



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ

ЖАРКО М. ЂОРИЋ

**ДРУШТВЕНИ КАПИТАЛ КАО ДЕТЕРМИНАНТА
КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА**

- докторска дисертација -

Ниш, 2020. година



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ

ЖАРКО М. БОРИЋ

**ДРУШТВЕНИ КАПИТАЛ КАО ДЕТЕРМИНАНТА
КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА**

- докторска дисертација -

Текст ове докторске дисертације
ставља се на увид јавности,
у складу са чланом 30, ставом 8. Закона о високом образовању („Сл. гласник РС“, број 76/2005,
100/2007 – аутентично тумачење, 97/2008, 44/2010, 93/2012, 89/2013, 99/2014).

НАПОМЕНА О АУТОРСКИМ ПРАВИМА

Овај текст се сматра рукописом и само се саопштава јавности (члан 7 Закона о ауторским и
сродним правима, „Сл. гласник РС“, број 104/2009, 99/2011 и 119/2012).

Ниједан део ове докторске дисертације не сме се користити ни у какве сврхе, осим за
упознавање са садржајем пре одбране.

Ниш, 2020. година



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ

ЖАРКО М. БОРИЋ

**ДРУШТВЕНИ КАПИТАЛ КАО ДЕТЕРМИНАНТА
КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА**

- докторска дисертација -

Ниш, 2020. година



UNIVERSITY OF NIŠ
FACULTY OF ECONOMICS

ŽARKO M. ĐORIĆ

**SOCIAL CAPITAL AS A DETERMINANT OF
GOVERNANCE QUALITY**

- Doctoral dissertation -

Niš, 2020.

Комисија за оцену и одбрану докторске дисертације

Ментор

проф. др Наташа Голубовић, редовни професор, Универзитет у Нишу, Економски факултет

Чланови комисије

Датум одбране: _____

Commission for evaluation and defense of the doctoral dissertation

Mentor

Nataša Golubović, Ph.D., full professor, University of Niš, Faculty of Economics

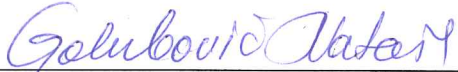
Commission members

Date of defense: _____

**ИЗЈАВА МЕНТОРА О САГЛАСНОСТИ ЗА ПРЕДАЈУ
УРАЂЕНЕ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Овим изјављујем да сам сагласна да кандидат **ЖАРКО ЂОРИЋ** може да преда Реферату за последипломско образовање Факултета урађену докторску дисертацију под називом **ДРУШТВЕНИ КАПИТАЛ КАО ДЕТЕРМИНАНТА КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА**, ради организације њене оцене и одбране.

Ниш, 16. 1. 2020. године


(Потпис ментора)

**THE STATEMENT OF THE MENTOR'S CONSENT FOR THE SUBMISSION
OF THE COMPLETED DOCTORAL DISSERTATION**

Hereby, I declare that I agree that the candidate **ŽARKO ĐORIĆ**, can submit the completed doctoral dissertation entitled **SOCIAL CAPITAL AS A DETERMINANT OF GOVERNANCE QUALITY** to the officer for doctoral studies at the Faculty, for the purpose of its evaluation and defense.

Niš, 20.1.2020.

Graubović Mladen

(Mentor's signature)

Научни допринос докторске дисертације

Докторска дисертација представља допринос истраживању улоге друштвеног капитала као елемента подршке унапређењу квалитета јавног управљања. Резултати анализе, која је имала за циљ да испита утицај појединих компоненти друштвеног капитала на квалитет јавног управљања у земљама Централне и Источне Европе и Србији, недвосмислено су указали на то да институционално поверење има снажан позитиван утицај на квалитет управљачких перформанси у наведеним земљама. Резултати истраживања представљају основу за формулисање мера усмерених на јачање институционалног поверења, као кључне детерминанте која доприноси унапређењу квалитета јавног управљања. Посебан допринос дисертације представља емпиријско истраживање карактеристика друштвеног капитала и институционалне консолидације у Србији. Сазнања до којих се дошло овим истраживањем могу да представљају основу за реализацију пројеката усмерених на јачање демократских институција у Србији. Поред тога, теоријска и емпиријска анализа утицаја друштвеног капитала на квалитет јавног управљања и механизма путем којих се ти утицаји остварују, представља солидну основу за даља истраживања њихове међузависности.

Scientific Contribution of the Doctoral Dissertation

The doctoral dissertation represents a contribution to research on the role of social capital as an element of support for the improvement of the quality of public governance. The results of the analysis, which aimed to examine the impact of individual components of social capital on the quality of public governance in Central and Eastern Europe and Serbia, have unequivocally indicated that institutional trust has a strong positive impact on the quality of governance performance in the countries mentioned. Research results form the basis for formulating measures aimed at strengthening institutional trust, as a key determinant contributing to improving the quality of public governance. A special contribution of the dissertation is an empirical study of the characteristics of social capital and institutional consolidation in Serbia. The findings of this research may form the basis for the implementation of projects aimed at strengthening democratic institutions in Serbia. In addition, a theoretical and empirical analysis of the impact of social capital on the quality of public governance and the mechanisms through which these impacts are exercised, provides a solid basis for further exploration of their interdependence.

Подаци о докторској дисертацији

Ментор:

Др Наташа Голубовић, редовни професор, Универзитет у Нишу, Економски факултет

Наслов:

Друштвени капитал као детерминанта квалитета јавног управљања

Резиме:

Новија теоријска и емпиријска истраживања у економској науци и другим друштвеним наукама указују на раст интересовања за међузависност друштвеног капитала и јавног управљања. Циљ рада је да се на основу анализе међузависности друштвеног капитала и јавног управљања идентификују основни канали и механизми доприноса друштвеног капитала квалитету јавног управљања.

Предмет рада у овој докторској дисертацији јесте друштвени капитал као детерминанта квалитета јавног управљања. Статистичке методе - регресиона и корелациона анализа - примењене су у циљу утврђивања узрочно-последичних веза између истраживаних појава. Анализом су обухваћене одабране транзиционе економије (10 земаља Централне и Источне Европе: Мађарска, Пољска, Чешка, Словачка, Естонија, Летонија, Литванија, Словенија, Бугарска и Румунија, као и Република Србија) за два упоредна временска пресека који се односе на 2010 и 2016. годину. Резултати корелационе и регресионе анализе потврдили су полазну хипотезу по којој између друштвеног капитала и јавног управљања постоји однос међузависности. Поред тога, одабрана теоријска и емпиријска истраживања указала су на валидност хипотеза по којима виши ниво поверења ствара услове за развој ефикасних формалних институција, те да друштвена партиципација утиче на развој одговорније и респонзивније јавне управе. Посебна пажња у овој докторској дисертацији посвећена је и анализи стања друштвеног капитала и перформанси јавног управљања у Републици Србији. Такође, уочене тенденције у структури јавног управљања у Републици Србији указују на значај борбе против корупције и јачања владавине права.

Резултати истраживања у овој докторској дисертацији представљају значајан инпут креаторима макроекономске политике у транзиционим привредама и основу за сагледавање значаја друштвеног капитала и појединих његових компоненти, као детерминанти унапређења квалитета јавног управљања

Научна област:	Економија
Научна дисциплина:	Макроекономија
Кључне речи:	јавно управљање, институције, друштвени капитал, друштвене мреже, економски развој, бирократија, генерализовано поверење, поверење у институције, реформе, корупција.
УДК:	330.142:316.472.47]:35.07(043.3) 330.34(4-664):330.837(043.3)
CERIF класификација:	S 180 Економија, економетрија, економска теорија, економски системи, економска политика
Тип лиценце Креативне заједнице:	CC BY-NC-ND

Data on Doctoral Dissertation

Doctoral Supervisor: Dr Nataša Golubović, Full Professor at the University of Niš, Faculty of Economics

Title: Social capital as a determinant of governance quality

Abstract:

Recent theoretical and empirical research in economic science and other social sciences has indicated a growing interest in the interdependence of social capital and public governance. The aim of the paper is to identify the basic channels and mechanisms for the contribution of social capital to the quality of public governance, based on the analysis of the interdependence of social capital and public governance.

The subject of this doctoral dissertation is social capital as a determinant of the quality of public governance. Statistical methods - regression and correlation analysis - were applied to determine cause and effect relationships between the investigated phenomena. The analysis covers selected transition economies (10 Central and Eastern European countries: Hungary, Poland, Czech Republic, Slovakia, Estonia, Latvia, Lithuania, Slovenia, Bulgaria and Romania, as well as the Republic of Serbia) for the two comparative time series relating to 2010 and 2016. year. The results of correlation and regression analysis confirmed the starting hypothesis that there is a relationship of interdependence between social capital and public governance. In addition, selected theoretical and empirical research has shown the validity of hypotheses that a higher level of trust creates the conditions for the development of effective formal institutions, and that social participation influences the development of a more responsible and responsive public administration. Particular attention in this doctoral dissertation is also devoted to the analysis of the state of social capital and the performance of public governance in the Republic of Serbia. Also, the observed tendencies in the structure of public governance in the Republic of Serbia indicate the importance of combating corruption and strengthening the rule of law.

The research findings in this doctoral dissertation represent a significant input to macroeconomic policy makers in transition economies and provide a basis for considering the importance of social capital and its individual components, as determinants of improving the quality of public governance.

Scientific Field: Economics
Scientific Discipline: Macroeconomics

Key Words:

public governance, institutions, social capital, social networks, economic development, bureaucracy, generalized trust, trust in institutions, reforms, corruption

UDC:

330.142:316.472.47]:35.07(043.3)
330.34(4-664):330.837(043.3)

CERIF
Classification:

S 180 Economic, econometrics, economic theory,
economic systems, economic policy

Creative
Commons
License Type:

CC BY-NC-ND

САДРЖАЈ

УВОД	1
------------	---

I ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ – КОНЦЕПТУАЛНИ ОКВИР

1. ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ У САВРЕМЕНОЈ ЕКОНОМСКОЈ И ДРУШТВЕНОЈ ТЕОРИЈИ	8
1.1. Алтернативни приступи у анализи јавног управљања	8
1.2. Развој концепта јавног управљања	10
1.3. Димензије јавног управљања	14
1.4. Компоненте јавног управљања	15
1.5. Јавно управљање и јавне политике	20
2. КВАЛИТЕТ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА	23
2.1. Принципи доброг јавног управљања	23
2.2. Извори података и индикатори квалитета јавног управљања	26
2.3. Методолошки проблеми у оцени квалитета јавног управљања	29
3. ЕКОНОМСКИ ЗНАЧАЈ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА	32
3.1. Однос квалитета јавног управљања и економске ефикасности	32
3.2. Јавно управљање и стабилност институционалног окружења	34
3.3. Јавно управљање и квалитет пословног окружења	36
3.4. Реформски процеси у функцији унапређења квалитета јавног управљања	40

II КАНАЛИ И МЕХАНИЗМИ УТИЦАЈА ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА НА КВАЛИТЕТ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

4. АСПЕКТИ ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА ОД ЗНАЧАЈА ЗА АНАЛИЗУ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА	47
4.1. Алтернативни приступи у концептуализацији друштвеног капитала	47
4.2. Когнитивни и структурни елементи друштвеног капитала	50

4.2.1. Друштвене норме и поверење као когнитивни елементи друштвеног капитала	52
4.2.2. Друштвене мреже као структурни елемент друштвеног капитала	53
4.3. Учвршћујући, премошћујући и повезујући друштвени капитал	55
4.4. Економски значај друштвеног капитала	59
4.5. Друштвени капитал у функцији генерисања тражње за добрим управљањем	61
5. ДРУШТВЕНИ КАПИТАЛ И КВАЛИТЕТ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА	63
5.1. Друштвени капитал и јавно управљање – теоријски аргументи	63
5.2. Међузависност између друштвеног капитала и јавног управљања	67
5.3. Друштвени капитал, јавно управљање и економски развој	71
5.4. Друштвени капитал као потенцијална баријера развоју демократских институција	74
6. ДРУШТВЕНЕ МРЕЖЕ И КВАЛИТЕТ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА	76
6.1. Грађанска партиципација	76
6.2. Политичка партиципација	81
6.3. Значај друштвене партиципације за развој одговорне и респонзивне јавне управе	85
7. ПОВЕРЕЊЕ И КВАЛИТЕТ ИНСТИТУЦИЈА	91
7.1. Генерализовано поверење	91
7.2. Поверење у институције	93
7.3. Улога поверења у изградњи ефикасних формалних институција	97

III УЛОГА ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА У УНАПРЕЂЕЊУ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У ЗЕМЉАМА У ТРАНЗИЦИЈИ

8. ОДНОС ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА И ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У КОНТЕКСТУ ТРАНЗИЦИЈЕ	103
8.1. Политичке и економске реформе	103
8.2. Специфичности друштвеног капитала у земљама Централне и Источне Европе	105

8.3. Индекси оцене стања друштвеног капитала и јавног управљања у земљама Централне и Источне Европе	109
8.3.1. Legatum индекс просперитета (Legatum Prosperity Index)	109
8.3.2. Индекс глобално одрживе конкурентности (Global Sustainable Competitiveness Index)	111
9. АНАЛИЗА РЕЗУЛТАТА ЕМПИРИЈСКОГ ИСТРАЖИВАЊА О ДРУШТВЕНОМ КАПИТАЛУ КАО ДЕТЕРМИНАНТИ УНАПРЕЂЕЊА КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА	114
9.1. Циљ истраживања, извори података и статистичке методе	114
9.2. Кретање индикатора друштвеног капитала у земљама Централне и Источне Европе	118
9.3. Кретање индикатора јавног управљања у земљама Централне и Источне Европе	129
9.4. Квантификација утицаја друштвеног капитала на квалитет јавног управљања у земљама Централне и Источне Европе и Републици Србији	137
9.4.1. Дескриптивна статистика индикатора друштвеног капитала	137
9.4.2. Дескриптивна статистика индикатора јавног управљања	138
9.4.3. Корелациона анализа	138
9.4.4. Регресиона анализа	143
9.5. Емпиријске генерализације, импликације за креаторе политике и препоруке у функцији развоја друштвеног капитала транзиционих привреда	150

IV ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ И ДРУШТВЕНИ КАПИТАЛ У СРБИЈИ

10. АНАЛИЗА ЕЛЕМЕНАТА КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У СРБИЈИ ПРЕМА МЕТОДОЛОГИЈИ СВЕТСКЕ БАНКЕ	161
10.1. Одговорност носилаца власти и могућност партиципације грађана у избору владе	161
10.2. Политичка стабилност	164
10.3. Делотворност државе	165
10.4. Административне препреке	167
10.5. Владавина права	172
10.6. Контрола над корупцијом	178

11. ОСНОВНИ НЕДОСТАЦИ СИСТЕМА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У СРБИЈИ	181
11.1. Бирократизација	181
11.2. Распрострањеност корупције	186
11.3. Низак ниво транспарентности и одговорности јавних институција	191
12. УНАПРЕЂЕЊЕ КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У СРБИЈИ	198
12.1. Економски амбијент за остваривање јавног управљања	198
12.2. Политички амбијент за остваривање јавног управљања	201
12.3. Унапређење квалитета јавног управљања као услов придруживања ЕУ	208
12.4. Препоруке ЕУ за унапређење квалитета јавног управљања	211
12.4.1. Реформа јавне управе	213
12.4.2. Реформа правосудног система	214
12.4.3. Борба против корупције	218
12.5. Могућности и ограничења у области развоја квалитетног јавног управљања у Србији	218
12.6. Јавно управљање и изазови за будућност	227
13. ДРУШТВЕНИ КАПИТАЛ У СРБИЈИ – ЕМПИРИЈСКИ НАЛАЗИ	232
13.1. Генерализовано поверење и поверење у политичке институције	232
13.2. Интензитет друштвене партиципације	235
13.3. Обрасци политичке партиципације	241
13.4. Кључне препоруке за јачање друштвеног капитала у Републици Србији	246
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	251
ЛИТЕРАТУРА	259

УВОД

Једно од кључних питања односа политике и економије је у којој мери политички систем ограничава, односно подстиче економску активност, као и какав је повратни утицај економског напретка на политичке промене и демократизацију.

Концепт друштвеног капитала, као релативно нов у друштвеним наукама, а којим се изражава способност припадника једне заједнице да колективно делују ради остварења заједничких циљева, представља један од аналитичких оквира за истраживање односа међузависности економије и политике. У теоријским и емпиријским истраживањима указује се на утицај друштвеног капитала на различите аспекте друштвеног, економског или политичког живота. Улога друштвеног капитала у друштвено-економском развоју земље, развоју и консолидацији демократије, ублажавању сиромаштва, предмет је бројних теоријских и емпиријских истраживања. Популарност овог концепта може се приписати, пре свега, различитим, теоријски и емпиријски истраженим ефектима, који су повезани са креирањем и опстајањем друштвеног капитала.

У новије време на значају добија анализа међузависности друштвеног капитала и јавног управљања. Знатан број теоријских и емпиријских истраживања јасно указује на то да се велики део друштвено-економских проблема може приписати неефикасним институцијама. Основни разлог опредељења за истраживање друштвеног капитала као детерминанте квалитета јавног управљања лежи у појавама и процесима који су у последњих неколико деценија поставили нове изазове економској, али и осталим друштвеним наукама. Мислимо ту, пре свега, на процес транзиције у бившим социјалистичким привредама, у којима је институционални вакуум, који се огледа у брзој разградњи постојећих формалних институција и спором развоју нових, условио пад квалитета јавног управљања и раст корупције. То је наметнуло потребу истраживања и разоткривања друштвених детерминанти квалитета јавног управљања, а посебно специфичности друштвеног капитала у постсоцијалистичким привредама и импликација за квалитет јавног управљања. Поред тога, најновија глобална финансијска и економска криза показала је да узроци њеног настанка, али и последице, превазилазе оквире економске науке. Поред евидентних економских узрока, ради се и о читавом низу политичких, јавноуправљачких, културних и других детерминанти, које су узроковале озбиљну кризу основних институционалних аранжмана и начина регулације друштва и привреде.

У раду се полази од претпоставке по којој друштвени капитал игра значајну улогу када је у питању ниво и квалитет јавног управљања. Ниво развијености и тип друштвеног

капитала у знатној мери одређују квалитет демократских институција и њихове капацитете за решавање кључних друштвених проблема. "Употребом" друштвеног капитала грађани и актери грађанског друштва на ефикасан начин сарађују међусобно, као и са представницима власти, и на тај начин доприносе развоју ефикасног јавног управљања.

Промене у савременом друштву, узроковане глобализацијом, економском конкуренцијом, друштвеним и политичким превирањима, технолошким променама, глобалним загревањем, исцрпљивањем природних ресурса итд., довеле су и до промена у приступу креирању и спровођењу јавних политика, при чему се све више истиче хоризонтална димензија, односно сарадња различитих друштвених актера и структура у процесу колективног одлучивања. У том контексту, веома је важна улога друштвеног капитала, као фактора који подстиче координацију и кооперативно понашање. То омогућава идентификовање карактеристика друштвеног капитала које могу да представљају подршку развоју ефикаснијег јавног управљања. Јавно управљање (енг. *governance*) представља сложен процес колективног управљања привредом и друштвом, који поред државе укључује и друге друштвене актере. Реч је о низу актера, различитим врстама организованих интереса, попут пословног сектора, синдиката, професионалних удружења, грађана, невладиних организација, који су у међусобном односу структурне интеракције. Повезивање поменутих актера у сфери колективног одлучивања претпоставља неки облик вођења и усмеравања, што је и суштина феномена јавног управљања. Растући значај концепта јавног управљања у друштвеним наукама утемељен је на претпоставци да је квалитет јавног управљања један од одлучујућих фактора економског развоја и друштвеног благостања.

Популарност концепта јавног управљања произилази из чињенице да се може применити на широк спектар питања, односа и институција укључених у процес управљања јавним и приватним пословима. Према овом приступу, успех програма економских реформи и ефикасност државне интервенције зависе од ефикасности институција - укључујући и правосудни систем. Централно начело у агенди доброг управљања јесте концепт владавине права, инструмент кроз који се државна власт може каналисати ка стварању подстицајног окружења за економски раст и друштвени развој.

Добро управљање је истакнуто као један од таргета Миленијумских развојних циљева (*Millennium Development Goals* - MDGs), и саставни део агенде за ублажавање сиромаштва и одрживи развој. Кофи Анан, бивши генерални секретар УН-а (1997-2006), истакао је и оценио да је - добро управљање вероватно најважнији фактор у

искорењивању сиромаштва и промовисању развоја. Он је такође истакао да је добро управљање од виталног значаја за заштиту права грађана и унапређење економског и друштвеног развоја. Иако нема јединственог одговора на питање да ли добро управљање води расту благостања грађана, искуство показује да је хронично сиромаштво повезано са лошим управљањем.

У складу са предметом и циљем истраживања дефинисане су полазне хипотезе.

ОСНОВНА ХИПОТЕЗА: Друштва са вишим нивоом друштвеног капитала имају квалитетније јавно управљање у односу на земље са нижим нивоом друштвеног капитала

ПОМОЋНЕ ХИПОТЕЗЕ:

X1: Између друштвеног капитала и јавног управљања постоји однос међузависности;

X2: Виши ниво поверења ствара услове за развој ефикасних формалних институција;

X3: Друштвена партиципација утиче на развој одговорније и респонзивније јавне управе.

Тако постављеним хипотезама прилагођен је садржај, односно структура рада. Рад је структуриран тако да обухвата четири поглавља, који чине логички повезану целину.

У првом делу рада - **ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ - КОНЦЕПТУАЛНИ ОКВИР**, анализира се развој концепта јавног управљања, а посебно јавно управљање као средство развојне политике и праксе. Посебан нагласак је на елементима за оцену квалитета јавног управљања. Концепт јавног управљања разматра се у контексту потребе за преиспитивањем односа политике и тржишта, односно политике и друштва. Напушта се разумевање улоге државе у друштву као актера који утиче на тржишне и друштвене процесе по хијерархијском принципу. Уместо тога, истиче се значај координираног деловања у процесу доношења јавних одлука, у којем различити нивои власти у формулисању и спровођењу тих одлука сарађују с различитим актерима и секторима. Полазећи од тога да је квалитет јавног управљања један од одлучујућих фактора економског развоја и друштвеног благостања, економски значај јавног управљања испитује се кроз утицај на квалитет пословног окружења, стабилност институција и са становишта ефикасности имплементације реформи.

