Union [TEU], OJ C 115, 9.5.2008, p. 13–45.

(TEU 2008, Art. 11)

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union [TFEU], OJ C 202, 7.6.2016, p. 1–388.

(TFEU 2016, Art. 144)

Остали међународни уговори

Назив уговора [акроним или скраћени назив], датум закључивања, регистрација у Уједињеним нацијама – UNTS број, регистрациони број са сајта *United Nations Treaty Collection*: <https://treaties.un.org>.

Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization [Marrakesh Agreement], 15 April 1994, UNTS 1867, I-31874.

(Marrakesh Agreement 1994)

Convention on Cluster Munitions [CCM], 30 May 2008, UNTS 2688, I-47713.

(CCM 2008)

Treaty of Peace between the State of Israel and the Hashemite Kingdom of Jordan [Israel Jordan Peace Treaty], 26 October 1994, UNTS 2042, I-35325.

(Israel Jordan Peace Treaty 1994)

Одлуке међународних организација

Назив међународне организације и надлежног органа [акроним], број одлуке, Назив одлуке, датум усвајања.

United Nations Security Council [UNSC], S/RES/1244 (1999), Resolution 1244 (1999) Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999.

(UNSC, S/RES/1244)

Parliamentary Assembly of the Council of Europe [PACE], Doc. 14326, Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017), 29 May 2017.

(PACE, Doc. 14326, para. 12)

Судска пракса

Судска пракса у Републици Србији

Врста акта и назив суда [акроним суда], број предмета са датумом доношења, назив и број службеног гласника или друге публикације у коме је пресуда објављена – ако је доступно.

Одлука Уставног суда Републике Србије [УСПС], IУа-2/2009 од 13. јуна 2012. године, „Службени гласник РС”, бр. 68/2012.

(Одлука УСПС, IУа-2/2009)

Решење Апелационог суда у Новом Саду [АСНС], Ржр–1/16 од 27. априла 2016. године.

(Решење АСНС, Ржр–1/16)

Судска пракса Међународног суда правде

Назив суда [акроним суда], *Назив случаја*, врста одлуке са датумом доношења, назив и број гласила у коме је пресуда објављена, број стране.

International Court of Justice [ICJ], *Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (the Former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece)*, Judgment of 5 December 2011, I.C.J. Reports 2011, p. 644.

(ICJ Judgment, 2011)

International Court of Justice [ICJ], *Accordance with the International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion of 22 July 2010, I.C.J. Reports, p. 403.

(ICJ Advisory Opinion, 2010)

Судска пракса Суда правде Европске уније

Назив случаја, број случаја, врста случаја са датумом доношења, Европска идентификациона ознака судске праксе (ECLI).

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union, Case C-270/12, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 22 January 2014, ECLI:EU:C:2014:18.

(*United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union*, C-270/12) или (CJEU, C-270/12)

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union, Case C-270/12, Opinion of Advocate General Jääskinen delivered on 12 September 2013, ECLI:EU:C:2013:562.

(Opinion of AG Jääskinen, C-270/12)

Судска пракса Европског суда за људска права

Назив случаја, број представке, врста случаја са датумом доношења, Европска идентификациона ознака судске праксе (ECLI).

Pronina v. Ukraine, No. 63566/00, Judgment of the Court (Second Section) on Merits and Just Satisfaction of 18 July 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0718JUD006356600.

(*Pronina v. Ukraine*, 63566/00, par. 20) или (ECHR, 63566/00, par. 20)

Судска пракса других међународних судова и трибунала

Назив суда [акроним суда], *Назив случаја*, број случаја, врста случаја са датумом доношења.

International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991 [ICTY],

Prosecutor v. Dusko Tadic, Case No. IT-94-1-A-AR77, Appeal

Judgement on Allegations of Contempt Against Prior Counsel, Milan Vujin, Judgment of 27 February 2001.

(*Prosecutor v. Dusko Tadic*, IT-94-1-A-AR77) или

(ICTY, IT-94-1-A-AR77)

Архивски извори

Назив установе [акроним или скраћени назив], назив или број фонда [акроним или скраћени назив], кутија, фасцикла (уколико постоји), сигнатура, „Назив документа” (ако нема назива, дати кратак опис одговарањем на питања: ко? коме? шта?), место и датум документа или н.д. ако није наведен датум.

Архив Србије [АС], МИД, К-Т, ф. 2, r93/1894, „Извештај Министарства иностраних дела о постављању конзула”, Београд, 19. април 1888.

(АС, МИД, К-Т, ф. 2)

(АС, МИД, ф. 2) – ако је позната само фасцикла, а не и кутија

Dalhousie University Archives [DUA], Philip Girard fonds [PG], B-11, f. 3, MS-2-757.2006-024, “List of written judgements by Laskin,” n.d.