У другом делу - **КАНАЛИ И МЕХАНИЗМИ УТИЦАЈА ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА НА КВАЛИТЕТ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА**, анализира се улога друштвеног капитала у јачању ефикасности јавног управљања. Што се тиче аспеката друштвеног капитала од значаја за јавно управљање, истражују се конститутивни елементи

друштвеног капитала - когнитивни и структурни, чијом "употребом" грађани и актери грађанског друштва на ефикасан начин сарађују међусобно, као и са представницима власти, и на тај начин доприносе развоју ефикасних институција. Друштвени капитал обухвата институције, односе, ставове и вредности који управљају интеракцијама између појединаца и подстичу кооперативно понашање и деловање у заједничком интересу. Није довољно да постоје поверење, организације и асоцијације грађанског (цивилног) друштва - они морају да подстичу сарадњу међу актерима, чиме се стварају предуслови за ефикаснији економски и друштвени развој. У овом делу, акценат је на истраживању карактеристика друштвеног капитала које могу да представљају подршку развоју ефикасног јавног управљања. Значај друштвених мрежа у овом контексту испитује се кроз анализу интензитета и образаца друштвене и политичке партиципације. Испитује се улога поверења као подршке формалним институцијама, и то: генерализованог поверења и поверења у политичке институције. Поред тога, указује се и на повратну спрегу друштвеног капитала и јавног управљања. Истражују се и ситуације у којима друштвени капитал може да представља ограничавајући фактор развоја демократских институција.

У трећем делу - УЛОГА ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА У УНАПРЕЂЕЊУ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У ЗЕМЉАМА У ТРАНЗИЦИЈИ, акценат је на односу друштвеног капитала и јавног управљања у контексту транзиције бивших социјалистичких привреда. Процес транзиције покренуо је веома важне друштвене, политичке и економске промене. Брза разградња формалних институција условила је пад квалитета јавног управљања и раст корупције у овим земљама. То намеће потребу истраживања специфичности друштвеног капитала у постсоцијалистичким привредама и импликација за квалитет јавног управљања. С обзиром на то да је овај део истраживачки и као такав заснован на обради података, користићемо јавне базе података као што су *Life in Transition* (EBRD) и *Worldwide Governance Indicators* (WB). Допринос друштвеног капитала сагледава се са аспекта интензитета и образаца друштвене партиципације, као и нивоа поверења, како генерализованог, тако и поверења у политичке институције. Квалитет јавног управљања у земљама Централне и Источне Европе (ЦИЕ) оцењиваћемо на основу методологије Светске банке, и то: одговорности носилаца власти или креатора политика и могућности партиципације грађана у избору владе, политичке стабилности, делотворности државе, административних препрека, владавине права и контроле над корупцијом. Поред теоријске анализе, а у циљу утврђивања узрочно-последичних односа између друштвеног капитала и квалитета јавног управљања, у раду се користе и квантитативне методе. Прикупљени подаци биће обрађени уз помоћ дескриптивних статистичких метода и

корелационе и регресионе анализе, како би се утврдили односи између посматраних величина. Централни аргумент рада је да су партиципација и поверење важан елемент подршке јавном управљању. Подстичући поверење и кооперативно понашање различитих актера у процесу колективног одлучивања, друштвени капитал ствара основу за унапређење квалитета јавног управљања.

У четвртом делу - ДРУШТВЕНИ КАПИТАЛ И ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ У СРБИЈИ, анализира се друштвени капитал као детерминанта квалитета јавног управљања у Републици Србији. Емпиријско истраживање јавног управљања у Србији заснива се на индикаторима квалитета јавног управљања Светске банке. И поред евидентних резултата досадашњих реформи, Србију и даље карактерише екстензиван бирократски апарат, низак ниво транспарентности и одговорности јавних институција, као и распрострањена корупција. У овом делу, истиче се неопходност унапређења квалитета јавног управљања и указује на то где би у том процесу улога друштвеног капитала могла да дође до изражаја. Анализа грађанске и политичке партиципације показује да је ове облике друштвеног ангажовања неопходно даље развијати. Такође, указује се и на низак ниво поверења у политичке институције, што може да представља ограничење у процесу унапређења јавног управљања.

У сврху доказивања постављених хипотеза у истраживању ће бити коришћени одговарајући квалитативни и квантитативни методи. Систематизацијом и анализом релевантне теоријске грађе, концепти јавног управљања и друштвеног капитала биће истражени са различитих аспеката. Метода компилације биће примењена у сврху прегледа постојећих теоријских и емпиријских истраживања о односу друштвеног капитала и јавног управљања. Примена компаративног и историјског метода омогућиће да се на основу поређења искуства различитих земаља дође до сазнања о законитостима и трендовима у развоју друштвеног капитала и јавног управљања и њихове међузависности. Метода дескрипције, као поступак једноставног описивања или читавања чињеница и процеса биће повезана са објашњењима о уоченим важнијим обележјима описиваних чињеница, њихових законитости и узрочних веза и односа. Узимајући у обзир интердисциплинарност теме и предмета истраживања, за продубљивање сазнања у раду ће бити консултована и теоријска грађа из граничних подручја економске науке, попут политичких наука и социологије. Поред поменутих метода, а у циљу утврђивања узрочно-последичних односа између друштвеног капитала и квалитета јавног управљања, користиће се и квантитативне методе. Прикупљени подаци биће обрађени уз помоћ дескриптивних статистичких метода и корелационе и регресионе анализе, како би се

утврдили односи између посматраних величина. За испитивање карактеристика друштвеног капитала у Србији и земљама Централне и Источне Европе (ЦИЕ), користиће се подаци о нивоу интерперсоналног поверења, поверења грађана у јавне институције, као и интензитета друштвене партиципације и густине друштвених мрежа, као основних индикатора нивоа друштвеног капитала. Емпиријско истраживање јавног управљања засновано је на индикаторима квалитета јавног управљања Светске банке. Показатељи друштвеног капитала и квалитета јавног управљања у Србији анализираће се у односу на друге земље, као и временске периоде.

Резултати теоријског и емпиријског истраживања о односу друштвеног капитала и јавног управљања у транзиционим привредама и Србији треба да укажу на то које компоненте друштвеног капитала су од суштинског значаја за квалитет јавног управљања. Резултати истраживања пружиће увид и у степен институционалне консолидације у Србији и осталим постсоцијалистичким привредама. Сазнања до којих се буде дошло овим истраживањем могу да представљају основу за конципирање мера и политика усмерених на јачање друштвеног капитала и демократских институција, што треба да допринесе унапређењу квалитета јавног управљања у Србији.

**I ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ –
– КОНЦЕПТУАЛНИ ОКВИР**

1. ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ У САВРЕМЕНОЈ ЕКОНОМСКОЈ И ДРУШТВЕНОЈ ТЕОРИЈИ

1.1. АЛТЕРНАТИВНИ ПРИСТУПИ У АНАЛИЗИ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

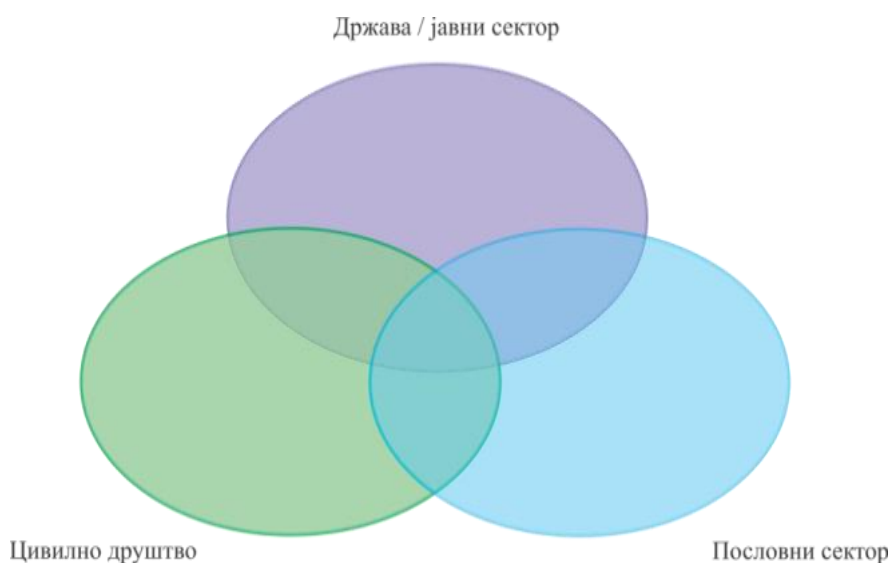
Постоји низ различитих, али сродних концепата управљања, укључујући: (1) *јавно управљање* (које се протеже ван државног сектора на приватни и заједницу у целини); (2) *управљање јавним сектором* (тј. управљање администрацијом и функционисањем владе); и (3) *корпоративно* (или организационо) *управљање* на нивоу корпорација у појединачним секторима (табела 1).

Табела 1. Концепт управљања

Ниво анализе	Макро	Мезо	Микро
Опис	Јавно управљање	Управљање јавним сектором	Корпоративно управљање
Фокус	Друштво ←	→ Влада ←	→ Организација

Извор: Аутор

Јавно управљање заузима централно место у овој шеми концепата у вези са управљањем. Односи се на управљање у јавном домену у целини, укључујући, али не ограничавајући се на функцију и деловање владе. У целини узев, у концепту јавног управљања идеал "минималистичке државе" замењен је максимумом "ефективне државе". Израз управљање (енг. *governance*) означава нови облик везе политике, управе и друштва, који се више не заснива на искључивој доминацији сфере политике у односу на хоризонталну сферу друштва.



Слика 1. Кључни актери у управљању

Извор: прилагођено по: UNDP, 1997: 21.

Управљање је процес интеракције између три групе актера - државе, грађанског (цивилног) друштва и приватног сектора - у доношењу политичких, административних, економских и социјалних одлука које утичу на грађане (Cheema, 2010: 8) (Слика 1).

Добро управљање једним друштвом, било на локалном или националном нивоу, је сложен процес у ком се одлуке доносе кроз интеракцију јавних и приватних институција, државних и грађанских организација, пружајући прилику актерима да идентификују и формулишу своје интересе на најбољи могући начин, уз истовремено уважавање међусобних разлика.¹ Концепт управљања обухвата више заинтересованих страна у сфери јавне политике (тзв. стејкхолдере), а не једног "кормилара". Реч је о низу актера, различитим врстама организованих интереса, попут пословног сектора, синдиката, професионалних удружења, грађана погођених неком политиком, медија, невладиних удружења и слично, који су у међусобном односу структурне интеракције (Petak, 2008a). Поред идеје о управљању која је произашла из критике у развијеним демократијама на рачун онога што се сматрало растућом неефикасношћу и ригидношћу традиционалне Веберове (Weber) јавне управе, Ротштајн (Rothstein) идентификује још две концепције управљања. Прва је идеја о "*партиципативном* управљању као начину за превазилажење "демократског дефицита", укључивањем грађана у "широко постављене и отворене системе за партиципацију у доношењу јавних одлука, или као допуну или алтернативу систему репрезентативне демократије" (Rothstein, 2013: 9). Други концепт је оно што Ротштајн назива "*политекономски приступ управљању*". Ова идеја није произашла из незадовољства јавном администрацијом и политиком у зрелим демократијама, већ из компаративних истраживања развоја и економског раста у тзв. земљама трећег света. Овде се "добро управљање" - чије је централно место делотворна борба против корупције - сматра суштинским за друштвени и економски напредак.

Концепт управљања може се наћи у оба нормативно-програмска контекста као приступ реформама, као и у аналитичко-дескриптивним контекстима као категорија за описивање и тумачење тренутних процеса трансформације у сфери политике и државе. Тренутно постоје два тока дискурса о добром управљању: донаторски и академски. *Академски дискурс* се углавном бави начином на који су односи моћи и утицаја структурирани у различитим контекстима, док је *донаторски дискурс* више концентрисан на државне структуре које треба да осигурају одговорност, поштовање законских прописа и сл. Академски дискурс усмерен је углавном на боље разумевање институционалних веза

¹ Види: Dobro upravljanje, Интернет, доступно на: <http://birnsrbija.rs/oblasti-delovanja/dobro-upravljanje>).

између државе, грађанског друштва и приватног сектора; донаторски дискурс о управљању усмерен је ка повећању ефикасности политике.

1.2. РАЗВОЈ КОНЦЕПТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

Као питање развојне политике, јавно управљање први пут се појављује крајем осамдесетих и почетком деведесетих година двадесетог века. Међународну дебату о добром управљању претежно су обликовале међународне организације, попут Светске банке², ММФ-а³, Организације за економску сарадњу и развој (OECD), Развојног програма Уједињених нација (UNDP), Уједињених нација (UN) и Организације црноморске економске сарадње (BSEC), као кључни актери у међународној развојној сарадњи. Наведене организације имају важну улогу у ширењу праксе доброг управљања.

Најновија глобална економска криза актуелизовала је питање јавног управљања. У низу расправа о актуелној кризи које су се појавиле у новијој литератури, не само у области политикологије, него и у економској науци, указује се на чињеницу да узроци њеног настанка, али и последице које је изазвала, превазилазе оквир економије. Реч је, осим економских, о читавом низу ширих, политичких, јавноуправљачких, друштвених и културних детерминанти, које су довеле до озбиљне кризе основних конституционалних аранжмана и начина регулације друштва и економије, а које једноставно више није могуће подвести само под стандардни категоријални апарат микроекономије или макроекономије (Petak, 2010). Искуство САД-а, након краха финансијског тржишта 2008. године, доводи у питање доминантно схватање о тржишној аутономији и упућује на потребу стварања и одржавања свестранијих веза између тржишних институција и владе (Petak, 2008b). Економска и финансијска криза, која је започела у октобру 2008. године, показала је да се питања о "лошем управљању" не могу посматрати само као проблеми транзиционих и земаља у развоју, већ и развијених земаља (Rothstein, 2011). Доступни индикатори квалитета владе и доброг управљања показују да је неколико земаља ЕУ (посебно Грчка, Италија и Румунија) постигло чак лошије резултате него неке земље у развоју (види: Rothstein и Teorell, 2012).

² Документ Светске банке из 1992. године, под насловом "*Governance and Development*", сматра се једним од првих текстова који користи концепт управљања.

³ Међународни монетарни фонд је 1996. године истакао да "промовисање доброг управљања у свим његовим аспектима, укључујући осигурање владавине права, побољшање ефикасности и одговорности јавног сектора и борба против корупције, представља суштинске елементе оквира унутар кога економије могу напредовати" (IMF, 2005).

Развојна агенда UN-а након 2015. године такође укључује јавно управљање. Истиче се да нови оквир мора бити заснован на разумевању важности даљег промовисања резилијентних, легитимних и инклузивних националних и локалних институција, као и друштвене укључености. Потребно је бавити се институционалним и управљачким уским грлима како би се обезбедио одрживи развој. Неопходно је подстицати опције и иницијативе које јачају сарадњу актера у друштву у циљу проналажења ефикасних и дугорочних решења за глобалне, националне и локалне развојне изазове.

И поред мноштва радова који се баве овим феноменом, не постоји општеприхваћена и устаљена дефиниција управљања. Табела 2 представља синтезу главних дефиниција концепта управљања.

Табела 2. Синтеза главних дефиниција доброг управљања

Извор	Дефиниција	Кључне димензије управљања
World Bank (1992)	Управљање је "начин на који се врши власт, уз помоћ расположивих економских и друштвених ресурса земље у циљу развоја".	– Ефикасност владе – Владавина права
Osborne и Gaebler (1992)	Управљању се приступа као новом јавном менаџменту, које би требало да направи разлику између владе и управљања ("мање владе и више управљања").	– Ефикасност новог јавног менаџмента
Gray, 1994; Rhodes, 1994 <i>apud</i> Kooiman, 1999	Концепт управљања се посматра као "минимална држава", у којој се управљање користи као кључна референца за "редефинисање обима и облика државне интервенције".	– Ефективност владе у различитим облицима државне интервенције
Commission on Global Governance (1995)	Према Комисији за глобално управљање, управљање се посматра као "континуирани процес кроз који се могу помирити сукобљени или различити интереси и остварити сарадња".	– Способност друштвено-политичког система да управља решавањем различитих сукоба интереса
Rhodes (1997)	Систем управљања дефинисан је као "самоорганизујуће, међуорганизационе мреже које карактерише међузависност, размена ресурса, правила игре и значајна аутономија у односу на државу".	– Способност државе да управља ресурсима и правилима игре од општег интереса
Kaufmann Kraay и Zoido-Lobaton (1999a)	Концепту управљања се приступа као инкорпорирању "традиције и институција којима се врши власт у земљи. Ово укључује процес којим се Владе бирају, надгледају и замењују; способност владе да ефикасно формулише и имплементира "разумне" политике; и поштовање од стране грађана и државе институција које регулишу економске и друштвене интеракције међу њима".	– Политичка стабилност; – Слобода изражавања и одговорност; – Ефикасност владе; – Владавина права; – Регулаторни квалитет
Kooiman (1999)	Аутор усваја друштвено-политички приступ управљању, с обзиром на то да "управљање нуди све оне интерактивне аранжмане у којима учествују јавни, као и приватни актери, усмерени на решавање друштвених проблема или стварање друштвених могућности и присуство институција у оквиру којих се одвијају ове управљачке активности".	– Способност јавног менаџмента да сарађује са приватним актерима у циљу решавања проблема и стварања могућности

Polidano (2000)	Добро управљање треба да изрази "капацитет сталног механизма владе" који мора "много да допринесе квалитету и интегритету, чак и код доношења политика на високом нивоу".	– Ефикасност владе; – Владавина права
Neumayer (2002)	Од многих димензија управљања "само степен до којег су владе одговорне, поштују демократска права и уздржавају се од наметања препрека пословању има статистички значајан утицај".	– Слобода изражавања и одговорност; – Ефикасност владе; – Регулаторни квалитет; – Владавина права
Kooiman (2003)	Управљање се дефинише као "укупност" односа у којима учествују јавни и приватни актери, који имају за циљ решавање друштвених проблема или стварање повољних друштвених прилика; постојање институција као контекста за ове управљачке интеракције; и успостављање нормативне основе за све ове активности".	– Улога владе у решавању друштвених проблема; – Основа за осигурање нормативне функције друштвених и економских институција
World Bank (2006)	Управљање се дефинише као "начин на који јавни функционери и институције стичу и врше овлашћења у сфери обликовања јавне политике и пружања јавних добара и услуга", док се корупција сматра особиним лошег управљања, која "укључује злоупотребу јавне службе за приватну корист".	– Слобода изражавања и одговорност; – Ефикасност владе; – Владавина права; – Контрола корупције
Klijn (2008)	Управљање је "процес који се одвија унутар мрежа управљања (...); термин мрежног управљања описује стварање и спровођење јавне политике кроз мрежу односа између владиних, пословних и актера грађанског друштва. Овде се могу разматрати феномени попут јавно-приватног партнерства или интерактивног креирања политике као специфичних облика мрежног управљања".	– Процес који подразумева учешће различитих актера, као што су влада, предузећа и грађанско друштво, у решавању питања од општег интереса

Извор: Bots-Avram, 2014: 31

Израз добро управљање⁴ разликује се од управљања (које је углавном политички и технократски термин, без нормативних аспирација) и указује на то да управљање треба да буде само "добро", а не "лоше". Функционалност управљања оцењује се као "лоша", "добра", "делотворна", "неефикасна", "корумпирана" итд. Кључни симптоми лошег управљања су, између осталог, (WB, 1991: 5-6):

- одсуство јасног разграничења између онога што је јавно и онога што је приватно; стога, постоји тенденција усмеравања јавних ресурса у циљу остваривања приватних користи;
- неуспех успостављања предвидивог законског оквира и деловања владе које доприноси развоју, или произвољност у примени правила и закона;
- присуство непотребних правила, прописа, захтева за издавање дозвола итд., који ометају функционисање тржишта и подстичу трагање за рентом (енг. *rent-seeking*);
- погрешни развојни приоритети, што доводи до неадекватне расподеле ресурса;

⁴ Често се као синоним користи и израз "ефикасно управљање".

- централизовано или нетранспарентно одлучивање.

Стога "добро управљање" није само управљање које функционише ефикасно, већ управљање које је усмерено ка праведним и друштвено корисним циљевима. Светска банка (WB, 1989) идентификовала је следеће карактеристике доброг управљања:

- ефикасне јавне услуге,
- независни правосудни систем и правни оквир за спровођење уговора,
- одговорно управљање јавним фондовима,
- присуство независног јавног ревизора, као представника законодавног тела,
- поштовање закона и људских права на свим нивоима власти,
- делотворна институционална структура, и
- слобода штампе.

На исти начин, Фередеус и Кан (Fardaus и Khan, 2006: 92) идентификују следеће карактеристике доброг управљања:

- политичка слобода, укључујући слободу говора и слободно изабрани парламент,
- уставна и судска заштита права појединца,
- одржавање владавине права од стране независног судства,
- одржавање стабилне валуте,
- развој друштва у целини путем образовања и здравствене заштите.

Одељење за спољни и међународни развој (*Department of Foreign and International Development - DFID*) (DFID, 2001: 9) наглашава седам кључних елемената који се односе на добро управљање. Они укључују:

- управљање политичким системом који пружа једнаке могућности за све актере,
- утицај на владину политику и праксу,
- обезбеђивање макроекономске стабилности,
- промовисање раста у циљу смањења сиромаштва,
- имплементирање политике борбе против сиромаштва,
- гарантовање праведног и универзалног обезбеђивања ефикасних базичних услуга,
- обезбеђивање сигурности и безбедности појединаца,
- одговорно управљање националним безбедносним аранжманима, и
- поштenu и одговорну владу.

Добро управљање је потребно како би се осигурала три суштинска предуслова тржишних привреда, а то су:

- (1) Заштита својинских права
- (2) Поштовање/спровођење уговора и
- (3) Колективна акција.

1.3. ДИМЕНЗИЈЕ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

У циљу потпуније анализе, концепт управљања може се рашчланити на три основне димензије: економску, политичку и друштвену димензију.

Економска димензија јавног управљања односи се на способност државе да створи повољну климу за пословање у свим секторима и осигура макроекономску стабилност⁵. Под економском димензијом управљања мисли се на структуру и функционисање институција које подржавају економске активности и економске трансакције путем *заштите својинских права, спровођења уговора и предузимања колективних акција*. Економска димензија управљања је у тесној вези са мониторингом ММФ-а над макроекономским политикама, као што су транспарентност државног буџета, ефикасност управљања јавним ресурсима и стабилност и транспарентност економског и регулаторног окружења за активности приватног сектора (Katsamunskа, 2016). Традиционално, главни фокус ММФ-а био је подстицање земаља на кориговање макроекономске неравнотеже, смањење инфлације и предузимање кључних тржишних реформи, потребних за повећање ефикасности и подршку одрживом економском расту. Поред тога, ММФ се бави специфичним аспектима лошег управљања, укључујући корупцију, која има значајан макроекономски утицај. Техничка помоћ ММФ-а, углавном се јавља у две сфере (IMF, 1997):

- побољшање управљања јавним ресурсима, кроз реформе које покривају институције јавног сектора (нпр. трезор, централна банка, јавна предузећа, државна служба и функција службене статистике), укључујући административне процедуре (нпр. контролу трошкова, управљање буџетом и прикупљање прихода); и
- подршка развоју и одржавању транспарентног и стабилног економског и регулаторног окружења које ствара услове за раст ефикасности приватног сектора (нпр. системи цена, размене и трговинских режима, банкарски системи и регулатива).

Политичка димензија односи се на природу политичког оспоравања, понашање политичких играча и институција, коришћење и злоупотребу политичке власти и

⁵ Види: State of Governance - A Framework for Assessment, Интернет, pp. 20, доступно на: https://darpg.gov.in/sites/default/files/sogr_framework.pdf

поверење грађана у политички систем.⁶ Политичка димензија је најважнији аспект управљања, и тиче се легитимности владе, одговорности власти, поштовања људских права и владавине права (OECD, 1997). Она обезбеђује кључне претпоставке управљања, попут партиципације, одговорности и транспарентности. У оквиру ове димензије, јавно управљање доприноси јачању институција и подизању технолошке спремности, чиме утиче на формулацију и спровођење политика за промовисање макроекономске стабилности, развој приватног сектора (који одређује ниво и квалитет приватних инвестиција) и постизање одрживог развоја, што резултира већим економским растом. Такође, јавно управљање утиче и на мобилизацију домаћих ресурса. Коначно, јавно управљање има важну улогу у успостављању релативног баланса између улоге јавног и приватног сектора. Кроз јавне дебате и консултације спречава се нарушавање демократије и "подмазује" механизам политичке одговорности.

Друштвена димензија односи се на способност државе да води рачуна о угроженим деловима друштва, улогу и квалитет грађанског друштва и медија и еколошко управљање.⁷ Друштвена димензија се односи на начин на који је друштво структурирано, на његову виталност и однос са државом (Muller и Coetzee, 2012: 121). Друштвена димензија односи се на изградњу, јачање и промовисање демократских институција, као и толеранције у читавом друштву. Акцент је на једнакости, инклузивности и усмерености ка консензусу.

1.4. КОМПОНЕНТЕ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

Више међународних организација (нпр. UNDP и OECD) бавило се елементима доброг управљања и њиховом везом са развојем. Организација за економску сарадњу и развој (*Organization for Economic Cooperation and Development* - OECD) се посебно фокусира на кључне компоненте доброг управљања, и то⁸:

1. Одговорност (енг. *Accountability*): влада је способна и спремна да покаже у којој мери су њене акције и одлуке конзистентне са јасно дефинисаним и договореним циљевима;

⁶ Види: State of Governance - A Framework for Assessment, Интернет, pp. 20, доступно на: https://darpg.gov.in/sites/default/files/sogr_framework.pdf

⁷ Види: State of Governance - A Framework for Assessment, Интернет, pp. 20, доступно на: https://darpg.gov.in/sites/default/files/sogr_framework.pdf

⁸ Види: <http://www.oecd.org/governance/>

2. Транспарентност (енг. *Transparency*): владине акције, одлуке и процеси доношења одлука отворени су за одговарајући ниво контроле од стране других грана власти, грађанског друштва и, у неким инстанцама, за центре контроле изван институција и владе;

3. Ефикасност и ефективност (енг. *Efficiency and Effectiveness*): влада настоји да обезбеди услуге грађанима по најповољнијим трошковима, и осигурава да финални резултати буду у складу са изворним намерама креатора политике;

4. Респонзивност (енг. *Responsiveness*): влада има капацитет и флексибилност да брзо реагује на друштвене промене, узимајући у обзир очекивања грађанског друштва у идентификовању општег јавног интереса и његову спремност да критички преиспита улогу владе;

5. Визија напретка (енг. *Forward vision*): влада може да предвиди будуће проблеме на основу текућих података и трендова и да развија политике које узимају у обзир будуће трошкове и антиципиране промене (нпр. демографске, економске, еколошке итд.);

6. Владавина права (енг. *Rule of law*): влада спроводи транспарентне законе, прописе и кодексе.

Светска банка (WB, 1991) иницијално је идентификовала четири кључне компоненте управљања:

1. Менаџмент јавног сектора (енг. *Public Sector Management - PSM*)
2. Одговорност (енг. *Accountability*)
3. Правни оквир за развој (енг. *Legal Framework for Development*) и
4. Транспарентност и информације (енг. *Transparency and Information*)

1. Менаџмент јавног сектора. Ова компонента јавног управљања доводи се у везу са капацитетом владе да артикулишу и имплементирају јавну политику, ефикасношћу јавних програма и снагом јавних институција (WB, 1994). Она се такође тиче односа између централне владе, агенција и јавних предузећа, с једне стране, и између централних и подређених нивоа власти са друге стране (WB, 1994). Менаџмент јавног сектора је највидљивија компонента јавног управљања и наглашава потребу за ефикасним управљањем финансијама и људским ресурсима, кроз побољшање буџетирања, рачуноводства и извештавања и смањивање неефикасности (кроз реструктурирање), посебно у јавним предузећима (WB, 2002).

2. Одговорност. Према Светској банци, одговорност као компонента јавног управљања односи се на одговорност у јавним службама, укључујући ефикасно рачуноводство, ревизију и децентрализацију и генерално јачање одговорности

дужносника за своје поступке (WB, 2002). Док је почетком деведесетих година у фокусу рада Светске банке по питању одговорности било обезбеђивање приступа информацијама, последњих година наглашава се значај парламента као главног инструмента за учешће грађана у политичким процесима.

3. Правни оквир за развој. Предвидив правни оквир, са унапред познатим правилима (поуздано и независно судство и механизми за спровођење закона) (WB, 2002), односи се на владавину права која је потребна како би се створила клима стабилности и предвидивости, где би било могуће рационално проценити пословне ризике, смањити трансакционе трошкове и редуковати арбитрарност власти (WB, 1994). Правни оквир у земљи је од виталног значаја за економски развој, као и за политички и друштвени развој. У оквиру управљања, Светска банка прави разлику између две димензије владавине права: инструменталне, која се односи на формалну основу система права, и материјалне, која укључује садржај закона и правних концепата као што су правда, правичност и слобода (WB, 1992: 30).

4. Транспарентност и информације. Ово је од пресудног значаја, како за одговорност, тако и за владавину права. Приступ информацијама различитим актерима на тржишту од суштинског је значаја за конкурентну тржишну привреду.

Развојни програм Уједињених нација (*United Nations Development Program - UNDP*) (UNDP, 1997) фокусира се на четири кључна елемента одрживог људског развоја: елиминисање сиромаштва, отварање радних места и стварање одрживих животних услова, заштита животне средине и промовисање напредовања жена. Развијање капацитета за добро управљање заснива се на свим овим елементима. Азијска развојна банка (*Asian Development Bank - ADB*) (ADB, 2000) идентификовала је четири основне компоненте управљања које помажу влади да буде ефикаснија и ефективнија, а то су:

1) Одговорност (изградња капацитета владе)

- управљање јавним сектором
- управљање и реформа јавних предузећа
- управљање јавним финансијама
- реформа државне службе

2) Партиципација (партиципативни развојни процеси)

- учешће корисника и угрожених група
- интеракција јавног/приватног сектора
- децентрализација јавних функција и пружања услуга (оснаживање локалних власти)

- сарадња са NVO

3) Предвидивост (правни оквири)

- законски оквир за развој приватног сектора

4) Транспарентност (отвореност информација)

- обелодањивање информација

Одговорност се односи на императив да јавни службеници буду одговорни за понашање владе и одговорни телу из којег црпе свој ауторитет. Ово се постиже на различите начине у различитим земљама или политичким структурама, у зависности од историје, културног миљеа и постојећег система вредности. Недостатак одговорности временом доводи до смањења кредибилитета државе као економског партнера. То угрожава способност владе да одржи дугорочно пословно поверење, које је од суштинског значаја за улагање у приватни сектор. Гледано из овог угла, одговорност може да помогне у смањењу ризика суверености.

Компонента партиципације заснива се на чињеници да људи нису само крајњи корисници, већ и актери развоја. Партиципација се промовише кроз: (а) укључивање корисника и погођених група у дизајнирање и имплементацију јавних програма и пројеката; (б) децентрализацију и оснаживање локалних влада; и (в) сарадњу са невладиним организацијама.

Табела 3. Компоненте доброг управљања

Начела	Изградња способности
Одговорност	Менаџмент јавног сектора Менаџмент јавним предузећима и реформа Менаџмент јавних финансија Реформа државне управе
Партиципација	Учествовање корисника/заинтересованих група у пројекту Сучељавање јавног и приватног Децентрализација економских функција и јачање локалне управе Сарадња са невладиним организацијама
Предвидивост	Законодавна и регулаторна реформа Законски оквир за развој приватног сектора
Транспарентност	Пружање информација Стабилна и јасна правила игре

Извор: Perko-Šeparović, 2006a: 4

Предвидивост се односи на постојање закона, прописа, политика и процедура, којима се регулише друштво и управља активностима владе; и њихову фер и конзистентну примену. Правила су суштинска компонента окружења, у оквиру којег економски актери планирају и доносе инвестиционе одлуке. Правни оквир омогућава: (а) рационалнију процену пословног ризика, (б) смањење трансакционих трошкова и (в) смањење произвољности у одлучивању на минимум. То ствара окружење које подстиче

преузимање ризика, раст и развој. У супротном сценарију, произвољна примена правила генерише неизвесност и спутава иницијативу приватног сектора. Предвидивост се може побољшати кроз одговарајуће институционалне аранжмане. На пример, независност централне банке повећава предвидивост у сфери монетарне и девизне политике. Многе владе суочавају се са изазовом регулисања понуде новца, истовремено спроводећи експанзивну фискалну политику за подстицање инвестиција. У таквим ситуацијама, уколико је монетарна политика превише предусретљива, инфлаторни притисци могу угрозити поверење инвеститора, а самим тим и поништити ефекте фискалне политике. У земљама са неразвијеним финансијским системом, управљање фискалним дефицитом може бити отежано покушајима спашавања неефикасног банкарског сектора. Давање веће аутономије централној банци један је од елемената институционалног окружења које обезбеђује вођење одговорне макроекономске политике.

Транспарентност се односи на доступност информација широј јавности у вези са прописима и одлукама. Ово је нарочито релевантно у случају оних сектора који су информационо интензивни, попут финансијског сектора уопште, а посебно тржишта капитала. Транспарентност у доношењу одлука и спровођењу јавне политике смањује неизвесност и може помоћи у смањивању корупције међу јавним функционерима.

Перко-Шепаровић (Perko–Šeparović, 2006a) издваја четири компоненте доброг управљања (табела 3). Све горе наведене компоненте су међусобно повезане и међусобно се подржавају и ојачавају. Полазећи од наведених елемената, на Слици 2. налази се шема доброг управљања, у виду фигуре дијаманта, са четири елемента која представљају подручја доброг управљања. Уколико је подручје веће, квалитет или ниво доброг управљања је виши.



Слика 2. Компоненте доброг управљања

Извор: Waheduzzaman, 2010: 28

1.5. ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

На процес управљања гледало се најпре као на функционисање институција. Јавна политика ни у ком случају није представљала срж управљања, већ јавна управа. Међутим, наспрам некадашњег приступа управљању, који је доминантно разматрао контекст правног, институционалног и административног владања, постало је јасно да кохерентност различитих јавних политика и њихова координација подразумевају много шири контекст, тако да се некадашње владање, а данашње јавно управљање, све више доживљава као процес колективног управљања привредом и друштвом. Овај процес укључује и формалне институције јавног сектора, али и разноврсне друштвене актере из тржишне и друштвене сфере (Ђурић, 2014: 49). Све више се заговара примена партиципаторног праћења јавних политика (види: Centar za mir, nenasilje i ljudska prava, 2011) које се заснива на начелима партиципативне демократије, али и доброг управљања, јер претпоставља активно учешће грађана, као крајњих корисника јавних услуга, у праћењу резултата примене јавних политика, с циљем побољшања квалитета живота у заједници.

У ширем смислу, актери јавних политика су сви појединци, групе, организације или институције који су посредно или непосредно укључени у стварање и спровођење јавних политика, или су на неки други начин обухваћени инструментима политике. Стога је комплетан циклус јавних политика заправо процес интеракције различитих актера, а све са циљем уплива на коначно артикулисање и усвајање јавних политика. Јавнополитички актери деле се у две основне групе - на владине и невладине актере (табела 4), при чему невладини актери све више постају "савезници" у креирању јавних политика и из низа разлога допуњују деловање државе. Прво, неки невладини актери, попут корпорација или банака, контролишу важне ресурсе, првенствено финансијски капитал, за креирање јавних политика. Друго, невладини актери поседују техничке и интелектуалне капацитете, односно људски капитал, који је код владиних актера понекад недовољно присутан. Треће, често је њихова предност у односу на владине актере испољена у организационој флексибилности. Четврто, невладини актери контролишу мноштво информација потребних за креирање јавних политика, посебно у вези са различитим проблемима и потребама грађана (имају такозвано искуствено знање). Коначно, као најважнији разлог истиче се и то да учествовање невладиних актера доприноси легитимности креирања јавних политика (Donahue и Zeckhauser, 2006).

Табела 4. Врсте јавно-политичких актера

ФОРМАЛНИ АКТЕРИ	Актери "смештени" у држави	Законодавна власт (Скупштина)
		Председник
		Влада
		Управа
		Локални и регионални актери
		Судови
НЕФОРМАЛНИ АКТЕРИ	Актери између државе и друштва	Појединци/грађани/бирачи
		Политичке странке
	Актери "смештени" у друштву	Масовни медији
		Истраживачке организације
		Економски актери
		Актери грађанског друштва

Извор: Miošić и други, 2014: 12

У новије време, у литератури о јавним политикама бележи се заокрет од схватања јавних политика као спровођења власти ради решавања друштвених проблема, ка истицању важности ширег концепта јавног управљања за њихово креирање, где власт више није једина у решавању друштвених проблема (Pierre и Peters, 2000). Јавне политике и јавно управљање међусобно се не искључују, већ се у доброј мери прожимају. Приступ јавних политика се у својој реторици користи, на пример, фазама процеса одлучивања, док приступ јавног управљања говори о структурним елементима управљања. Једина разлика између ова два приступа огледа се у методолошком исходишту. Наиме, приступ јавних политика, из угла политичких наука, поставља питања о томе ко је укључен, а ко искључен из стварања јавних политика. С друге стране, приступ јавног управљања бави се питањем на који начин усмеравати јавне политике у комплексном друштву, у којем је знатно смањена могућност владавине заснована искључиво на начелу "заповедај и надзири" (енг. *command and control*). Због тога потоњи приступ знатно више инсистира на категоријама попут координације и управљања, где је нагласак на усмеравању и на томе ко је све укључен у поједине фазе доношења јавних одлука.

У литератури о јавном управљању, питање капацитета за креирање јавних политика (енг. *policy capacity*) све више добија на значају, чиме се наглашавају структурне функције савремених система владавине (Painter и Pierre, 2005). Капацитет јавних политика односи се на способност усмеравања неопходних ресурса, с циљем доношења промишљених колективних одлука о стратешким смеровима алокације ресурса за поједине јавне сврхе. Капацитет стварања јавних политика, како је то представљено на наредној слици (Слика 3), визуелизираној у облику троугла, представља неки облик

пивоталне тачке у односу на коју се налазе преостала два елемента (управни капацитет и капацитет државе), чиме се подвлачи растућа улога усмеравања у међусобним односима политичке сфере, друштвеног сектора и привреде. Управни капацитет (енг. *administrative capacity*) односи се на способност делотворног управљања људским и материјалним ресурсима у процесу пружања услуга, које обезбеђује власт. И, на крају, капацитет државе (енг. *state capacity*) означава степен способности државе да мобилише различите облике друштвене и економске подршке у остваривању јавно дефинисаних циљева.



Слика 3. Приказ појединих капацитета у систему владавине

Извор: Painter и Pierre, 2005: 3

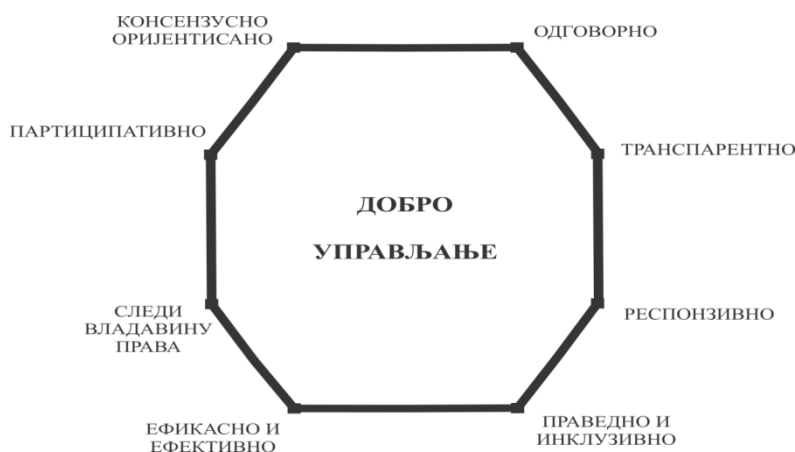
Довођење у везу концептуалних поставки јавних политика и јавног управљања може бити од користи и за разумевање регулације у кризним ситуацијама. Реч је о томе да се модерно јавно управљање (Colebatch, 2004) остварује на основу матрице "заповедај и надзири" (вертикална димензија) и матрице "преговарај и сарађуј" (хоризонтална димензија). Стога су ефикасна координација и *policy* кохерентност од кључног значаја за промовисање доброг управљања, ако се има у виду минимизирање непожељних компромиса и максимизирање потенцијалних синергија од имплементације економске, социјалне и еколошке политике. Успостављањем непосреднијих веза власти и актера ван система власти развијају се, на пример, обрасци пружања јавних услуга унутар којих државну управу у појединим питањима замењују невладине организације, које на тај начин постају неким обликом "пара-управе". Другим речима, како се то фигуративно каже, ради се о томе да владе мање "веслају", а много више "кормиларе" (Osborne и Gaebler, 1992), што указује на тренд смањења обима услуга за чије је обезбеђивање директно задужена влада.

2. КВАЛИТЕТ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

2.1. ПРИНЦИПИ ДОБРОГ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

Добро управљање је концепт дефинисан кроз принципе, правила и праксу. Добро управљање заснива се на скупу општеприхваћених принципа и вредности и има 8 главних карактеристика (Слика 4).

Добро управљање је партиципативно, консензусно оријентисано, одговорно, транспарентно, респонзивно, ефикасно и ефективно, праведно и инклузивно и заснива се на владавини права. У међусобном односу, ове се кључне карактеристике међусобно оснажују и не могу да стоје независно једна од друге.



Слика 4. Карактеристике доброг управљања

Извор: UNDP, 1997

1. Партиципација. Партиципација грађана је камен темељац доброг управљања. Партиципација се односи на учешће грађана у јавном одлучивању. Партиципација може укључивати учешће у формулисању политика и доношењу одлука, изборима и другим демократским процесима. Може бити директна, или се остваривати путем легитимних посредничких институција или одговарајућих представника. Партиципација омогућује владама приступ важним информацијама о потребама и приоритетима појединаца, заједнице и пословних кругова.

2. Владавина права. Добро управљање подразумева примат владавине права, који се огледа у непристрасном и делотворном правном систему. Владавина права захтева непристрасну примену закона и потпуну заштиту људских права, посебно права мањина.

Непристрасна примена закона захтева независно судство и непристрасну и некорумпирану полицију.

3. *Транспарентност.* Транспарентност је битан елемент доброг управљања. Представља важну карактеристику доброг управљања и односи се на доступност информација широј јавности и јасна правила, прописе и одлуке (Bundschuh-Rieseneder, 2008). Конкурентна тржишна економија захтева да економски актери имају приступ релевантним, правовременим и поузданим информацијама, које влада пружа у вези са постојећим економским и тржишним условима. Транспарентност одлучивања, посебно о буџету, регулаторним процесима и процесима јавних набавки, је несумњиво од кључне важности за ефикасно коришћење ресурса и смањење корупције и расипања. Недостатак транспарентности може довести до неефикасности и успорити развој.

4. *Респонзивност.* Добро управљање подразумева да институције реагују брзо и адекватно на захтеве заинтересованих страна. Респонзивност подразумева да се циљеви, правила, структуре и процедуре прилагођавају легитимним очекивањима и потребама грађана. Јавне услуге се испоручују, а на захтеве и притужбе се одговара у разумном року.

5. *Оријентисаност ка консензусу.* Добро управљање захтева посредовање између различитих интереса у друштву како би се постигао широк консензус о томе шта је у најбољем интересу целе заједнице и како се то може постићи. До тога се може доћи само путем дубљег разумевања историјског, културног и друштвеног контекста датог друштва или заједнице.

6. *Једнакост и инклузивност.* Добробит друштва зависи од тога да ли сви његови чланови партиципирају у њему и да ли се осећају искључени из кључних друштвених токова. То захтева да све групе, посебно најугроженије, имају могућности да побољшају или одрже своје благостање.

7. *Ефикасност и ефективност.* Ефикасност се тиче односа између улагања и резултата у политикама, програмима, пројектима, услугама и организацијама. Ефикасност треба схватити као способност владе да успостави предвидивост у институционалном и политичком окружењу. Добро управљање значи да процеси и институције производе резултате који задовољавају потребе друштва и обезбеђују најбоље коришћење расположивих ресурса. Концепт ефикасности у контексту доброг управљања такође обухвата одрживо коришћење природних ресурса и заштиту животне средине. Ефикасност је такође питање исправне приоритизације у пословима владиних служби, како би оне што боље одговориле потребама грађана. Системи менаџмента перформанси омогућавају процену и побољшање ефикасности и делотворности услуга. Управљање ефективношћу

укључује нарочито економску димензију, јер се ефективност односи на способност јавне бирократије да вешто и ефикасно трансформише јавне ресурсе у услуге и инфраструктуру, која одговара колективно утврђеним приоритетима (Bundschuh-Rieseneder, 2008).