(DUA, PG, B-11, f. 3)

Извори са интернета

Презиме, име или назив корпоративног аутора [акроним]. Година објављивања или н.д. – ако не може да се утврди година објављивања. „Наслов секције или стране унутар сајта.” *Назив сајта*. Датум креирања, модификовања или последњег приступа страници, ако не може да се утврди на основу извора. Интернет адреса.

Bilefsky, Dan, and Ian Austen. 2019. “Trudeau Re-election Reveals Intensified Divisions in Canada.” *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/10/22/world/canada/trudeau-re-elected.html>.

(Bilefsky and Austen 2019)

Институт за политичке студије [ИПС]. н.д. „Предавање др Фридриха Ромига.” *Институт за политичке студије*.

Последњи приступ 10. октобар 2018. <http://www.ips.ac.rs/rs/news/predavanje-dr-fridriha-romiga/>.

(Институт за политичке студије [ИПС], н.д.) – *прво навођење*
(ИПС, н.д.) – *свако следеће навођење*

Танјуг. 2019. „Европска свемирска агенција повећава фондове.” 28. новембар 2019. <http://www.tanjug.rs/full-view1.aspx?izb=522182>.

(Танјуг 2019)

ФОРМАТИРАЊЕ ТЕКСТА

Опште смернице о обради текста

Текст рада обрадити у програму *Word*, на следећи начин:

величина странице: А4;

маргине: *Normal* 2,54 cm;

текст писати курентом (обичним словима), осим ако није другачије предвиђено;

проред између редова у тексту: 1,5;

проред између редова у фуснотама: 1;

величина слова у наслову: 14 pt;

величина слова у поднасловима: 12 pt;

величина слова у тексту: 12 pt;

величина слова у фуснотама: 10 pt;

величина слова за табеле, графиконе и слике: 10 pt;

увлачење првог реда пасуса: 1,27 cm (опција: *Paragraph/Special/First line*);

поравнање текста: *Justify*;

боја текста: *Automatic*;

нумерација страна: арапски бројеви у доњем десном углу;

не преламати речи ручно уношењем цртица за наставак речи у наредном реду;
сачувати рад у формату .doc.

Примена правописних правила

Радове ускладити са *Правописом српског језика* у издању Матице српске из 2010. године или из каснијих издања.

Посебну пажњу обратити на следеће:

Приликом првог навођења **транскрибованих страних имена и израза** у облој загради поред навести и њихове облике на изворном језику у курзиву (*italic*), нпр: Франкфуртер алгемајне цајтунг (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*), Џон Ролс (*John Rawls*), Алексеј Тупољев (*Алексей Туполев*).

Поједине **општепознате стране изразе** писати само на изворном језику у курзиву, нпр. *de iure, de facto, a priori, a posteriori, sui generis* итд.

Реченицу не почињати акронимом, скраћеницом или бројем.

Текст у фуснотама увек завршавати тачком.

За навођење израза или **цитирања на српском језику** користити наводнике који су својствени српском језику према важећем правопису („ ”), а за навођење или **цитирање на енглеском или другом страном језику** користити наводнике који су својствени том језику (“ ”, « »).

Угласом заградом [] означавати: 1) сопствени текст који се умеће у туђи текст; или 2) текст који се умеће у текст који је већ омеђен облом заградом.

Црту писати са размаком пре и после или без размака, никако са размаком само пре или само после. Између бројева, укључујући бројеве страна, користити примакнуту црту (–), а не цртицу (-).

За **наглашавање појединих речи** не користити подебљана слова (**bold**), нити подвучена слова (underline) већ искључиво курзив (*italic*) или наводнике и полунаводнике (‘ ’ на српском језику или ‘ ’ на енглеском језику).

Форматирање научног чланка

Научни чланак форматирати на следећи начин:

Име и презиме првог аутора*

* Фуснота: Имејл-адреса аутора: Препоручује се навођење институционалне имејл-адресе аутора.

Установа запослења

Име и презиме другог аутора

Установа запослења

НАСЛОВ РАДА**

** Фуснота: по потреби, навести један од следећих (или сличних) података: 1) назив и број пројекта у оквиру кога је чланак написан; 2) да је рад претходно изложен на научном скупу у виду усменог саопштења под истим или сличним називом; или 3) да је истраживање које је представљено у раду спроведено за потребе израде докторске дисертације аутора.

Сажетак

Сажетак, обима од 100 до 250 речи, садржи предмет, циљ, коришћени теоријско-методолошки приступ, резултате и закључке рада.

Кључне речи: Испод текста сажетка навести од пет до десет **кључних речи**. Кључне речи писати курентом и једну од друге одвојити зарезом.