8. *Одговорност*. Одговорност је неопходан стуб доброг управљања. Добро управљање захтева висок степен транспарентности и одговорности у јавним и корпоративним процесима. Сви доносиоци одлука, колективни и појединачни, морају да преузму одговорност за своје одлуке. Екстерна одговорност је одговорност према грађанима која се односи на политичаре кроз изборе или јавну расправу. Интерни ефекат одговорности назива се *хоризонтална одговорност*, док се спољашњи ефекат третира као *вертикална одговорност*. Одговорност се може испољити на два нивоа: одговорност на макро нивоу и одговорност на микро нивоу (World Bank, 1992). Одговорност на макро нивоу односи се на систем у којем су министри одговорни законодавном и/или политичком руководству, при чему су државни службеници одговорни министрима. Таква одговорност има два главна аспекта: финансијску одговорност и економску одговорност. Финансијска одговорност односи се на ефективну контролу трошкова и управљање готовином у јавном сектору; систем екстерне ревизије који појачава контролу расхода и предвиђа санкције за нерационално трошење средстава и корупцију; и механизме за разматрање резултата ревизија и предузимање мера за решавање идентификованих проблема (World Bank, 1992). Економска одговорност се односи на евалуацију и мониторинг ефикасности употребе ресурса у влади. Може се реализовати кроз уговоре о учинку, меморандуме о разумевању, ревизији "вредности за новац" и законодавном надзору над активностима министарства или департмана. Одговорност на макро нивоу може се промовисати: објављивањем свеобухватних и правовремено доступних информација; класификовањем трошкова на начин који је у складу са буџетским програмима; компарацијом буџета са резултатима; унапређењем организационог и рачуноводственог система у министарству финансија; поштрвањем законских услова за финансијско извештавање; обезбеђивањем независности ревизорске организације; и фокусирањем на ревизију "вредности за новац".

Принципи доброг управљања су од изузетног значаја за процес демократизације *посткомунистичких земаља*, првенствено као одговор на проблеме који су настали након пада комунистичких режима. Они су ефикасни у пост-конфликтним и подељеним друштвима, као неутралан и практичан скуп мера за напредак земље и поновно успостављање виталне везе између грађанског друштва и државних институција.

2.2. ИЗВОРИ ПОДАТАКА И ИНДИКАТОРИ КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

На избор методологије за оцену квалитета јавног управљања утиче доступност података, укључујући:

- Податке засноване на чињеницама: политички и правни документи (укључујући законом дефинисане компетенције, институционални оквир и стандарде учинка); организационе структуре и системи управљања (укључујући консултативне механизме и доношење одлука)
- Статистичке податке и различите индексе; праћење трошкова и буџетске информације; претходне организационе извештаје о ревизији; итд.
- Податке засноване на перцепцији: истраживање ставова појединаца и домаћинстава и друге врсте истраживања
- Мешовите податке: информације из интервјуа, фокус група и консултација; оцена квалитета и перформанси, итд.

Индикатор је статистички показатељ који указује на промене током времена у поређењу са нормом или стандардом (Веск, 1999: 7). Индикатори управљања играју важну концептуалну, симболичку и политичку улогу у обликовању општег дискурса о управљању и промовисању прагматичних и партиципативних модела доношења одлука. Међутим, у циљу обезбеђивања ефикасних алата за формулисање политике, мониторинга и евалуације програма, као и лобирања и заговарања, потребно је да индикатори управљања праве разлику између инпута, процеса/аутпута и исхода/утицаја. Индикатор управљања је мера која нам показује стање управљања у земљи. Индикатори јавног управљања могу бити (UN, 2007: 14-16):

1. Појединачни индикатори управљања - на основу којих се може проценити учинак актера укључених у процес управљања, посебно ефективност владе или ефикасност јавног сектора, упоређивањем улагања и резултата. Појединачни индикатори (или индивидуални индикатори) се лако разликују од збирних показатеља јер покривају само одређени аспект управљања. На пример, карактеристике изборних система, корупција, поштовање људских права, пружање јавних услуга, грађанско друштво или равноправност полова, могу се анализирати путем појединачних индикатора.

2. Агрегатни индикатори управљања - постоји велики број појединачних индикатора и истраживачи настоје да комбинују информације из бројних извора у агрегатне или композитне индикаторе управљања. Експерти ОЕСД-а дефинишу

компаративни индикатор као компилацију појединачних индикатора у јединствени индекс. Методологије мерења квалитета управљања и државних капацитета постале су све софистицираније током протеклих деценија. Данас се ови индикатори управљања широко користе од стране међународних инвеститора, дозорских агенција и теоретичара развоја. Агрегатни индикатори нуде три предности. Прво, овим индикаторима обухваћен је велики број земаља. Друго, пружају прецизније показатеље управљања него појединачни индикатори. Треће, погодни су за тестирање хипотеза у вези са разликама између земаља (Kaufmann и други., 1999a,b).

Разлика између индикатора заснованих на перцепцијама (енг. *perceptions-based*) и оних заснованих на чињеницама (енг. *facts-based*) важна је из разлога што су показатељи засновани на чињеницама транспарентнији за кориснике од индикатора заснованих на перцепцијама (Arndt и Oman, 2006). Индикатори управљања обично се дезагрегирају како би се мериле области управљања понаособ, као што су изборни систем, корупција, људска права, пружање јавних услуга, грађанско друштво и родна равноправност. Оквир се састоји од два типа индикатора:

А. Квалитативни индикатори, који пружају меру квалитета управљања на основу мишљења и перцепције појединаца

Б. Квантитативни индикатори, који такође служе за мерење квалитета јавног управљања, који се заснивају на нумеричким или статистичким чињеницама које су коришћене за осмишљавање, надгледање или процену неке појаве.

Извори података за конструкцију индикатора састоје се од:

- Примарних извора, који укључују истраживања међу грађанима, запосленима, пословним фирмама, грађанским друштвима и медијима.
- Секундарних извора, као што су службени извештаји, државни документи итд.

Пре више од двадесет година, практично није било међународно упоредивих индикатора управљања или корупције. Од тада, имамо бујање емпиријских истраживања усмерених на мерење квалитета управљања, праћење напретка земље, разумевање узрока и последица доброг управљања за развој и учење кроз систем покушаја и погрешака. За теоријску и емпиријску анализу управљања, мерење квалитета управљања је од великог значаја. Различите организације користе различите индикаторе (UN, 2007). У циљу промовисања бољег разумевања концепта управљања Ролфинг (Rohlfing, 2008) истиче значај три широко прихваћена скупа података која мере стање управљања у једној земљи. У питању су: (1) Индикатори управљања у свету (*World Governance Indicators - WGI*), које

публикује Светска банка; (2) Извештај о управљању у свету (*World Governance Survey - WGS*), коју спроводи Институт за прекоморски развој (*Overseas Development Institute - ODI*), а која је иницирана уз помоћ UN-а; и (3) Подаци о квалитету владавине (*Quality of Government - QoG*), генерисани од стране Института за квалитет владавине (*Quality of Government Institute*) са Гетербуршког Универзитета. Од како су први пут публиковани 1996. године, глобални индикатори управљања (*WGI - Worldwide Governance Indicators*) једни су од најчешће коришћених индикатора квалитета јавног управљања. Заснивају се на дугогодишњем истраживачком програму Института Светске банке и истраживачког департмана Светске банке, који су покренули крајем деведесетих година Данијел Кауфман (*Daniel Kaufmann*) и Арт Крај (*Aart Kraay*), уз асистенцију Пабла Зоидо-Лобатона (*Pablo Zoido-Lobaton*) и Масима Мастрucciја (*Massimo Mastruzzi*). Индикатори мере квалитет управљања у више од 200 земаља, на основу 31 извора података публикованих од стране 25 различитих организација широм света.⁹ Политичка, економска и институционална димензија управљања обухваћене су путем шест агрегатних индикатора и то:

1. Слобода изражавања и одговорност (енг. *Voice and Accountability*) - односи се на то у којој мери грађани земље могу учествовати у избору владе, као и на слободу изражавања, слободу удруживања и слободу медија.

2. Политичка стабилност и одсуство насиља (енг. *Political Stability and Absence of Violence*) - перцепција вероватноће да ће влада бити дестабилизована или срушена неуставним или насилним средствима, укључујући и домаће насиље и тероризам.

3. Ефикасност владе (енг. *Government Effectiveness*) - квалитет јавних служби и степен њихове независности од политичких притисака, квалитет процеса креирања и имплементације јавних политика и посвећеност владе тим политикама. Овај индикатор показује перцепцију о инпутима неопходним за ефикасно управљање, као што су квалитет пружања јавних услуга, надлежност државних службеника, ниво бирократизације, независност државних служби од политичких утицаја и кредибилитет владе.

4. Регулаторни квалитет (енг. *Regulatory Quality*) - способност да се формулишу и имплементирају "разумне" политике и прописи који подстичу развој приватног сектора. Важан индикатор који се користи у развоју овог агрегатног индикатора је *Инвестициони*

⁹ Ова велика колекција детаљних индивидуалних и агрегатних индикатора једна је од највећих јавно доступних компилација података о управљању на свету. Земље се оцењују вредностима на скали од -2,5 до 2,5 за сваки индикатор (што је већа вредност, то је бољи квалитет управљања). Пуни скуп података је доступан за преузимање. Корисници могу упоређивати шест димензија управљања унутар земље кроз време или упоређивати сваку димензију управљања у неколико земаља.

профил, који осликава ниво квалитета приватног сектора, под претпоставком добре владине политике.

5. Владавина права (енг. *Rule of Law*) - у којој мери актери имају поверење и поштују правила у друштву, а нарочито у вези са извршењем уговора, радом полиције и судова, као и вероватноћом појаве криминала и насиља. Поред полицијских снага и судског система, овај индикатор нарочито истиче важност квалитета извршења уговора.

6. Контрола корупције (енг. *Control of Corruption*) - у којој мери се јавна овлашћења користе за приватну добит, укључујући ситну и крупну корупцију, као и утицај елита и приватних интереса. Често корумпиране владе злоупотребљавају моћ коју наслеђују и користе своје позиције како би задовољиле своје индивидуалне интересе, на рачун општег економског напретка.

Индикатори који се првенствено односе на квалитет пружања владиних услуга су: ефикасност владе, регулаторни квалитет, владавина права и контрола корупције. Друга група од два индикатора мери стање демократије: први покрива слободу изражавања и одговорност, а други политичку стабилност и одсуство насиља. Наведених шест индикатора могу се категоризовати на следећи начин (Arndt и Oman, 2006):

А. Процес којим се бирају и смењују носиоци власти

- Слобода изражавања и одговорност
- Политичка стабилност и одсуство насиља

Б. Капацитет владе да ефикасно формулише и спроводи политике

- Ефикасност владе
- Регулаторни квалитет

В. Поштовање грађана и државе према институцијама које регулишу економске и друштвене интеракције између њих

- Владавина права
- Контрола корупције

Према концепту управљања који смо изнели, први је индикатор *инклузивности*, други је индикатор *стабилности система*, док су остала четири индикатора *ефикасности*.

2.3. МЕТОДОЛОШКИ ПРОБЛЕМИ У ОЦЕНИ КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

Концепт јавног управљања један је од најчешће коришћених политичких концепата и има важно место како у академским расправама, тако и у домену креирања политика.

Међутим, све шира употреба овог концепта доприноси губитку концептуалне прецизности. Због тога јавно управљање поприма карактер *umbrella концепта*, под који се могу подвести бројни и суштински различити појмови и категорије. То имплицира одсуство референтне тачке која може да обезбеди контекст за емпиријско истраживање управљања. Иако се концепт доброг управљања све више користи, још увек нема недвосмислене и оперативне дефиниције концепта. У оптицају су разне дефиниције, које се разликују по обухвату, образложењу и циљевима, што је унело додатну конфузију у вези са овим концептом (Santiso, 2001). Када се ради о управљању у смислу његовог "квалитета" - нарочито ако је циљ да се овај феномен квантификује и упореди по земљама - треба имати у виду да је реч о једном од најсложенијих и вишеслојних друштвених феномена.

Концепт доброг управљања је предмет бројних критика (види: Vumětal, 2008: 12-14). Прво, то је *идеалан модел* за који се сматра да се не може у потпуности остварити. Друго, многе институције схватају концепт доброг управљања као економске и административне (а понекад и политичке) реформе (WB, IMF), чиме се игнорише шири контекст. Треће, ово гледиште је било - и до сада је веома често - углавном под утицајем *неолибералне доктрине*, са фокусом на реформу привреде. Тежиште је на маркетизацији и монетизацији активности које су традиционално биле ван тржишта (службе здравствене заштите, обезбеђивање неких јавних добара итд.). Овај "*економизам*" је популаран још од кризе кејнзијанског приступа економији и државе благостања, када је дошло до јачања и доминације неолиберализма. У оквиру ове парадигме, заговаране су приватизација и дерегулација. Четврто, нису све одлуке које су донете транспарентне и постоје многе области у којима се не захтева транспарентност и друге карактеристике које одликују добро управљање (безбедност, нуклеарна индустрија), као и многе политичке одлуке. Пето, у светлу поменутог, концепт јавног управљања може се критиковати јер се сматра сувише *формалистичким* и *инструменталним*, како у погледу концептуализације, тако и у погледу примене. Неретко се истиче чињеница да се концепт јавног управљања углавном своди на дебате, наметање тема и доношење одлука, што би могло довести до рутинских процеса, који не узимају у обзир променљиве околности и нове проблеме. Шесто, коришћење концепта може резултирати и прецењивањем његових карактеристика и водити у *фетишизацију*. Штавише, наглашавање неких проблема и карактеристика, може резултирати занемаривањем других (као што су неформалне међусобне везе), са негативним реперкусијама по друштво. Концепт није вредносно неутралан. Конципиран је на вредностима западне цивилизације, која преферира тржиште, демократију и индивидуализам, и вредностима хришћанства. Иако се неке карактеристике могу

посматрати као универзалне, контекст у коме се термин употребљава може се разликовати. Штавише, постоји много критика на рачун речи "добро" - концепт је културно условљен и базира се на искуству и перцепцији реалности. Иако на први поглед концепт изгледа као позитивистички, у ствари је *нормативан*.

Корисно је, такође, запамтити да је управљање у суштини квалитативни феномен; квантификација је увек била подложна значајним емпиријским ограничењима. Поставља се питање зашто се бавити мерењем и емпиријском проценом управљања, уколико је његова аналитичка корисност упитна? Прво, због инхерентне мултидисциплинарне и "субјективне" природе овог концепта немогуће је прецизно мерити управљање и корупцију. Друго, чак и тамо где су мерени аспекти управљања, тенденција пружања јединствене агрегатне мере није од користи за рангирање земаља, политичко саветовање и акционо програмирање на нивоу земље. Треће, индикатори управљања су подложни грешкама у мерењу јер су засновани на недовољно поузданим "перцепцијама" и мишљењима, што умањује њихову корисност. Међутим Кауфман и други (Kaufmann и други., 2002) оспоравају овакве ставове, који се најчешће користе као аргументи којима се доводе у питање емпиријске процене управљања, или као оправдање за одбацивање постојећих индикатора управљања.

Арнт и Оман (Arndt и Oman, 2006: 49) наводе следеће проблеме у вези са конструкцијом и коришћењем композитних индикатора управљања: *i)* вероватноћа корелационе грешке међу 37 извора уз помоћ којих се конструишу композитни индикатори Светске банке, што значајно ограничава статистичку легитимност њиховог коришћења у сврху поређења резултата између земаља; *ii)* недостатак упредивости током времена; *iii)* пристрасност узорка и *iv)* недовољна транспарентност. Кауфман и Креј (Kaufmann и Краау, 2008) сумирали су главне критике индикатора управљања на оне које се односе на: (а) питања која се тичу упоредивости током времена и између земаља, (б) пристрасност у стручним проценама, (в) грешке у перцепцији, (г) питања дефинисања и (д) ослањање на "субјективне" податке. Признавањем да је мерење управљања тешко и да су све мере управљања нужно непрецизне, подложне грешкама и да захтевају опрезност приликом интерпретације, признаје се и да постоји могућност развијања нових и бољих индикатора управљања, за које се сматра да би могли да реше неке од слабости постојећих индикатора (Kaufmann и Краау 2008, ККМ, 2009).

Напоследку, већина модела јавног управљања не обезбеђује јасну диференцијацију између димензија управљања и карактеристика/принципа управљања, тј. не успева да разликује управљање од његових карактеристика. Другим речима, не прави се разлика

између индикатора учинка, који се односе на квалитет управљања у смислу нормативног исхода (нпр. ниво писмености), и индикатора процеса, који се односе на квалитет управљања у погледу начина на који се исходи постижу (нпр. да ли је у процесу запошљавања обезбеђена једнакост и транспарентност). Наставак истраживања и имплементације даљих дијагностичких и управљачких индикатора ће бити кључни за решавање ових изазова у будућности (Kaufmann и други, 2002).

3. ЕКОНОМСКИ ЗНАЧАЈ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

3.1. ОДНОС КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА И ЕКОНОМСКЕ ЕФИКАСНОСТИ

За економисте, кључни критеријум за евалуацију политика и програма је економска ефикасност. Економска ефикасност тиче се максимизирања агрегатног или колективног благостања чланова заједнице, као и максимизирања благостања сваког члана друштва, пре свега кроз праћење регресивности одређених политика. Основно питање које се поставља у вези са управљањем је улога владе у економском управљању. Ово стога што је концепт ефикасности могуће повезати са активностима у јавном сектору - опорезивање, трошење, регулисање, креирање политика, итд. - које се одвијају свакодневно на тржишту роба и услуга (Productivity Commission, 2013).

Важност јавног управљања у контексту економске ефикасности огледа се у његовом доприносу редуковању трансакционих трошкова и бољем функционисању тржишног механизма. Добро управљање у стању је да осигура три битна предуслова тржишне економије: 1. сигурност својинских права као подстицај за улагање или штедњу, 2. извршење уговора како би се испуниле прихваћене обавезе у трансакцији, и 3. колективну акцију како би се избегао проблем слободних корисника (Kraipornsak, 2018: 94). Добро управљање може се дефинисати као компетентност администрације и институција која води ефикасној алокацији ресурса и делотворном менаџменту (Kraipornsak, 2018: 102). За разлику од традиционалног схватања по коме су укупна факторска продуктивност, технологија, физички развој и акумулација људског капитала сматрани факторима од кључног значаја за економски раст и одрживи развој, у новије време сматра се да је дејство ових фактора недовољно ако су политике и институције у

земљи корумпиране, неефикасне, неспособне и нетранспарентне (Mamoon, 2017). Путем транспарентности, одговорности, стратешке визије, владавине права и смањивања нивоа корупције добро управљање пружа значајан допринос у осигурању услова за ефикасну имплементацију развојних програма, подстиче нове иницијативе и тиме утиче на економску ефикасност (Mamoon, 2017). У свом истраживању Рол и Телбот (Roll и Talbott, 2003) дошли су до закључка да се око 80% разлика у GNI *per capita* међу земљама, може објаснити факторима као што су својинска права, политичка права, трошкови управљања, слобода говора итд. Негативни ефекти настају услед прекомерне административне регулације, неформалне економије, трговинских препрека, итд. Добро управљање повећава и ефикасност јавне потрошње, што је значајно ако се има у виду чињеница да су високи нивои јавне потрошње ризични када су јавне институције слабе јер је мало вероватно да ће новац бити добро утрошен, вероватније је да ће се јавити фискални дефицит, а већи порези потребни за финансирање такве потрошње вероватно ће утицати на одлуке предузећа и радника (Ghirmai, 2011). Добро управљање је од суштинског значаја за економску трансформацију и одрживи развој, будући да изискује посредовање различитих интереса у друштву (како би се постигао широки консензус у друштву о томе шта је у најбољем интересу целе заједнице и како се то може постићи), као и дугорочну перспективу о томе шта је потребно за одрживи људски развој и како постићи циљеве таквог развоја.

Информационо доба резултирало је променама у регулацији/дерегулацији те подстицајима и управљању ризиком. У том контексту од значаја је *е-управљање* чије услуге укључују побољшану дистрибуцију информација ка грађанима, бољу координацију процеса стратешког планирања и олакшано остваривање развојних циљева (UN, 2007). Побољшањем квалитета јавног управљања могуће је подстицати економску ефикасност тако што се јача конкуренција која је од фундаменталног значаја за успех било које тржишне привреде. Има се у виду да јачање конкурентности подиже атрактивност земље као пословне локације и може подстаћи економску ефикасност, повећати продуктивност, иновације и економски раст. Ефикасност је један од канала кроз које управљање утиче на економски раст нација. Подстицање пословања путем поједностављених административних процедура (е-регулација и е-регистрацијски системи) смањује неформалност и корупцију, оснажује мале предузетнике, уклања бирократске препреке за трговину и инвестиције и повећава владине приходе, чиме се подстичу креативност и пословне операције који на крају доприносе економском расту (Labonte, 2010).

Последњих година, одговор на неуспехе тржишта био је усредсређен на уски скуп реформи у сфери управљања, које имају за циљ повећање ефикасности тржишта и, као такве, фокусирају се на побољшање примене својинских права, владавине права, смањење корупције и јачање одговорности јавних службеника. По мишљењу Кана (Khan, 2007, 2008), ове реформе имају за циљ промене у институционалном окружењу, уместо директног суочавања са тржишним неуспесима који ограничавају акумулацију и усвајање технологија и другим ограничењима раста у земљама у развоју. Савршено конкурентна тржишта обезбеђују економски ефикасан исход, а државна интервенција може само смањити ефикасност. Тржишта играју важну улогу у алокацији ресурса, међутим, без одговарајућих регулаторних механизма тржишни неуспеси резултирају неефикасном алокацијом ресурса. У случају тржишних недостатака, интервенција државе има потенцијал да побољша ефикасност, у односу на економски неефикасни исход који продукује тржиште. Државна интервенција повећава економску ефикасност када коригује тржишне пропусте и смањује ефикасност када ремети савршено конкурентна тржишта. Јавно управљање може да подстакне економску ефикасност кроз подстицање конкуренције, промовисање одговорне пословне праксе и смањење административног оптерећења.

3.2. ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ И СТАБИЛНОСТ ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ ОКРУЖЕЊА

Економско благостање почива на предузетницима, конкуренцији и добром управљању. Сва три фактора имају позитиван ефекат само уколико су уграђени у скуп ефикасних институција. Најважнији елементи управљања укључују *политичке институције* друштва (процес колективног одлучивања и контроле политичара, политички и економски моћне интересне групе), *државни капацитет* (способност државе да пружа јавна добра) и регулисање *економских институција* (како држава интервенише у подстицању или обесхрабривању економске активности различитих актера) (Acemoglu, 2008: 1). Сасвим је очигледно да добре институције и добро управљање нису искључиво резултат дискреционих одлука о политици, већ резултат дугог еволуционог процеса – *longue durée* (Wagener, 2011).

Разматрајући институције и управљање с аспекта одрживог развоја, Спенгинберг (Spangenberg, 2002, 2004) указује на потребу развијања институционалних индикатора и њихове интеграције са тренутним друштвеним, економским и еколошким индикаторима

одрживости. Кључни допринос Спенгинбергове концепције огледа се у томе што истиче "институције" као четврту димензију одрживог развоја, заједно са широко прихваћеном друштвеном (осигурати друштвену кохезију), економском (побољшати конкурентност) и еколошком димензијом. Институционална димензија не укључује само организације, већ и механизме и оријентације (Spangenberg, 2004). Призма одрживости показује да има пуно друштвених, економских и еколошких индикатора, који нам говоре колико добро или лоше радимо на реализацији циљева одрживог развоја. Спенгинбергова концептуализација такође указује на управљање и институције кроз које се реализује управљање одрживим развојем. Полазећи од важности институција, истиче се неопходност развоја новог скупа институционалних индикатора, као и одвојених скупова сложених индикатора, тј. еколошко-институционалних, друштвено-институционалних и економско-институционалних индикатора.



Слика 5. Повезивање квалитета институција и принципа управљања

Извор: UNDP, 2011: 282

Питања институција и управљања тангирају све секторе. Дисфункционалне и неефикасне јавне институције и слабо управљање представљају препреку економском развоју. Институционални квалитет и принципи управљања идентификују се као кључни фактори ефикасних и правичних мера политике за ублажавање последица економских криза. Слика 5. приказује везе између институционалних квалитета и кључних принципа управљања, који су, као што се види, повезани и међусобно се подржавају и подупиру.

Табела 5. Карактеристике доброг и лошег управљања

Добро управљање	Лоше управљање
Слобода изражавања и одговорност	Политичка нестабилност и насиље
Партиципација	Кршење устава

Демократска права	Мешање војске
Слобода штампе	Политички тероризам
<i>Ефикасност владе</i>	<i>Регулаторни терет</i>
Транспарентна администрација	Некомпетентно службеници
Кредибилитет	Политика нелојалне конкуренције
Способност остваривања компромиса	Неефикасна судска контрола
<i>Владавина права</i>	<i>Одсуство контроле корупције</i>
Извршења уговора	Корупција
Предвидљивост судских прописа	"Заробљена држава" ¹⁰
Поштовање институција	Трагање за рентом (енг. rent seeking)

Извор: Wagener, 2011: 175

С једне стране, принципи управљања стварају окружење које омогућава институцијама да функционишу, адаптирају се и остану стабилне, посебно у периоду кризе. С друге стране, институције одговорне за остваривање и подржавање принципа управљања треба да буду ефикасне, прилагодљиве и стабилне.

То значи да институције које су кључне за обезбеђивање одговорности (нпр. агенција за борбу против корупције, правосудни органи, канцеларија омбудсмана, парламент) такође морају да покажу резултате током свог мандата и стекну легитимитет. У погледу партиципације, институције и механизми који обезбеђују учешће грађана (као што су скупштине локалних самоуправа и локалних одбора за пружање услуга) такође треба да буду у стању да се прилагоде, како би боље одговорили на потребе корисника.

Значај институционалног квалитета најбоље долази до изражаја када се посматрају карактеристике доброг и лошег управљања, чиме се комбинују формалне и неформалне институције, политике и стварно понашање на начин описан у табели 5.

Институције су од помоћи у постизању равнотеже координационих процеса у сфери управљања. Овакви атрибути детерминисани су не само формалним институцијама, већ и у знатној мери неформалним институцијама, ставовима и културом.

3.3. ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ И КВАЛИТЕТ ПОСЛОВНОГ ОКРУЖЕЊА

Потреба за добрим управљањем није ограничена само на јавни сектор. Добро јавно управљање подржава добро корпоративно управљање (UN, 2007). Исти основни принципи који су у основи јавног управљања могу се наћи и у стандардима доброг

¹⁰ "Заробљена држава" (енг. *captured state*) је концепт који су експерти Светске банке дефинисали као *de facto* преузимање читаве државе или јавне институције од стране картела политичке елите и привредних олигарха.

корпоративног управљања (UN, 2007). Институције које контролишу и регулишу понашање актера у јавној сфери могу пружити користан увид у то како се пракса корпоративног управљања може побољшати.

Добро управљање је битан атрибут успешног пословања и профитабилног, одрживог и одговорног пословног подухвата. Комплексност савремених инвестиција захтева већу институционалну и правну стабилност, као оквира за примену уговора између економских актера, како би се смањили трансакциони трошкови. Друштва која имају стабилне, предвидиве и транспарентне институције уживају поверење инвеститора и бележе економски раст. Насупрот томе, друштва са slabим институцијама суочена су са споријим друштвено-економским развојем и политичком нестабилношћу; због високог ризика плаћају се високе премије осигурања за инвестиције; и пате од волатилности у ценама, снабдевању и запошљавању.

Оно што је изузетно важно у процесу реорганизације државе и јавних институција у 21. веку, јесте спровођење политика и иницијатива за промовисање транспарентности и одговорности у јавној управи, као и политика које подстичу окружење са снажним поверењем у приватни сектор. У том смислу, смањење трошкова владе кроз смањење броја запослених, *outsourcing* и побољшање ефикасности, само је један од изазова са којима се суочавају владе широм света у напорима да максимизирају вредности за своје грађане (UN, 2007). Али истина је да огромна већина предузећа ради најбоље у отвореном, транспарентном и меритократском окружењу - где добро управљање води ка добром пословању. Ово су предузећа која имају одржив пословни план, плаћају порезе, усвајају софистициране радне и еколошке стандарде, креирају послове и друштвено су одговорна према заједницама у којима послују.

Добро управљање подстиче раст тиме што омогућава изградњу подстицајног пословног окружења (енг. *business environment*), и зато представља основу стабилних и ефикасних привреда. Јавно управљање, инвестиције и економски развој међусобно су тесно повезани. Инвестиције и економски раст, између осталог, зависе од квалитета пословног окружења - свеукупног скупа политика које утичу на покретање и вођење пословања (закони, прописи, макроекономско окружење), и како се оне имплементирају. При осталим једнаким условима, добро пословно окружење резултира већим обимом инвестиција, што подстиче раст. Примена политике зависи од квалитета јавних институција, укључујући и ефикасност бирократског апарата. Боље структуре одговорности, како интерне тако и екстерне, резултираће бољим институционалним перформансама.

Табела 6. Елементи доброг управљања као подстицај инвестицијама

Предвидивост	Предвидивост се односи на постојање јасних политика и правног оквира за инвестирање, предвидивих правила и прописа и њихову фер и конзистентну примену. Предвидивост такође подразумева да се прописи минимизирају и поједноставе.
Одговорност	Кроз успостављање стандарда учинка и мониторинг повећава се одговорност и ефикасност државних службеника, док се могућности за корупцију смањују. Успостављање јасних и непристрасних процедура за жалбе такође је једна од карактеристика земаља које су биле успешне у промоцији инвестиција.
Транспарентност	Интеракција између владе и инвеститора је најефикаснија када постоји благовремено обелодањивање информација, доступност информација и службе за помоћ инвеститорима. Транспарентност такође подразумева већу отвореност медија за инвестиционе политике и праксе.
Партиципација	Дијалог са стејхолдерима, укључујући и заједницу инвеститора, доприноси развоју политике и спровођењу одлука о политикама. Успостављањем разних форума, укључујући консултативне комисије, путем којих се прикупљају информације од грађана и предузећа, влада ће осигурати да њене политике и програми боље одражавају развојне циљеве и интересе стејхолдера.

Извор: United Nations Conference on Trade and Development, 2004: 4

Табела 6 даје кратак опис начина на који четири елемента јавног управљања подстичу инвестиције. Процена квалитета јавног управљања од стране приватног сектора може се довести у везу са оценом ризика земље (енг. *Country Risk Ratings*). Међународни инвеститори ослањају се на оцену ризика земље како би утврдили пословне прилике. Фактори које рејтинг агенције узимају у обзир приликом оцене ризика земље могу се груписати према следећим ширим категоријама:

1. институционални оквир,
2. економска кретања,
3. буџетске перформансе,
4. профил дуга,
5. политичка динамика (UN, 2007: 25).

У вези са претходним, према *Economist Intelligence Unit (EIU)*, у области управљања специфични индикатори су:

1) Политичка ефикасност: промена у владиној/про-пословној оријентацији, институционалној ефективности, бирократији, транспарентности/правичности, корупцији, криминалу;

2) Политичка стабилност: рат, социјални немири, политички мотивисано насиље, међународни спорови;

3) Регулаторна политика: подаци (квалитет/правовременост), политика према страном капиталу, став јавности према иностраном капиталу, ограничења у кретању капитала.

Ако би се морало издвојити најважније јавно добро које држава може пружити с аспекта пословања и становништва у целини, то јавно добро би било *предвидљивост у институционалном и политичком окружењу*. Непредвидљивост у владиној политици или прописима повећава фактор ризика у пословном окружењу и доводи до смањења инвестиција (UN, 2007). Примера ради, буџетска потрошња и волатилност прихода, више него било који други појединачни индикатор, сигнал је политике неизвесности, док се стабилна политика огледа у стабилним буџетским издвајањима. Буџетска нестабилност има тенденцију да буде висока у земљама у којима предузећа сматрају да је владина политика арбитарна и непредвидива (UN, 2007).

Стварање партнерстава на свим нивоима власти и друштва од суштинског је значаја за постизање одрживих развојних циљева (енг. *SDG - Sustainable Development Goals*) и ширу пост-2015 развојну агенду. Укључивање доброг управљања и владавине права, као приоритета у агенди одрживог развоја након 2015. године, подржано је од стране пословног сектора. Ефективно и правично управљање треба промовисати и практиковати кроз следеће четири стратегије: (1) осигурати висококвалитетну, ефикасну, транспарентну и одговорну јавну службу; (2) смањити бирократску и политичку корупцију; (3) ојачати владавину права; и (4) унапредити приступ грађана информацијама и партиципацију у управљању. Брзи и ефикасан систем решавања спорова, који се односе на својинска права и уговорне обавезе, треба да обезбеди побољшање пословне и инвестиционе климе.

Добро управљање користи свим предузећима јер повећава конкурентност на националном и међународном нивоу, промовишући приступ глобалним тржиштима капитала и повећавајући могућности за пословно умрежавање и сарадњу (Kraipornsak, 2014). Реформа јавне службе, реформа правосуђа, одговорност за јавне фондове, буџетска дисциплина, опредељују квалитет и потенцијал за раст пословног сектора. Постоји неколико користи у пословној сфери, које су резултат добре праксе управљања. То су: унапређени процеси доношења одлука на највишем нивоу; боља контрола окружења; смањење трошкова капитала предузећа; веће поверење инвестиционе заједнице; лакши приступ кредитима, укључујући дугорочни капитал из развојних банака; препознатљивост

од стране стејкхолдера, укључујући националне и међународне институције; веће поверење у случају мерцера и аквизиција због повећања транспарентности; и значајно побољшање пословних процеса, укључујући интерну контролу и надзор над процесом доношења одлука. За компаније које се котирају на берзи, најчешће разматрана корист доброг управљања је утицај на вредност акција, ликвидност и структуру инвестиционог портфолија. Сматра се да је добро управљање значајно допринело успеху многих компанија и да детерминише пословне изгледе у дугом року. То се одражава кроз више нивое профитабилности, релативне цене акција и ликвидност, као и смањен трошак капитала. Опипљиви позитивни резултати доброг управљања су јасни када привреда и тржиште расту. Добро управљање такође помаже компанијама да превазиђу тешке последице економске кризе, што показују дешавања током недавне глобалне финансијске кризе.

Добро управљање је један од кључних фактора пословног успеха као и развоја земље. Постоји опсежна литература која истражује везу између управљања и различитих развојних исхода, али је недовољно истражена међузависност између индикатора управљања, пословног окружења и лакоће пословања (енг. *doing business*). Стога, лакоћа пословања треба да представља главно питање за владу, а један од њених главних циљева требало би да буде успостављање пословне регулативе и регулаторних процеса који би допринели изградњи стимулативног пословног окружења.

3.4. РЕФОРМСКИ ПРОЦЕСИ У ФУНКЦИЈИ УНАПРЕЂЕЊА КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

Као кључни елемент јавног управљања, реформе имају за циљ побољшање процедура, процеса, структура и менаџерских вештина у јавној администрацији у циљу побољшања њеног интегритета, ефикасности и ефективности.

Реформа јавног сектора наметнула се као актуелна тема током 80-их година прошлог века, када је у англосаксонским земљама уведен тзв. Нови јавни менаџмент (енг. *New Public Management*), који као концепт подразумева примену принципа приватног сектора на јавни сектор и као такав тиче се радикалних, свеобухватних реформи јавне управе, а све у циљу подизања ефикасности и продуктивности путем раздвајања функција управљања и извршења у јавном сектору (Aleksić, 2012: 36). Из угла праксе, NPM је "кутија са алатима", збирка специфичних пракси и инструмената управљања, као што су менаџмент перформанси, агенцификација, пројектни менаџмент, оријентација према клијентима, укидање каријерне државне службе, управљање укупним квалитетом и

тријада приватизације, *contracting-out*-а и јавно-приватних партнерстава (eng. *public - private partnership* - PPP). Нови јавни менаџмент је свеобухватни назив за низ реформи јавног сектора које се спроводе у последње три деценије у већини земаља ОЕЦД-а, транзиционим и земљама у развоју¹¹. Ново јавно управљање је елемент филозофије и политике тзв. "штедљиве (*lean*) државе". То значи трансформацију државе благостања у либералну државу, у којој доминирају слогани попут дерегулације, либерализације, тржишта и конкуренција (Bundschuh-Rieseneder, 2008). NPM је компонован од неколико елемената који се могу искористити као алати за трансформацију јавног сектора. Ови елементи укључују следеће (Teahankee, 2003): 1) Штедљиву државу - смањење функција које обавља држава; 2) Раздвајање нивоа одлучивања - одвајање стратешког од оперативног нивоа: политика одлучује шта, администрација како; 3) Штедљиво управљање (*lean management*) - комбинација управљања по циљевима, пласната (*flat*) хијерархија, пројектни менаџмент плаћања заснован на перформансама, модерне методе руковођења; 4) Нови приступ услугама - оријентација према клијентима: задовољство у центру пажње, промена понашања; 5) Нови модел контроле - управљање на бази јасних таргета, мерење резултата, транспарентност алокације ресурса 6) Децентрализација - задаци, одговорност, надлежност и буџет у рукама руководиоца пројекта/одељења; 7) Управљање квалитетом - осигурање високог квалитета услуга кроз квалификације, конкуренцију, транспарентност; и 8) Производни приступ - описујући све административне услуге као "производе", истичући факторе као што су: карактеристике, трошкови, потребни ресурси и време за испоруку. Треба напоменути да се ови елементи филозофије Новог јавног менаџмента појављују и као стубови доброг управљања. Пост-NPM генерација реформи примењује више холистичку стратегију и одликује се терминима попут "удружена влада" (енг. "*joined-up government*" - JUG), а касније позната као "целовита влада" (енг. "*whole-of-government*"), као новинама у односу на стару доктрину координације у области јавне управе (Christensen, 2012).

У покушају да идентификује све значајније нове облике управљања, Озборн (Osborne, 2006, 2010) уводи термин Ново јавно управљање (*New Public Governance* - NPG) у области спровођења јавне политике и пружања јавних услуга. NPG приступ наглашава интер-организационе односе и управљање процесима, у којима поверење, релациони капитал и релациони уговори служе као основни механизми управљања (Osborne, 2006). NPG приступ карактерише двоструки плурализам, тј. плуралитет међузависних актера

¹¹ Примера ради, пореска управа је била једна област у којој су NPM реформе имале позитиване ефекте, посматрано у контексту земаља у развоју.

ангажованих у реализацији политике и плурализација процеса креирања политика унутар политичко-административних подручја (Osborne, 2010: 9).

Јавна управа је скуп институција које имају политичка овлашћења и средства неопходна за задовољавање општих интереса и чија је крајња сврха постојања управо општи интерес, односно опште добро (Perko–Šeparović, 2006b: 9). Појам јавне управе није ограничен на државну управу (иако је она веома важна), већ обухвата и регионалну и локалну самоуправу, јавна предузећа и све друге институције које имају јавна овлашћења у обављању јавних послова. Јавна управа је конститутивни стуб управљања који у 21. веку пролази кроз значајне промене, посебно у развијеним привредама, али и у многим привредама у развоју. Вишеструки организациони, функционални, економски, кадровски и технички проблеми јавне управе захтевају системску и корениту реформу која би произвела како унапређење принципа јавног управљања, тако и креирање савременог, демократског, европеизаног имица управљања државом. Реформа јавне управе (*Public Administration Reform - PAR*) може бити свеобухватна и укључивати промене у области регулације организационе структуре, децентрализације, управљања кадровима, јавних финансија, управљање засновано на резултатима, регулаторне реформе итд. Такође се може односити на циљане реформе, попут измене статута одређене државне службе. Код реформе јавне управе кључна су три подручја (OECD, 2011):

- Управљање перформансама и мере штедње - односи се на преоријентацију менаџмента и буџетских процеса од инпута ка резултатима и исходима, како би се осигурало снажније фокусирање на циљеве и клијенте;
- Фокусирање на грађане и њихово укључивање у циљу ефикаснијег избора приоритета - стратегије обухватају различите приступе, као што су нпр. управљање задовољством клијената, *customer journey mapping*, консултације са грађанима и различите врсте ко-дизајна, суодређивања и копродукцијске иницијативе;
- Дигитализација и *e-government* за смањење трошкова - *e-government* стратегије имају за циљ искоришћавање могућности за повећање ефикасности, те развијање ефикаснијих начина рада и раст продуктивности јавном сектору.

Као један од кључних праваца у оквиру реформе јавне управе у последњих неколико година наводи се дигитализација (заједнички услужни центри, е-сервиси, транспарентност). Дигитализација јавне управе не повећава само квалитет и доступност јавних услуга, већ јача и сектор професионалних и пословних услуга, и то на два начина: прво, смањује регулаторне препреке и административне трошкове пословања и ангажује саветнике, програмере и друге предузетнике из сектора у развоју алата, као што су *Standard Cost Model*

(SCM) за мерење трошка регулације и доношење одлука о процесу дигитализације, *one-stop-shop*, *Јединствене контактне тачке*, *Digital Single Gateway* и сл.; друго, повећава процесне ефикасности, и с тиме повезане уштеде јавног новца које произилазе из *outsourcing*-а јавних услуга, односно њихове делимичне приватизације ако није непосредни јавни интерес. Код реформе јавне управе најчешће се јављају два проблема: (1) проблем сложене организације органа управе, (2) велики број запослених у органима управе. Имајући то у виду, реформски захтев с аспекта функционалног унапређења јавне управе огледа се у томе да број запослених у органима државне управе треба да буде сведен на минимум, који неће бити на штету квалитета. Постоје јасне приоритетне области - попут реформе државне службе, унапређења процедура креирања политике, обезбеђења транспарентности и е-управе и децентрализације - где су државе чланице у оквиру Организације црноморске економске сарадње (BSEC) већ почеле да подстичу добро управљање. *То се може видети у случају ових земаља, где реформски приоритети у већини земаља укључују реструктурирање државне службе, побољшање процедура креирања политика, промовисање транспарентности кроз коришћење иницијатива е-управљања и децентрализације.* Заједничка ЕУ – ОЕСД иницијатива, позната као SIGMA (углавном финансирана од стране ЕУ), представила је низ принципа јавне управе, посебно релевантне за земље кандидате за чланство у ЕУ. Ови принципи дефинишу шта добро управљање подразумева у пракси и истичу главне захтеве које земље треба да следе током процеса европских интеграција. Принципи такође садрже оквир за праћење, који омогућава редовну анализу напретка у примени принципа у посматраној земљи.

Е-управа је коришћење информационих и комуникационих технологија (ICT) ради побољшања ефикасности, транспарентности и одговорности владе. *E-government* и *e-governance* односе се на "пружање владиних информација и сервиса електронски, 24 сата дневно, 7 дана недељно" (Curry, 2014: 12). *E-government* и *e-governance*, мрежно управљање и ангажовање стејхолдера, сматрају се веома важним за реформу јавног управљања, али истовремено покрећу нова питања одговорности, транспарентности и поверења (Curry, 2014). Дигитална влада се односи на коришћење дигиталних технологија, као интегрисани део стратегије модернизације влада, у циљу креирања јавне вредности. *OECD Recommendation on Digital Government Strategies* (2014) (види: ОЕСД (2014)) наглашава кључни допринос технологије као стратешког покретача за стварање отвореног, иновативног, партиципативног и поузданог јавног сектора.

Неопходно је унапредити систем управљања јавним сектором како би се повећала ефикасност, ефективност, продуктивност и конкурентност у пружању услуга. Реформа

управљања јавним сектором (*Public Sector Governance Reform - PSGR*) говори о системском и одрживом побољшању учинка у јавном сектору. Стављање грађана у центар реформских активности у јавном сектору и фокусирање на етос у јавном сектору има важне импликације за дизајн и одрживост реформи (Robinson, 2015). Важност ових реформи може се додатно ценити кроз специфична побољшања, која се могу очекивати од успешног дизајна и имплементације:

- побољшања пружања услуга,
- побољшања ефикасности и обезбеђивање вредност за новац,
- повећања учешћа приватног сектора у јавној политици и пружању услуга,
- преношења функција и финансирања на субнационалне нивое власти,
- ефикаснији механизам владе,
- побољшања транспарентности и одговорности владе,
- ангажовања грађана у развоју и надгледању јавних услуга,
- унапређења руководства јавног сектора и јачање професионализма,
- јачања стратешког управљања у влади,
- децентрализације управљања, уз повећану одговорност министарства, одељења и агенција.

У вези са јавним управљањем, децентрализација је битан и незаобилазни аспект реформи, чији крајњи циљ није децентрализација *per se*, већ добро управљање и оптимално организован јавни сектор, односно ефикасно и ефективно решавање проблема и пружање услуга. Децентрализација је једна од најважнијих реформи у претходном периоду, како у погледу броја земаља које је захватила, тако и с аспекта потенцијално дубоких импликација на природу и квалитет управљања. Програми децентрализације у богатим и сиромашним земљама су примарно мотивисани жељом да се унапреди јавно управљање. Децентрализација промовише јавну администрацију и добро управљање обезбеђивањем институционалног оквира за приближавање доношења одлука људима, и изградњу партнерстава и синергија међу актерима и организацијама ради остваривања економских и друштвених циљева. Децентрализација се састоји у преношењу одговорности, овлашћења и ауторитета на локалне административне институције и, као таква, има три димензије које су дефинисане на следећи начин (Scutaru, 2007: 479):

- ✓ Политичка децентрализација омогућава појединцима да утичу на одлуке државних власти, на националном, а посебно на локалном нивоу, дајући грађанима већу моћ;
- ✓ Административна децентрализација представља пренос одговорности за пружање јавних услуга са централне владе на органе локалне власти, или организације

које послују у партнерству са владом или независно;

✓ Финансијска децентрализација односи се на алокацију локалних финансијских ресурса од стране локалне управе, према постојећим приоритетима.