У тексту је могуће користити највише три нивоа поднаслова. **Поднаслов** навести без нумерације, на следећи начин:

ПОДНАСЛОВ ПРВОГ НИВОА

Поднаслов другог нивоа

Поднаслов трећег нивоа

Табеле, графиконе и слике уносити на следећи начин:

- изнад табеле/графикана/слике центрирано написати: Табела/Графикон/Слика, редни број и назив;
- испод табеле/графикана/слике навести извор на следећи начин: 1) уколико су табела/графикон/слика преузети, написати *Извор:* и навести референцу на исти начин као што се наводи у библиографској парентези; 2) уколико

нису преузети, написати *Извор*: Обрада аутора.

Референце наводити у тексту према Начину цитирања.

Фусноте користити искључиво за давање напомена или ширих објашњења.

РЕФЕРЕНЦЕ

Списак референци навести након текста рада, а пре резимеа, на следећи начин:

- прво навести референце на ћирилици по азбучном реду;
- затим навести референце на латиници и страним језицима по абecedном реду;
- прву линију сваке референце поравнати на левој маргини, а остале увући за 1,27 cm, користећи опцију *Paragraph/Special/Hanging*;
- све референце наводити заједно, без издвојених делова за правне акте или архивску грађу;
- референце не нумерисати;
- наводити искључиво оне референце које су коришћене у тексту.

Након списка референци навести име и презиме аутора, наслов рада и резиме на енглеском језику на следећи начин:

First Author*

* In the footnote: E-mail address: The institutional e-mail address is strongly recommended.

Affiliation

Second Author

Affiliation

TITLE

Resume

Резиме, обима до 1/10 дужине чланка, садржи резултате и закључке рада који су образложени опширније него у сажетку.

Keywords: Кључне речи писати курентом и једну од друге одвојити зарезом.

Уколико је **рад написан на страном језику**, након списка референци, име и презиме аутора, наслов, резиме и кључне речи навести на српском језику.

Форматирање осврта

Осврт форматирати на исти начин као научни чланак, без навођења сажетка, кључних речи и резимеа.

Форматирање приказа

Приказ књиге форматирати на следећи начин:

Текст поделити у **две колоне**.

Име и презиме аутора*

- * Фуснота: Имејл-адреса аутора:
Препоручује се навођење
институционалне имејл-адресе
аутора.

Установа запослења

НАСЛОВ ПРИКАЗА

Испод наслова **поставити слику предње корице**;

Испод слике предње корице навести податке о књизи према следећем правилу:

Име и презиме. Година
издања. *Наслов*.

Место издања: издавач,
број страна.

Текст приказа обрадити у складу са општим смерницама о обради текста.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

35

АДМИНИСТРАЦИЈА и јавне политике
= Administration and Public Policy / главни
и одговорни уредници Дејан Миленковић,
Петар Матић. - Год. 1, бр. 1 (2015)- . - Београд
: Институт за политичке студије, 2015-
(Житиште : Ситопринт). - 25 cm

Полугодишње.

ISSN 2406-2529 = Администрација и јавне
политике

COBISS.SR-ID 214588684



ЧАСОПИС АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

„Администрација и јавне политике“ је научни часопис који је намењен научној и стручној јавности чија је област интересовања јавна управа и анализе јавних политика. Теме које се односе на администрацију и јавне политике су увек актуелне, не само у земљама у транзицији већ и у развијеним земљама западне демократије. Тако, бројни савремени процеси у јавној управи, посебно утичу на даљи развој државе уопште, а недостаци сложених управних система траже и захтевају њено континуирано проучавање, како кроз посматрање и анализу управе из угла теорије, тако и кроз тражење конкретних и практичних начина за решавање бројних и нагомиланих проблема са којима се суочава модерна администрација у пракси. На савремену јавну управу све више утиче и глобализација, а појмови глобална управа и глобално управљање, захтевају и посебну анализу, обраду па и специфичну перспективу посматрања. С друге стране, анализе јавних, посебно практичних политика у одређеним друштвеним областима, како глобалних, тако и националних и локалних, имају значајан утицај у пољу друштвених наука. Научно проучавање јавних политика треба да допринесе новој перспективи сагледавања савремених друштвених процеса и понуди решења за унапређење стања у бројним областима, од чега највећу корист треба да имају сами грађани. Овај часопис покушаће да кроз радове научника и стручњака из земље и иностранства објасни и понуди одговоре на бројна питања која се односе на проблеме са којима се суочава савремена администрација, као и моделе редизајнирања јавних политика у Републици Србији и понуди нову визију у погледу њиховог проучавања и анализе како у глобалном тако и у локалном контексту.

ISSN 2406-2529 UDK 35 год.VII vol.16 №2/2021