Предности политичке децентрализације укључују подстицање демократије на локалном нивоу и повећану политичку одговорност. Главни циљ административне децентрализације је побољшање управљања и пружања услуга. Фискална децентрализација такође може укључити и могућност децентрализације задуживања на локалне нивое власти. Ипак, децентрализација не би требало да се посматра као *panacea*.

Највећи тренутни изазов је прилагођавање јавног управљања друштвеним променама у глобализованој економији у XXI веку. Неопходан је флексибилан приступ у дизајну и спровођењу јавног управљања. Друштвене и техничке иновације отварају могућност за друштвени уговор између државе и грађана, где влада мора бити иновативна, проактивна и инклузивна, а не рутинизирана, реактивна и она која доводи до раздора (UN, 2015). Дванаеста седница Комитета експерата Уједињених нација за државну управу донела је препоруке у седам кључних области од значаја за побољшање респонзивности и одговорности јавног управљања, као "инструмента" за постизање одрживих развојних циљева (SDGs): 1) приступ информацијама; 2) иновације у управљању да би се избегла административна рутина; 3) комбиновање глобалног и локалног, избегавајући приступ универзалног решења за све (енг. "*one size fits all*") и коришћење индикатора који одговарају променама друштвено-економских услова земље; 4) квалитет, релевантност и локална упоредивост података; 5) локално власништво над објектима развоја и одговарајућа комбинација хоризонталног и вертикалног ангажовања у постављању циљева; 6) јачање политичке конкуренције и 7) идентификовање добрих локалних пракси и тражења начина да се исте прошире (UN, 2015).

**II КАНАЛИ И МЕХАНИЗМИ УТИЦАЈА
ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА НА
КВАЛИТЕТ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА**

4. АСПЕКТИ ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА ОД ЗНАЧАЈА ЗА АНАЛИЗУ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

4.1. АЛТЕРНАТИВНИ ПРИСТУПИ У КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЈИ ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА

Друштвени капитал је релативно нов концепт у друштвеним наукама, којим се изражава способност припадника једне заједнице да колективно делују ради остварења заједничких циљева. Укључује институције, односе, ставове и вредности које управљају међуљудским интеракцијама и доприносе привредном и друштвеном развоју. У основи концепта друштвеног капитала јесу друштвени односи који омогућавају економским актерима да остваре своје циљеве (Golubović, 2009: 198). Као атрибут друштвене структуре у којој егзистира појединац, друштвени капитал има карактеристике јавног добра (Golubović, 2009: 203).

Концепт друштвеног капитала како је данас схваћен, првенствено произилази из радова Пјера Бурдијеа (Pierre Bourdieu), Џејмса Колемана (James Coleman) и Роберта Патнама (Robert Putnam). Према Портесу (Portes, 1998: 3), прву систематску савремену анализу друштвеног капитала налазимо код Пјер Бурдијеа. За Бурдијеа, друштвени капитал се састоји од два елемента. Први су друштвени односи који омогућавају појединцима приступ ресурсима, а друга је количина и квалитет тих ресурса (Portes, 1998: 3–4). Социолог Џејмс Колеман наглашава да се друштвени капитал односи на капитал или потенцијал који "је уграђен у структуру односа између актера" (Coleman, 1988: S98). Као и други облици капитала, друштвени капитал је продуктиван, омогућавајући постизање одређених циљева који не би били постигнути у његовом одсуству ... (Coleman, 1990: 302–304). Међутим, тек након 1993. године, са Патнамовим делом *Making Democracy Work (1993)* друштвени капитал постаје чест предмет теоријских и емпиријских истраживања. Патнам је усмерен на политичке ефекте друштвеног капитала, па се просторни оквир ограничава на националну државу (федерална и савезне државе САД, Италија), регион (амерички север-југ и италијански север-југ) и локалну заједницу. Он дефинише друштвени капитал као "карактеристике друштвене организације ... који могу побољшати ефикасност друштва олакшавајући координиране акције" (Putnam, 1993: 167). У свом тексту *Bowling alone: America's declining social capital'* из 1995. године Патнам наводи: "друштвени капитал" односи се на особине друштвене организације као што су

мреже, норме и друштвено поверење које олакшавају координацију и сарадњу од узајамне користи" (Putnam, 1995: 20).

Данас се за концепт друштвеног капитала може рећи да представља један од најатрактивнијих концепата у друштвеним наукама. Његова темељна одредница је *експлицитније указивање на међузависност између друштвене структуре и избора*. На тај начин концепт друштвеног капитала помера фокус анализе са понашања појединаца на односе између појединаца, друштвених јединица и институција. *У теорији друштвеног капитала, на капитал се гледа као на ресурс који је "лоциран" у друштвеним односима (суседски односи, односи на послу, пријатељске и комисијске везе и сл.)*. Основна премиса је једноставна: *инвестирање у друштвене везе и односе, да би се остварили одговарајући приноси, слично било којој врсти инвестирања на тржишту*. И док је економски капитал на банковним рачунима људи, а интелектуални капитал у њиховој глави, друштвени капитал је атрибут структуре њихових односа. Друштвени капитал може се конвертовати у друге врсте капитала, као што се друге врсте капитала могу претворити у друштвени капитал. Једина специфичност је "демократска" природа друштвеног капитала, тј. доступност категоријама становништва које немају приступ другим врстама капитала (нпр. сиромашни или људи са ниским нивоом квалификација). С обзиром на то да је реч о релативно новијем концепту, не постоји једна општеприхваћена дефиниција, али већина њих говори о карактеристикама друштвених структура, које омогућавају повећање ефикасности колективне акције (табела 7).

Табела 7. Различите дефиниције друштвеног капитала

АУТОР	ДЕФИНИЦИЈЕ ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА
P.Bourdieu	ЕКСТЕРНИ ТИП Укупност расположивих и потенцијалних ресурса које појединац може мобилисати на темељу свог чланства у одређеним организацијама или на темељу друштвених веза у које је укључен (Bourdieu, 1986)
P.Bourdieu L.Wacquant	Сума ресурса, материјалних или нематеријалних, које има појединац или група, која је способна да одржава мање или више институционализовану мрежу односа у којој постоји обострано прихватање и препознавање (Bourdieu и Wacquant, 1992)
Bohman, De Graai, Flap	Број људи од којих може да се очекује подршка и ресурси које они у целини имају на располагању (Bohman и др., 1991)
R.Burt	Пријатељи, колеге и општи контакти преко којих се добијају прилике за употребу сопственог финансијског и људског капитала (Burt, 1992)
D.Knoke	Процес путем кога друштвени актери креирају и мобилишу своје мрежне везе унутар и између организација, како би добили приступ ресурсима других друштвених актера (Knoke, 1999)
A.Portes	ИНТЕРНИ ТИП Способност актера да осигурају користи на основу чланства у друштвеним мрежама или другим друштвеним структурама (Portes, 1998)
R.Putnam	Облици друштвене организације као што су мреже, норме и поверење које учесницима омогућавају да ефективније делују заједно у остваривању заједничких циљева (Putnam, 2000)
J.Coleman	Друштвене структуре које олакшавају одређене активности појединаца у оквиру те структуре (Coleman, 1990)

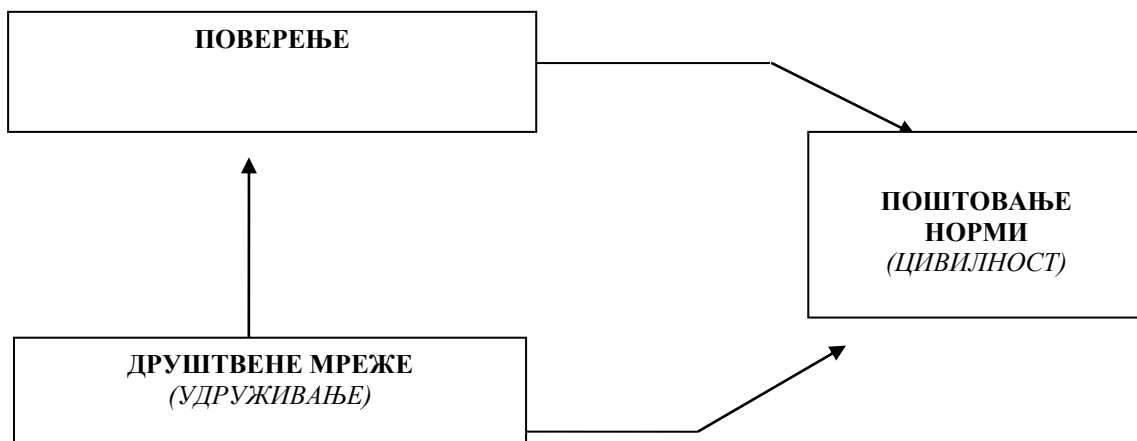
Belliveau, O'Reilly, Wade	Индивидуалне личне мреже и елитне институционалне везе (Belliveau и др., 1996)
Fr.Fukuyama	Способност људи да раде заједно на остварењу заједничких интереса у групама и организацијама. Друштвени капитал се може једноставно дефинисати као скуп неформалних вредности или норми које деле чланови групе, а које омогућавају међусобну сарадњу (Fukuyama, 1995)
D.Thomas	Она добровољна залагања и процеси креирани унутар грађанског друштва, које промовише развој колектива у целини (Thomas, 2002)
R.Inglehart	Култура поверења и толеранције, у којој се појављују густе мреже добровољних удружења (Inglehart, 1990)
A.Portes	Она очекивања од активности унутар колектива која утичу на економске циљеве и циљеве интересног понашања чланова тог колектива, чак и ако та очекивања нису усмерена ка економској сфери (Portes, 1998)
G.Loury	КОМБИНОВАНИ ТИП Друштвени односи међу људима који промовишу или подстичу стицање вештина и особина које тржиште вреднује (Loury, 1998)
J.Nahapiet S.Ghoshal	Збир расположивих и потенцијалних ресурса доступних путем мрежа односа које су изградили појединци и друштвене јединице. На тај начин се према концепту друштвеног капитала мреже доводе у везу са имовином која се може мобилисати кроз ту мрежу (Nahapiet и Ghoshal, 1998)
R. Inglehart	Друштвени капитал игра одлучујућу улогу у политичкој, као и економској сарадњи (Inglehart, 1997)

Извор: Rakadjiiska, 2008: 125-126

Основу друштвеног капитала чине три носећа стуба и кључне компоненте (Слика 6):

- 1) поверење
- 2) норме кооперације и реципроцитета
- 3) друштвене мреже

Свака од ових детерминанти утиче на развој друштвеног капитала, где заједно и свака посебно, ове детерминанте олакшавају и/или подстичу сарадњу и друштвену акцију.



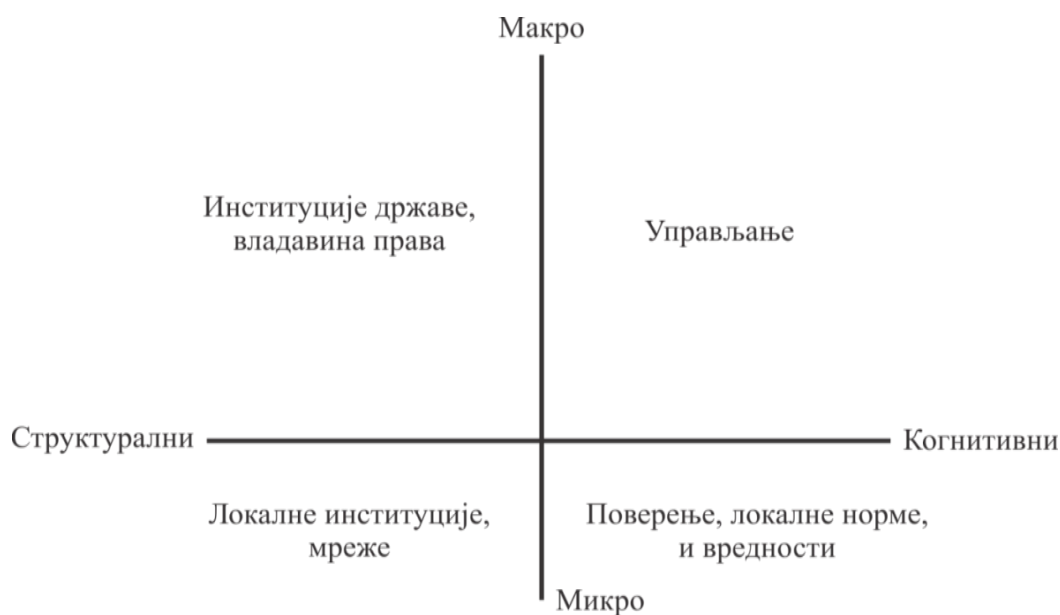
Слика 6. Структура друштвеног капитала

Извор: Аутор

4.2. КОГНИТИВНИ И СТРУКТУРНИ ЕЛЕМЕНТИ ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА

Друштвени капитал је комплексан мултидисциплинарни и мултипарадигматски концепт (Portes, 1998). Углавном се наводе три димензије друштвеног капитала: структурална, релациона и когнитивна. *Структурна (објективна) димензија* односи се на процесе, правила и процедуре које се односе на групну или организациону сарадњу (преко естаблираних друштвених мрежа и других друштвених структура) са циљем постизања заједничких користи колективних аранжмана. Овакав тип друштвеног капитала поспешује размену информација, колективну акцију и доношење одлука кроз друштвене мреже и друге друштвене структуре. За разлику од структуралне димензије, која се односи на целокупну шему веза у мрежи, *релациона димензија* укључује природу личних односа који се развијају између чланова мреже (попут пријатељства, поштовања, репутације и сл.), а манифестују се у чврстим и slabим везама. *Когнитивна (субјективна) димензија* сугерише да је друштвени капитал индивидуално одређен и као такав односи се на норме узајамности, кохезивности, вредности, ставове, уверења, алтруизам и грађанску одговорност и заједничке ставове међу појединцима у мрежи, а понекад се назива и "колективним моралним ресурсима". Структурни друштвени капитал је релативно објективан, док је когнитивни друштвени капитал субјективнији и нематеријални концепт. Укратко, структурални друштвени капитал означава "шта људи раде", при чему је главна одредница учествовање, док когнитивни друштвени капитал означава "шта људи осећају".

Претходно идентификоване форме друштвеног капитала могу бити комплементарне и могу се међусобно оснаживати у смислу да структурални друштвени капитал чини когнитивну варијанту ефективном, док се когнитивни друштвени капитал налази у основи структуралне варијанте (Krishna и Uphoff, 1999). И док когнитивни елементи предиспонирају људе на обострано корисну колективну акцију, структурни елементи друштвеног капитала олакшавају такву акцију (Krishna и Uphoff 2002; Uphoff 2000). Суштински изазов, у овом случају, јесте интеграција различитих димензија друштвеног капитала у кохерентан теоријски оквир. Један од напора у том правцу учинили су Грутирт и ван Бастилер (Grootaert и van Bastelaer, 2001) који испитују структуралне (објективан конструкт који се тиче друштвених мрежа) и когнитивне (субјективан и нематеријалан конструкт који се тиче заједничких норми и вредности) форме друштвеног капитала на макро нивоу, што је са своје стране од значаја и за јавно управљање (види Сliku 7).



Слика 7. Димензије друштвеног капитала

Извор: Grootaert и Van Bastelaer, 2001: 20

Друга важна дистинкција је разликовање димензија друштвеног капитала на микро, мезо и макронивоу. Сва три приступа препознају значај друштвеног ангажмана (немонетарних форми друштвених интеракција) за економски раст и благостање. *Микро-приступ* у анализи друштвеног капитала фокусира се на природу и облике кооперативног понашања. Као такав сличан је приступу теорије игара јер се бави склоностима појединца да сарађују путем удруживања или да удружују снаге да би постигли одређене циљеве. *Макро-приступ* тиче се услова (повољних или неповољних) за сарадњу. На макро или националном нивоу, друштвени капитал се не може проценити без обзира на институционални контекст у којем делују појединци и организације. С обзиром на то да се друштвени капитал посматра као производ институционалне структуре, наведени приступ је сличан институционалној теорији. Њиме се наглашава вредност колективне интеграције и друштвене кохезије. *Мезо-приступ* односи се на структуре које омогућавају да се сарадња одржи. Овај приступ повезује концепт друштвеног капитала са потенцијалом друштвених мрежа за "производњу" ресурса као што су информације и подршка.

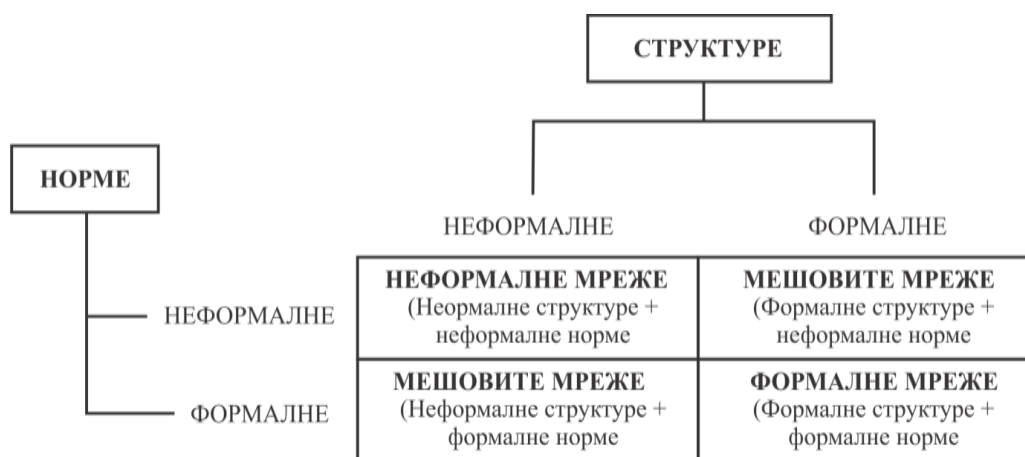
Патнам (Putnam, 1993, 2000) и Фукујама (Fukuyama, 1995) тврде да земље или регионе са високим нивоом агрегатног друштвеног капитала карактеришу виши нивои политичких и економских перформанси. Остали, као Памела Пакстон (Paxton, 2002), истичу да се друштвени капитал може анализирати на више нивоа, тј микро нивоу појединаца и малих група, на мезо нивоу заједница и удружења, и на макро нивоу суб и над-националних регија и националних држава. Пропаст комунистичког система у Источној Европи деведесетих година, који је довео до ерозије поверења и приморао

појединце да се ослањају на локалне мреже и неформална удружења, добра је илустрација важности друштвеног капитала на макро нивоу.

4.2.1. ДРУШТВЕНЕ НОРМЕ И ПОВЕРЕЊЕ КАО КОГНИТИВНИ ЕЛЕМЕНТИ ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА

Норме и вредности подстичу грађане да сарађују, разумеју једни друге и испољавају емпатију једни према другима. Фундаменталне за друштвени капитал су норме поверења и реципроцитета. Ефективне норме тј. норме подржане друштвеном структуром, статусом, чашћу или другим наградама, могу постати врло моћан облик друштвеног капитала.

У објашњењу феномена друштвене макродинамике и друштвених исхода евидентна је улога друштвених норми. Друштвене норме суштински зависе од друштвених институција (Ostrom, 1990), друштвених мрежа (Granovetter 1973; 1985), реципроцитета и поверења. Имајући претходно у виду, могуће је концептуализовати норме као саставни део друштвеног капитала, као што је приказано на Слици 8. Као што је илустровано у наставку, четири комбинације резултирају са 4 различите врсте мрежа: формалне мреже, неформалне мреже, и још две мешовите мреже састављене од формалних структура и неформалних норми и неформалних структура и формалних норми.



Слика 8. Структура и норме у друштвеном капиталу

Извор: Alarasi и други, 2012: 3

Поверење је суштинска и витална компонента друштвеног капитала (Putnam 1993; Paxton 1999). Теоретски, постоји неколико начина категоризације поверења. Али, уобичајено се у литератури акценат ставља на два основна типа поверења: *друштвено* поверење и *политичко* поверење (види табелу 8).

Друштвено поверење (хоризонтално, интерперсонално, међуљудско) дефинише се као поверење у друге људе. Но, друштвено поверење није једнозначна категорија. У оквиру друштвеног поверења могу се разликовати *генерализовано* поверење у људе уопште, којима се онда начелно може веровати или не веровати, и *партикуларизовано* поверење у групе и појединце са којима смо у контакту. Сугерише се да постоје две врсте поверења, од којих се једна заснива на искуству, информацијама и рационалном избору (партикуларизовано поверење), а друга на нормама и веровању (генерализовано поверење).

Табела 8. Категорије поверења

ПОВЕРЕЊЕ			
1. ДРУШТВЕНО ПОВЕРЕЊЕ		2. ПОЛИТИЧКО ПОВЕРЕЊЕ	
Партикуларизовано поверење	Генерализовано поверење	Поверење у политичке институције	Поверење у политичке службенике

Извор: Soithong, 2011: 31

Политичко (јавно) поверење представља главни ресурс за политичку заједницу, политички режим и политичке власти. Бовенс и Вајл (Bovens и Wille, 2006: 50) указују на десет различитих фактора који утичу на ниво јавног поверења: учинак јавног сектора, општа перцепција политике владе, економска ситуација, скандали, медијско извештавање, промена политичке културе, промена очекивања, појављивање нове генерације са различитим вредностима и промењена улога средње класе. Исти аутори долазе до закључка да перцепција политике владе има најјачи утицај на изненадне промене јавног поверења. Као што је приказано у савременој литератури (види такође табелу 8), политичко поверење је генерално подељено у две категорије: *поверење у политичке институције*, попут парламента и владе, и *поверење у политичке актере*, као што су председник, политичке власти и други политички актери. У новије време може се дијагностификовати недостатак поверења у политичке власти, било због финансијске кризе, политичких скандали или пак недостатка одговорности у политичком систему. С друге стране, политичко поверење је битно јер има снажне импликације, то није само показатељ квалитета демократије.

4.2.2. ДРУШТВЕНЕ МРЕЖЕ КАО СТРУКТУРНИ ЕЛЕМЕНТ ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА

Термин мрежа постао је "нова парадигма за архитектуру сложености" (Kenis и Schneider 1991: 25). Овај термин често се користи за опис кластера различитих врста актера који су заједно повезани у политичком, друштвеном или економском животу.

Мреже се могу схватити као "структурални" елементи друштвеног капитала (Stone, 2001). То су формална и неформална удружења између појединаца, група или организација које олакшавају координацију и сарадњу. Друштвени капитал не може да егзистира у *вакууму*, он зависи од интеракција између појединаца. Ради се о капиталу који је "лоциран" у друштвеним везама и односима, па се, сходно томе, друштвене мреже сматрају његовим важним структурним елементом. Свако друштво изграђено је на систему друштвених односа. С друге стране, друштвене мреже играју важну улогу у генерисању, одржавању и репродуковању других аспеката друштвеног капитала. Тамо где су друштвени односи више хоризонтални, засновани на поверењу и заједничким вредностима, подстиче се и охрабрује грађанско ангажовање и учешће у добровољним организацијама, а самим тим је и друштвени капитал већи. Друштвене норме ће се лакше прихватити и поштовати у друштву у коме су везе међу члановима "гушће"; у таквим друштвима ће и ниво поверења бити већи (Golubović, 2008). Сматра се да друштвене мреже имају важну улогу у дифузији и јачању норми.

На основу анализе главних обележја друштвених мрежа могуће је говорити о различитим типовима друштвених мрежа. Мреже се могу поделити према типу (неформалне или формалне), величини (од ограничених до екстензивних), просторно (од нивоа домаћинства до глобалног нивоа), структурно (отворене или затворене, густе или ретке, хомогене или хетерогене), релационо (вертикалне или хоризонталне). У теоријским и емпиријским истраживањима прави се разлика између *неформалних* и *формалних мрежа*. Неформалне друштвене мреже чине контакти са породицом, суседством, колегама и пријатељима, који могу припадати истим или различитим генерацијским, статусним или националним и професионалним групама, односно бити отворени или, по одређеним критеријима, мање или више затворени. Неформалне мреже су идентификоване у литератури као мреже засноване на пријатељским односима или проширене породичне мреже (Granovetter, 1973). Формалне мреже чини присуство и активност у политичким и организацијама грађанског друштва, у широком распону од странака, синдиката, црквених одбора до спорта, еколошких организација и група за самопомоћ. Формалне мреже подразумевају партиципацију у формалним грађанским организацијама (Putnam, 2000). Неформалне и формалне мреже често су повезане. Ти односи могу бити односи сарадње (рецимо, када је појединац члан синдиката који је повезан са регионалним или националним седиштем) или антагонистички (када се неформалне мреже користе, на пример, ради заштите корумпираног службеника од полицијске истраге). Чланство у било ком типу мреже може донети бројне користи, на

пример побољшане могућности запошљавања, већа отпорност на економске и друштвене тешкоће, боље ментално здравље и благостање.

Било које друштво - модерно или традиционално, ауторитарно или демократско, феудално или капиталистичко - карактерише мрежа међуљудске комуникације и размене, и формална и неформална. Неке од ових мрежа првенствено су "хоризонталне", повезујући агенте еквивалентног статуса и моћи. Друге су првенствено "вертикалне", које повезују неједнаке агенте у асиметричним односима хијерархије и зависности. Хоризонталне мреже грађанске повезаности које промовишу политичку једнакост много су важније од вертикалних веза које промовишу неједнаку дистрибуцију моћи и ресурса и које често имају негативне последице по друштвени капитал. Вертикалне мреже, колико год биле важне, ипак не могу одржавати друштвено поверење. Демократска друштва су премрежена вертикалним и хоризонталним везама. За разлику од вертикалних мрежа које укључују актере неједнаког статуса и моћи, примера ради, грађане и власт, хоризонталне мреже чине актери уједначеног статуса и моћи који се слободно удружују ради заштите заједничких интереса. Друштва богата хоризонталним мрежама карактерише висок ниво друштвеног капитала, што је, према Патнаму, показатељ њихове демократске виталности и стабилности. Мреже грађанског ангажовања, а нарочито хоризонталне мреже, помажу грађанима да решавају проблеме "колективног деловања" или "слободних корисника" и, самим тим, делују у правцу јачања ефикасности институција у друштву. Јаке формалне мреже чине добар почетни положај за ширење информација о незадовољству према политичком режиму. Оно што треба истаћи јесте то да акумулирано незадовољство своју инструменталну снагу и потврду треба да добије и добија у формалним хоризонталним мрежама грађанске повезаности, које имају улогу креатора јавног мњења и антирежимског дискурса. Премда често и неформалне мреже могу бити важне, чак и корисније од формалних мрежа, оне ипак знају да промовишу негативне стране друштвеног капитала као што су групна затвореност, партикуларизам и друштвени атомизам.

4.3. УЧВРШЋУЈУЋИ, ПРЕМОШЋУЈУЋИ И ПОВЕЗУЈУЋИ ДРУШТВЕНИ КАПИТАЛ

У литератури о друштвеном капиталу прави се разлика између учвршћујућег и премошћујућег друштвеног капитала (Putnam, 2000; Paxton, 2002). Реч је о теоријски кохерентној и емпиријски валидној типологији. Патнам је заслужан за популаризацију поменута два подтипа друштвеног капитала – *учвршћујућег* (енг. *bonding*) и

премошћујућег (енг. *bridging*). Као још једна врста друштвеног капитала наводи се и *повезујући* друштвени капитал (енг. *linking*), који се односи се на тзв. унакрсне (попречне) везе (енг. *cross - cutting ties*) (Woolcock, 1998) грађана и институција. Способност да се искористе ресурси, идеје и информације из формалних институција изван заједнице је кључна функција повезујућег друштвеног капитала. Дакле, за разлику од прве две димензије, повезујући друштвени капитал осликава постојање вертикалних веза. Повезујући друштвени капитал, сачињен од вертикалних друштвених веза које повезују људе са различитим положајем и ресурсима, поспешује политичку партиципацију и политички оснажује грађане и истовремено ограничава клијентелизам и претерану концентрацију моћи, те грађанима омогућава приступ додатним друштвеним ресурсима.

Учвршћујући друштвени капитал се манифестује мрежама (хомогене групе) које оснажују постојећу групну афилијацију и повећавају партикуларну узајамност, солидарност или лојалност, док се премошћујући (или инклузивни) друштвени капитал односи на оне врсте мрежа (хетерогене групе) које повезују различите делове друштва, форсирајући генерализовано поверење и реципроцитет (Putnam, 2000: 22–24). Кључно својство првог типа друштвеног капитала је искључивање, а другог укључивање. Учвршћујући друштвени капитал односи се на везе које постоје између чланова породице, блиских пријатеља и комшија. Ове групе људи су више изоловане и интерно су оријентисане (енг. *inward-looking*), са већим степеном хомогености међу члановима и често имају јаке међусобне везе. С друге стране, премошћујући друштвени капитал (друштвени капитал повезивања) је окренут ка споља (енг. *outward-looking*) и њега карактерише инклузивно чланство које се односи на различите групе, нивое и сфере друштва. Примери тога могу се видети у покретима младих, покретима за грађанска права или покретима за родну равноправност.

Премошћујући друштвени капитал ствара оно што се означава генерализованим поверењем, које се заснива на уверењу да сви деле минималан скуп заједничких вредности. Премошћујући друштвени капитал помаже да се превазиђу друштвени расколи, или се у великој мери редукују. Према Патнаму: "учвршћујући друштвени капитал је добар за стварање специфичног реципроцитета и мобилизацију солидарности, док је премошћујући друштвени капитал бољи за повезивање са екстерним ресурсима и дифузију информација" (Putnam, 2000: 22). Патнам сугерише и то да је учвршћујући друштвени капитал добар јер олакшава процес "сналажења" у свакодневном животу (енг. *"getting by"*), док је премошћујући друштвени капитал од кључне важности за "напредовање" (енг. *"getting ahead"*), које изискује постојање тзв. унакрсних (енг. *cross-*

cutting) веза. Учвршћујући друштвени капитал лако се акумулира, јер се заснива на чврстим везама (породичне, пријатељске и сл.). С друге стране, премошћујући друштвени капитал захтева посебан напор да се изгради, јер се заснива на слабијим везама (Woolcock и Narayan 2000: 226).

Само један тип друштвеног капитала није довољан за ефикасно функционисање друштва, већ се оптимални резултати остварују комбинавањем различитих типова друштвеног капитала (Woolcock, 2001). Међутим, у одсуству премошћујућег друштвеног капитала, друштво не би могло функционисати ефикасно. Наиме, друштва са високим нивоом унутаргрупног, учвршћујућег и наглашено ниским нивоом међугрупног, премошћујућег капитала су нестабилна, конфликтна и подељена друштва (Stojiljković, 2010: 85). Истраживања друштвеног капитала која је у региону (Босна и Херцеговина, Хрватска) радила Светска банка, као и код већине других земаља у транзицији, показују да ове земље имају висок ниво друштвеног капитала који зближава, али и низак ниво друштвеног капитала који повезује. У том смислу, илустративан, еклатантан и најсликовитији је пример босанско-херцеговачког друштва у којем се друштвени капитал формира дуж националних линија па, према томе, постоји само учвршћујући, али не и премошћујући друштвени капитал, који тек омогућује стабилизацију сложених заједница (Šalaj, 2007). Са становишта политичке партиципације и унапређења демократске праксе, најважнију улогу има премошћујући друштвени капитал.

Основни изазов представља јачање и учвршћујућег и премошћујућег друштвеног капитала, а да се притом не изгубе предности које учвршћујући друштвени капитал (заснован на породичним и везама унутар заједнице) пружа члановима. Другим речима, учвршћујући и премошћујући капитал не би требало посматрати као међусобно искључиве категорије. Висок ниво друштвене подршке од породице и заједнице може постојати паралелно са генерализованим поверењем у друге. То би вероватно довело до искорењивања корупције, кронизма и непотизма, те обезбедило да сви чланови друштва имају приступ ефикасним услугама и ресурсима.

Поред бројних користи и предности, друштвени капитал може да произведе и негативне ефекте. Потенцијално негативни ефекти друштвеног капитала укључују организовани криминал, клијентелизам, економску неефикасност, ригидне заједнице које гуше иновације и нису функционалне унутар ширег друштва, етнички ривалитет (етноцентризам) и неправедну дистрибуцију ресурса. Негативне последице произилазе из учвршћујућег друштвеног капитала, који се често акумулира у прилично "затвореним", дискриминирајућим и "вертикалним" мрежама, у хијерархијским патрон системима, у

групама за самопомоћ и ексклузивним "*rent seeking*" групама (види: LaPorta и други, 1997). Као пример може да послужи заједница порториканских дилера дрогом у Бронксу, где се појединци који желе да постану поштени чланови друштва искључују из заједнице и постају мета напада усмерених ка томе да се обесхрабре у тој намери (Portes, 1998:7). И Патнам (Putnam, 2000) признаје да се друштвени капитал може користити за остваривање циљева који нису у најбољем интересу друштва. Патнам (Putnam, 2000) се осврће на позитивне последице друштвеног капитала - међусобна подршка, сарадња, поверење, институционална ефикасност - и негативне манифестације - секташтво, етноцентризам, корупција. Он тврди да је премошћујући друштвени капитал тај који води ка кохезивном, добро функционалном друштву. Остаје да се види како се премошћујући друштвени капитал ствара и како креира позитивне резултате.

Може се, дакле, закључити да друштвени капитал у суштини носи потенцијал за укупан развој, али и потенцијал за друштвене патологије, као што су дискриминација, непотизам, корупција, слободни корисници (енг. *free-riding*), организовани криминал, етноцентризам и сл. Корупција постаје нарочито евидентна у друштвима затворене класне структуре, у којима је само-репродуковање друштвених група доминантан образац. Неформално повезивање у кланове и котерије може тако деформисати и чак разорити демократске институције. Аморални фамилизам, односно непотизам и кронизам - шеме рођачких и пријатељских веза могу резултирати неспособношћу друштва да утемељи јавне институције (Stojiljković, 2010).

Разликовање учвршћујућег и премошћујућег друштвеног капитала пружа основ за валоризацију доприноса друштвеног капитала демократском управљању. Партикуларистичке варијанте друштвеног капитала теже да буду опасне по остатак друштва и самим тим подривају политичку стабилност и демократију. За премошћујући друштвени капитал се може рећи да "чини демократију делотворном", омогућавајући колективну акцију у заједничком интересу. Не само да охрабрује грађанску и политичку партиципацију, већ је важан и са аспекта подршке грађана активностима и политикама владе.

Трансформација од учвршћујућег ка премошћујућем друштвеном капиталу треба да смањи значај приписаног заједничког идентитета (групна оријентација) и да повећа важност заједничког циља (мрежна оријентација) и широко распрострањене вредности (друштвена оријентација).

4.4. ЕКОНОМСКИ ЗНАЧАЈ ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА

Концепт друштвеног капитала је економској науци отворио простор за анализу дуго занемариваног утицаја социо-културних фактора на економске промене и процесе. Основни неокласични принципи проширили су се и на области које су традиционално сматране аналитичким тереном других друштвених наука, што је у научним круговима означено као *колонизација* друштвених наука, односно економско-теоријски *империјализам*.

Намеће се логично питање: зашто је друштвени капитал важан у економији? Високи удео друштвеног капитала повећава способност појединаца да сарађују, олакшава контролу и извршење уговора, те смањује *free-riding* и асиметричност информација. Друштвени капитал стога смањује трансакционе трошкове, подстиче иновације и дисеминацију технологије и на тај начин води бољим економским исходима (Fidrmuc и Gërхhani, 2008: 265). Другим речима, друштвени капитал повећава монетарне и немонетарне трошкове опортунистичког понашања. Друштвени капитал, као мрежа односа између појединаца и институција, доприноси и решавању проблема координације на различите начине. Друштвени капитал подстиче локалне актере да удружују своје вештине и *know-how*, те идентификују најбољи заједнички начин деловања, наглашавајући уобичајено дугорочне, а не појединачне краткорочне интересе и усвајајући мање пароксијалну перспективу економског развоја (Wolleb, 2008). Начин на који функционише тржиште дијаманата у Њујорку јасно показује како различити елементи друштвеног капитала, делујући заједно, могу знатно да сниже трансакционе трошкове (Coleman, 1988: 16). Срж аргумента односи се на то да је друштвени капитал у односу на формалне координационе механизме (као што су уговори, бирократска правила итд.) јефтинији начин за спровођење активности од заједничког интереса, решавање неспоразума, алоцирање ресурса, превазилажење разлика итд. Друштвене везе могу да представљају и супститут за недостајућа или скупа формална правила, која треба да подстичу инвестиције у остале финансијске трансакције (Arrow, 1972).

Друштвени капитал представља скуп карактеристика друштвених односа које потенцијално могу побољшати економску добробит појединаца. Табела 9 садржи главне механизме помоћу којих "друштвена густина" утиче на економске перформансе. Овде се "друштвена густина" једноставно дефинише као снага друштвених односа и друштвених обавеза (норми и вредности). Акцент треба да буде на отворености с обзиром да управо она генерише нове идеје и могућности, повећава конкурентски притисак и смањује инерцију и унутаргрупно договарање.

Табела 9. Ефекти "друштвене густине" на економске перформансе

Врста механизма	Позитивни механизми	Негативни механизми
Токови информација	Вредне информације	Недостатак могућности
Индивидуални подстицаји	Смањивање агенцијских проблема и нижи трошкови трансакција	Инерција
Колективна акција	Управљање ризиком Локална јавна добра	Дискриминација

Извор: Callois, 2004: 560

Према неокласичној теорији друштвеног капитала, мреже које чине друштвени капитал настају свесним деловањем актера и имају инструменталну улогу у максимирању корисности у складу са преференцијама актера (Ignjatović и Tomanović, 2009). Вулкок (Woolcock, 2001) истиче друштвени капитал као кључну детерминанту одрживог економског развоја. Истражујући значај друштвеног капитала, Фукујама је анализирао везу између поверења, друштвеног капитала и националног економског успеха. На концепту друштвеног капитала, односно акумулацији поверења, Фукујама рангира конкурентске способности земаља (Fukuyama, 1995). Друштвени капитал сматра додатним ресурсом, националном способношћу или даром који повећава производни потенцијал привреде. У својој компаративној студији развоја економске организације и привредне структуре из 1995, Фукујама дели друштва на она са вишим (Немачка, Јапан и САД) и она са нижим степеном поверења (Тајван, Хонг Конг, Италија, Француска), на основу генералне спремности људи да граде везе ван непосредног круга породице. Разликама у нивоу поверења (концепт радијуса поверења (енг. *radius of trust*)) објашњава и различите економске перформансе ових привреда. Друштва која се заснивају на чврстим породичним везама и "уском радијусу поверења" нису погодна за брз економски развој (Fukuyama, 1999). Друштва која стварају услове за развој генерализованог поверења имају истовремено и потенцијал за развој корпорација (крупан бизнис), које су предуслов за успешан економски развој. За Фукујаму, државна интервенција представља сурогат недостајућег спонтаног друштвеног капитала, нарочито у економској сфери (Fukuyama, 1997: 70). Слично Патнаму, и Фукујама је разматрао користи друштвеног капитала на макро-нивоу. Фукујама, попут Патнама, такође наглашава важност друштвеног капитала - који се манифестује у снажном грађанском друштву - у функционисању савремених либералних демократија.

Анализом економске улоге друштвеног капитала бавиле су се и *међународне организације* као што су OECD, UNIDO и Светска банка. На самом почетку студије *The Well-Being of Nations* апострофира се да људски и друштвени капитал нису циљеви, већ инструменти за постизање економског и друштвеног развоја (OECD, 2001). Експертски

тим Организације Уједињених Нација за индустријски развој (UNIDO) сматра да *премошћујући* друштвени капитал може да допринесе економском развоју на дужи рок. Овај тип друштвеног капитала је теже индуковати, јер се мала предузећа у земљама у развоју углавном ослањају на мрежу која је заснована на "заједничком идентитету" (учвршћујући друштвени капитал). Закључак који се неминовно намеће је да морају да буду развијене све форме друштвеног капитала (види: Ignjatović, 2011).

У истраживањима Светске банке друштвени капитал означен је "недостајућом кариком" (енг. *missing link*) у разумевању економског развоја. Како би подстакла теоријска и емпиријска истраживања друштвеног капитала, Светска банка је у октобру 1996. године покренула Иницијативу за друштвени капитал (*SCI - Social Capital Initiative*)¹², са великодушном финансијском подршком Владе Данске. Иницијатива је имала три циља: (1) проценити утицај друштвеног капитала на ефективност пројеката које финансира Светска банка; (2) идентификовати начине на које спољна подршка може помоћи у процесу формирања друштвеног капитала; и (3) пружити допринос развоју индикатора за праћење друштвеног капитала и методологији мерења његовог утицаја на економски развој. Иницијатива Светске банке за друштвени капитал изнедрила је читав низ студија које су указале на то да су друштвене мреже и норме реципроцитета веома важне у активирању колективних напора које могу помоћи развојним иницијативама. Оне истражују улогу друштвеног капитала на микро, мезо и макро нивоу. У коначном, ове студије нам сугеришу да друштвени капитал треба посматрати као саставни део реализације ортодоксних развојних пројеката, почев од брана и система наводњавања, до локалних школа и здравствених клиника.

4.5. ДРУШТВЕНИ КАПИТАЛ У ФУНКЦИЈИ ГЕНЕРИСАЊА ТРАЖЊЕ ЗА ДОБРИМ УПРАВЉАЊЕМ

Друштвени капитал, уз помоћ механизма путем којих олакшава колективну акцију, генерише тражњу за добрим управљањем. Изградња односа поверења и сарадње на различитим нивоима друштва доводи до повећаног ангажовања грађана и респонзивнијег управљања.

Мреже су специфични структурни аранжмани и релативно стабилни кластери јавних и приватних актера, као и средство за координацију и алокацију ресурса. Главни

¹² Иницијатива за друштвени капитал формално се зове Иницијатива о дефинисању, праћењу и мерењу друштвеног капитала.

аргумент литературе о управљању је тај да су мреже у средишту креирања политика. Као конкретни систем деловања, *policy* мреже су најубичајенији облик савременог јавног управљања, који могућава владама да мобилишу политичке ресурсе у ситуацијама када су ти ресурси широко распршени између јавних и приватних актера (за детаље види: Börzel, 1997). У већини случајева, чворови унутар *policy* мреже представљају корпоративне или колективне политичке или административне актере, као што су министарства, владине агенције или друштвени актери као што су удружења, синдикати или чак приватни актери као што су компаније које заузимају одређене позиције или улоге. Анализа *policy* мрежа добила је и широку пажњу и наишла на озбиљну критику, иако и даље остаје њена неспорна хеуристичка вредност с аспекта анализе комплексних политичких процеса.

Поверење се сматра веома важним јер омогућава и олакшава многе облике размене у друштву. Независно од тога да ли се односи на решавање Хобесијанског проблема поретка, смањење друштвених комплексности или минимизирање принципал-агент проблема, показало се да је поверење од фундаменталне важности (Kim, 2012: 279). Често се говори о поверењу као "*управљачком капиталу*" (енг. *governance capital*). Ово стога што поверење (продукт високог нивоа друштвеног капитала) може повећати учешће грађана у групама и мрежама које им помажу да идентификују заједничке приоритете и ефикасније испољавају своје захтеве. Када грађани могу јасно да артикулишу своје захтеве, већа је вероватноћа да ће њихови интереси бити боље сагледани, да ће се повећати одговорност званичника, те да ће се побољшати квалитет владиних услуга. Ова "потражња" за добрим управљањем доводи до веће респонзивности, транспарентности и одговорности владе на страни "понуде" (MERCY CORPS, 2017: 9).

Када говоримо о односу друштвеног капитала и јавног управљања, треба имати у виду чињеницу да је друштвени капитал "имовина" која остаје латентна све док је власници не активирају у своју корист. Капацитети који су од кључног значаја за активирање позитивних утицаја друштвеног капитала на добро управљање односе се на (MERCY CORPS, 2017: 10):

1. Капацитет лидера као "носилаца" промена - потребно је развијати лидерске капацитете агената промена - појединца или група, од утицајних чланова заједнице до NVO или политичких партија, који су укључени у рад на трансформацији система – а који могу помоћи у артикулисању, агрегацији и што бољем представљању преференција грађана.

2. Капацитет владе - полази се од хипотезе да су политичке елите и бирократе, који су чланови друштва богатог друштвеним капиталом, способнији да постижу компромисе и ефикасно сарађују. Бирократска сарадња доводи до ефикасности у интерним

активностима владе. Међутим, докази о овом узрочном односу су још увек недовољни, с обзиром на то да се показало да могућност владе да одговори на захтеве грађана може да зависи и од других фактора, као што су институционална структура, финансијски и људски капитал, организациони подстицаји и култура. Стога, иако друштвени капитал може допринети ефективнијем и инклузивнијем управљању, не треба га сматрати леком за све (енг. *cure-all*).

5. ДРУШТВЕНИ КАПИТАЛ И КВАЛИТЕТ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

5.1. ДРУШТВЕНИ КАПИТАЛ И ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ - - ТЕОРИЈСКИ АРГУМЕНТИ

Нема сумње да су демократија и јавно управљање "две гране истог стабла". С друге стране, природа односа друштвени капитал - демократија представља једно од најкомплекснијих подручја проучавања деловања друштвених односа на политичке појаве.

Токвил је био пионир у истицању аргумента по коме је друштвени капитал кључан за демократију. У свом делу *Democracy in America* ([1835, 1840] 1990), аутор као непомирљиви противник историјског детерминизма настоји да покаже да је успех, стабилност и просперитет америчке демократије повезан са постојањем широког спектра добровољних удружења (енг. *voluntary associations*), односно високим нивоом друштвеног капитала. Показујући примарни интерес за добровољна удружења грађана, Токвил их посматра као најширу школу демократије, у којој се демократско мишљење и грађанско ангажовање практично уче и установљавају кроз свакодневну праксу и путем непосредне комуникације, што је врло важно за одрживи развој и несметано функционисање демократије. Токвил је веровао да организације, посредујући између појединца и државе, могу играти кључну улогу у усмеравању демократских друштава према напретку. Кроз опаску да учешћем у различитим добровољним организацијама Американци уједно стичу и корисна знања која касније могу применити уколико желе покренути било какву сопствену економску организацију, Токвил се приближава данашњим тврдњама о друштвеном капиталу. Само такви појединци могу да омогуће да демократија успешно функционише. Највећим доприносом Токвила сматра се то што је указао на један одрживи модел јавно-политичког функционисања који има "не-државну" форму, чиме је

превазишао локовске идеје о тоталној одвојености грађанске и политичке сфере, али и русоовско схватање о потпуној утопљености друштва у политичку доминацију.

Анализирајући однос друштвеног капитала (иако тај израз није експлицитно коришћен) и демократије, Алмонд и Верба у својој књизи *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (1963) установили су позитиван однос између интерперсоналног поверења, учешћа у групама у заједници и партиципације и подршке демократским партијама и политици. Алмонд и Верба наглашавају да, с једне стране, демократска влада мора да управља; она мора имати моћ и руководство и доносити одлуке. С друге стране, она мора бити одговорна према грађанима. Суштинско обележје демократије је да *владајуће елите морају одговорити на жеље и захтеве грађана*. Политичка дебата је индикатор виталности *homo politicus-a* и одраз здравља једног друштва. Алмонд и Верба наглашавали су значај друштвене партиципације и интерперсоналног поверења за демократију, иако у свом раду експлицитно нису користили израз "друштвени капитал". Као теоретичари модернизације Алмонд и Верба сматрају да је повећање друштвеног поверења повезано с повећањем политичке партиципације, посебно у виду гласања. Повећана партиципација, пак, генерално је прихваћена као знак политичког поверења и демократизације.

Кроз однос друштвеног капитала и демократије Патнам нуди објашњење за добро или лоше управљање. Пошто је повезао добро управљање са степеном ангажовања грађана у друштвеном животу, Патнам је инспирисао ново истраживачко поље истраживањем друштвеног поверења, норми реципроцитета и мрежа грађанског ангажмана, који се кристалишу као примарни конституенти друштвеног капитала. Када говори о ефектима друштвеног капитала на демократски развој, Патнам, наводи да је тај утицај димензионалан и дели се на "спољашњи" - утицај на ширу државну заједницу и "унутрашњи" - који је усмерен на појединца. "Спољашњи" ефекти се огледају у томе што појединци и групе укључени у различите друштвене мреже лакше и ефикасније изказују своје ставове према влади, проток информација од јавног интереса је бржи, кроз друштвене мреже се дискутује о јавном животу и битним политичким питањима а друштвени ставови мултиплицирају. "Унутрашњи" ефекти манифестују се тако што повезивање јача друштвеност, сарадњу, позитивне црте личности и карактера код појединаца, стварајући од њих одговорне и ангажоване грађане (Putnam, 2000). Роберт Патнам указује на то да посткомунистичке земље у начелу карактерише низак ниво друштвеног капитала, што има погубне последице по квалитет управљања и процес демократизације. Током демократске транзиције у Источној Европи, у условима јачања

националистичких идеологија, неразвијених друштвених и политичких мрежа, споре децентрализације и аутономне друштвене мобилизације, и процес демократске консолидације био је отежан.

У својој пионирској и утицајној књизи *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (1993) Роберт Патнам износи један моћан дискурс, једну снажну идеју и централни аргумент по којем је друштвени капитал фактор који је директно одговоран за постојање разлика у демократским перформансама између италијанских регија (високе у северно-централним регионима и ниске на југу Италије). Патнам је закључио да је успех демократских реформи снажно повезан са присуством демократског друштвеног капитала у различитим регионима Италије. Проучавајући перформансе 20 регионалних италијанских влада Патнам (Putnam, 1993) је дошао до налаза по коме су области богате друштвеним капиталом испољиле респонзивније и делотворније управљање. Патнам је сачинио листу од 12 индикатора за утврђивање квалитета рада владе: стабилност кабинета; спремност владине администрације да исплаћује предвиђена буџетска средства на време; статистичке и информатичке услуге; реформа законодавства; законодавне иновације; дневне болнице; породичне клинике; инструменти индустријске политике; пољопривредни капацитети; трошкови лечења и становања и урбани развој. Патнам истиче друштвени капитал као примарну детерминанту успешности демократије. Темелј и општа референтна тачка наведене књиге је Патнамов став по којем "изградња друштвеног капитала неће бити лака, али то је кључ успешног функционисања демократије" (Putnam, 1993: 184). Он наставља, уз експлицитно упућивање на Олсонове аргументе: "друштвени капитал, који је утеловљен у хоризонталним мрежама грађанског ангажовања, подстиче перформансе политичара и економије, а не обрнуто: снажно друштво, снажна економија; снажно друштво, снажна држава" (Putnam, 1993: 173, 176). Патнамову идеју о односу друштвеног капитала и доброг управљања не треба схватити као механизам који делује у једном правцу, већ кроз међусобну условљеност.

Проучавајући случај Италије, Роберт Патнам развио је софистицирани приступ за разумевање тога шта чини савремене демократије стабилним или нестабилним, ефикасним или неефикасним, легитимним или нелегитимним (Fabbrini, 2011: 391). У свом познатом раду *Bowling Alone: America's Declining Social Capital* (1995), објављеном у *Journal of Democracy* Роберт Патнам се по узору на истраживања спроведена у Италији окреће америчком друштву и покреће питање смањења друштвеног капитала у њему. Аутор указује на тренд по коме се Американци све више повлаче из друштвених структура у којима се и путем којих се друштвени капитал развија. Његово истраживање

указало је на то да је дошло до осетног опадања грађанске и политичке партиципације, што може негативно утицати на виталност демократије у САД. Као потврду смањења друштвеног капитала он наводи смањење броја добровољних удружења (што метафорички симболизује кроз клубове за куглање), смањење излазности гласача, смањење присуства на јавним скуповима, смањење чланства у синдикатима, смањење активности грађанских организација, пад поверења у владу, знатно смањење друштвених иницијатива, као и смањење организација колективне мобилизације (укључујући синдикате и политичке партије). Међутим, упркос уоченој кризи друштвеног капитала у развијеним друштвима, метафорички описане појавом да све већи број Американаца иде на куглање сам, демократије и даље надмашују аутократске системе у погледу друштвеног капитала (Џунић, 2010).

Памела Пакстон (Paxton, 1998; 1999; 2002) истиче да друштвени капитал може утицати на демократију на два начина. Прво, друштвени капитал може олакшати *успостављање демократије* у недемократским земљама кроз ограничавање "способности државе да директно угњетава грађане и стварање простора за несметан раст организоване опозиције". Друго, друштвени капитал може промовисати и *несметано функционисање постојећих демократија* кроз "афирмацију удружења која уче толеранцији, промовишу компромис, стимулишу политичку партиципацију и обучавају лидере" (Paxton, 2002: 257). Другим речима, друштвени капитал поспешује и процес транзиције ка демократији и процес њене консолидације.

Нема сумње да се демократија и добро управљање међусобно подржавају (Fukuyama, 2013). Демократски систем је суштински предуслов доброг управљања. Док се демократија ослања на легитимитет владе, добро управљање се односи на ефикасност владе. Демократија, која је основа за добро управљање, ствара основу за учествовање грађана у питањима која утичу на њихов живот. У практичном смислу, демократија и добро управљање захтевају, између осталог, активно учешће у процесима одлучивања од стране грађана, директно или преко својих легално изабраних представника у парламенту и/или удружења. Демократија је катализатор одговорности, транспарентности и респонзивне владе која доноси добро управљање. Да би демократија обезбедила развој доброг управљања, Линц и Степан (Linz и Stepan, 1999) сугеришу четири међусобно повезана услова који морају да буду испуњени: да владавина права гарантује грађанске слободе и слободу удруживања, функционална бирократија која служи јавном интересу, слободно и вибрантно грађанско друштво и релативно аутономно политичко друштво.

5.2. МЕЋУЗАВИСНОСТ ИЗМЕЋУ ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА И ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

Каузалност између друштвеног капитала и доброг управљања у литератури је доста истраживана (Levi 1996; Tarrow 1996; Portes и Landolt 1996; Foley и Edwards, 1996; Berman, 1997; Lijphart, 1999; Lowndes и Wilson, 2001; Rothstein, 2001; Scheepers и др., 2002; Jankauskas и Šeputienė, 2007; Bowles и Gintis 2002; Sullivan, 2009; Ritter, 2013). У истраживању ове везе могу се идентификовати три различита приступа. Заговорници *bottom-up* приступа постављају друштвени капитал као извор добрих владиних перформанси, пропоненти институционализма сматрају да институционални аранжмани обликују друштво и његово политичко понашање, док трећи приступ аргументује интеракцију између грађанског друштва и владиних институција комбинујући микро/*bottom-up* и макро/*top-down* приступ.

Нарајан (Narayan, 1999) истиче да у друштвима или (заједницама) са добрим управљањем и високим нивоом премошћујућег друштвеног капитала постоји комплементарност између државе и друштва, као и виши ниво друштвеног и економског благостања. Али када се друштвени капитал друштва наслања претежно на примарне друштвене групе, које нису повезане једна са другом, моћније групе доминирају државом, искључујући друге групе.

Патнамово емпиријско истраживање (Putnam, 1993; 2000) показало је да се помоћу друштвеног капитала могу објаснити различити политички, социјални и економски исходи, укључујући ефикасност владе (индикатор квалитета јавног управљања). Пошто је добро управљање довео у везу са степеном ангажовања грађана у друштвеном животу, Патнам је инспирисао ново истраживачко поље - истраживање друштвеног поверења, норми реципроцитета и мрежа грађанског ангажмана.

Поставља се питање да ли је друштвени капитал предуслов доброг управљања (види: Putnam 1993; 2000), или, пак, групе са ексклузивним чланством доводе до развоја нелибералних мрежа и "буразерског" капитализма (енг. "*crony capitalism*"), што подрива квалитет управљања, како се неретко истиче? Док се поверење и мреже добровољних удружења кристалишу као примарни конституенти друштвеног капитала, њихов однос према демократском квалитету остаје непознат. Патнам сам, међутим, одбацује "дебату о култури-насупротив структури" као непотребну (Putnam, 1993: 181). По Левију (Levi, 1996: 49), "чак и под претпоставком да су грађани мобилисани за политичку акцију, њихови капацитети за формулисање делотворних захтева и санкционисање владе могу остати

ограничени". Постављање агенди, доношење одлука и медијска манипулација значе да одређена питања никад не доспеју у јавност. Карактер локалних политичких институција је кључна варијабла у одређивању да ли друштвени капитал постаје стварни, а не потенцијални ресурс за демократију и управљање. "Понуда" друштвеног капитала (која и сама утиче на институције локалне управе) мора бити у складу са "потражњом" унутар политичког процеса. У том контексту, Тароу (Tarrow, 1996: 394) наглашава важност изградње државе. По њему, ниво грађанске компетенције региона је резултат претходних искустава са државом. Експлоатација јужно-италијанских региона од стране Севера успоставила је патерналистичку политику и институције, због чега је становништво на југу генерално неповерљиво према владиним званичницима (Tarrow, 1996: 394-395). Закључак је да су политичке структуре узрок недостатка грађанског ангажовања, пошто нису успеле да обезбеде услове за развој друштвеног капитала. У том смислу, подстицање грађанске партиципације могло би да компензује дефекте друштвеног капитала, и тиме делује не само на симптоме, већ и на узроке проблема (Tarrow, 1996: 396).

Боикс и Поснер (Voix и Posner, 1998) нуде пет модела односа између кооперативног капацитета друштва и учинка његових политичких институција.

1. *Рационални бирачи и компетитивне елите* (енг. *Rational Voters and Competitive Elites*). Друштвени капитал доприноси добром управљању у мери у којој чини грађане "софистицираним конзументима политике" и олакшава артикулацију њихових захтева. Знајући да се прате и да се расправља о њиховом понашању, изабране политичке елите радиће боље како би ефикасније управљале, и како не би биле смењене на изборима. На тај начин повећава се вероватноћа да политике владе рефлектују преференције бирача.

2. *Бюрократска ефикасност* (енг. *Bureaucratic Efficiency*). Друштвени капитал промовише институционалну ефикасност кроз утицај на понашање бюрократске елите која доноси одлуке. То чини на два начина. Прво, друштвени капитал подстиче способност државних бирократа да сарађују једни са другима у вршењу своје функције. Друго, друштвени капитал повећава способност државних службеника да управљају јавним службама, тако што конституише неформалне институције. У заједницама богатим друштвеним капиталом, јавне агенције ће због тога имати ниже трошкове мониторинга. За разлику од тога, заједнице које су сиромашне у друштвеном капиталу морају превазићи присуство широко распрострањеног опортунистичког понашања унутар структура власти увођењем скупог надзора и инструмената за санкционисање.

3. *Поштовање правила* (енг. *Rule Compliance*). Овде се наглашава улога друштвеног капитала у смањењу трошкова у сфери односа на релацији грађанин - влада.

Активности владе резултирају користима за грађане, али намећу и одређене трошкове. Држава користи средства прикупљена порезима како би финансирала школе, полицију, путеве и друге јавне службе обезбеђујући сигурнија радна места, чисто окружење и сигурнију храну и лекове. Будући да поменута добра и услуге имају карактер јавних добара, појединци имају интереса да постану слободни корисници. Друштвени капитал смањује потребу за развојем сложених и скувих механизма контроле, ослобађајући простор да људски и финансијски ресурси које држава користи у ове сврхе буду усмерени ка повећању ефикасности или ширењу опсега услуга које пружа, или пак за друге циљеве и приоритете.

4. *Грађанске врлине (енг. Civic Virtue)*. У првом моделу који су поменути аутори представили, наглашена је улога коју друштвени капитал игра повећавајући обим и јасноћу грађанских захтева према влади и интензивирањем респонзивности елита на те захтеве. Друштвени капитал, међутим, може утицати и на природу грађанских преференција.

5. *Прилагођавање елите (енг. Elite Accommodation)*. Овај модел односи се на посебан подскуп земаља и институционалних оквира у којима су проблеми доброг управљања усложњени чињеницом да су грађани подељени у антагонистичким етничким, верским или класним скупинама. Управо друштвени капитал може помоћи у премошћавању друштвених подела унутар дубоко подељених друштава.

Ослањајући се на аргументацију Боикса и Поснера (Boix и Posner, 1998), Кнак (Knack, 2002: 773) истиче да друштвени капитал може да побољша учинак владе повећањем респонзивности владе и јачањем иновативног капацитета и флексибилности у креирању политика. При том, нормe реципроцитета више доприносе ефикасности владе од грађанског ангажовања (учешће у добровољним удружењима) (Knack, 2002: 772).

Тавитс (Tavits, 2006) истиче да друштвени капитал повећава спремност бирократа да сарађују у извршавању својих дужности, што заузврат побољшава институционалну ефикасност, мерену владиним управљачким капацитетима. Резултати његовог истраживања упућују на два закључка: прво, у заједницама са високим нивоом друштвеног капитала, влада није "спољни актер", него партнер заједнице; друго, административна ефикасност не зависи од грађанске подршке, али се може побољшати кроз институционалне реформе.

Поверење као компонента друштвеног капитала, како друштвено, тако и политичко, је *sine qua non* доброг управљања. Добро управљање и поверење се међусобно подстичу (види: United Nations, 2008: 41). На пример, ако се грађани *ослањају* на владу то је пример

како треба да функционишу системи и процеси јавног управљања. Насупрот томе, ако грађани *престану да се ослањају* на владу, онда заобилазе институције и тиме доприносе стварању нестабилности. Слично томе, ако грађани престају да се ослањају на владу као свог *старатеља*, најнепосреднија последица би био колапс пореског система и банкрот државе, пошто грађани одбијају да поверавају свој новац држави. Сматра се да је политичко поверење (индикатор друштвеног капитала) један од главних покретача доброг управљања. Висок степен поверења у владу и политичке актере користи свим грађанима, посебно мањинама и грађанима који су у социјално-економском и/или политичком смислу у неповољном положају. Развијено грађанско друштво, које ефикасно посредује између грађана и владе има важну улогу у "агрегирању" и заступању интереса. Ако грађани мисле да влада с правом држи и врши власт, онда та влада ужива политички легитимитет. На тај начин политичко поверење води у добро управљање тако што доприноси изградњи политичког легитимитета. Политички легитимитет, заузврат, додатно потхрањује политичко поверење, чиме доприноси демократизацији управљања (види: Blind, 2007).

Земља са високим уделом друштвеног капитала и друштвеног поверења, не само да има функционално друштво већ и распонзивну владу. С тим у вези у литератури о друштвеном поверењу могу се издвојити два конкурентска модела:

1) Модел усмерен на друштво (енг. *society-centered model*) - друштвено поверење је покретачка снага за добро управљање.

2) Модел усмерен на државу (енг. *state-centered model*) - добро управљање је то које подиже ниво поверења у друштву и стога би држава требала да уложи напоре у изградњу квалитетних институција, како би подстакла развој друштвеног поверења (Rothstein и Stolle, 2008).

Норме као компонента друштвеног капитала такође изражавају вишеслојни аспект управљања. Посебно је етика јавних услуга кључни предуслов и окосница доброг управљања.

Стварање *мрежа* (компонента друштвеног капитала) представља изазов за управљање, јер мреже постају аутономне и одупиру се централном дириговању. Управљање је процес који се одвија у мрежама управљања (сви процеси интеракције унутар мрежа управљања који се баве одређеним проблемом, политиком, програмом или јавним услугама), или другим речима кроз управљање мрежом (скуп свесних управљачких покушаја или стратегија актера у мрежама управљања које имају за циљ утицање на процесе интеракције и/или карактеристике ових мрежа). Савремено управљање се често описује као *policy* мрежа која олакшава координацију јавних и приватних интереса и ресурса и унапређује ефикасност

у спровођењу јавне политике (Katsamunski, 2016: 135). У мрежама, владе нису доминантни актери који могу једнострано наметнути своју вољу другим актерима, што даље имплицира да јавни менаџмент мора узети у обзир норме и вредности које превазилазе критеријуме делотворности и ефикасности које доминирају дебатом о новом јавном управљању (Klijn и Коррејан, 2000: 135). Унутар концепта управљања мрежом (енг. *network governance*) наглашава се важност партнерства, сарадње, заједничких програма и заједничких пројеката, уместо јединствене централизоване владе, државног елитизма и *top-down* приступа у одлучивању. *Policy* мреже односе се на сет формалних институционалних и неформалних веза између владиних и других актера структурираних око заједничких уверења и интереса у креирању јавних политика и њиховој имплементацији (Rhodes, 2008: 426). У питању је демократска мрежна структура, која је више у складу са кооперативном него са интервенционистичком државом и, сходно томе, превазилази формалне институционалне аранжмане и наглашава важност неформалних, децентрализованих процеса и односа у креирању политике. *Policy* мреже као специфична форма управљања у модерном политичком систему су итекако значајне за политичко одлучивање у смислу колективног одлучивања, али и због тога што дају увид у процес регрутовања актера на елитним позицијама и могу открити скривене центре моћи у друштву.

Мреже и мрежни процеси носе са собом и значајни демократски легитимитет јер се по природи сматрају *хоризонталним аранжманима* које је тешко контролисати од стране вертикално организованих институција репрезентативне демократије, или, пак, *новим облицима директне демократије* који се надмећу или чак замењују традиционалне форме демократије. Мреже могу послужити и да оправдају неолибералне тржишне стратегије и менаџерску јавну управу, као и приступе политичком и друштвеном оснаживању (Frey, 2015).

5.3. ДРУШТВЕНИ КАПИТАЛ, ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ И ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ

Једно од питања које последњих деценија заокупља пажњу научне јавности је улога друштвеног капитала и доброг управљања у економском развоју и расту. Поред тога, елементи друштвеног капитала су важни за функционалну демократију, која је опет повезана са квалитетом јавног управљања.

За Џозефа Стиглица (Joseph Stiglitz), постизање одрживог развоја једне привреде подразумева успостављање равнотеже између тржишта и државе (Stiglitz, 2010). Према новим теоријама раста, јавно управљање је важна детерминанта одрживог економског

раста. Сматра се да земље са лошим управљањем могу дуго остати заробљене у стању које карактеришу ниске стопе раста, неповољна институционална инфраструктура и да је онда потребан шок приступ (јачање институција, бескомпромисна борба против корупције, јачање владавине права) да би се извукле из таквог стања (види: Acemoglu и Robinson, 2012). За оне који се баве макроекономском политиком, управљање је важно из два разлога. Прво, боље управљање има везе са дубљим економским и финансијским развојем. Добро управљање може помоћи у подстицању финансијског развоја - повећањем стабилности у банкарском сектору, подстицањем развоја тржишта ликвидних средстава и корпоративних обвезница, и ширењем институционалне базе за укључивање колективних инвестиционих ентитета попут пензијских фондова и заједничких фондова - који су важни за финансирање предузетничких подухвата и охрабривање институција у прикупљању штедње. Друго, боље управљање доприноси макроекономској стабилности (de Brouwer, 2003). Добро управљање је предуслов како за домаће, тако и за стране директне инвестиције (Acemoglu и други, 2005), не само за земље са ниским нивоом прихода, већ и за земље са средњим приходом и високим приходима. Унапређење квалитета јавног управљања је од суштинског значаја за инвестиције, економски раст и међународну трговину. Добро управљање је важно и са аспекта одрживости и кредибилитета економске политике. Ово се не односи само на политику макроекономске стабилизације, већ и на друге важне сегменте политике који се односе на трговину и индустрију, инвестиције и технологију, развој тржишта и конкуренцију, регионални развој и смањење незапослености и сиромаштва (Albassam, 2013: 2).

Данас постоји широко распрострањени консензус међу креаторима политика и теоретичарима да су добро управљање и јаке институције у основи економског развоја (Kaufmann и други, 2006). Међутим, као примери земаља које су успеле да упркос ниском скору индикатора "владавине права" остваре снажан дугорочни економски раст, наводе се: Кина од 1978, азијски тигрови у условима диктатуре током 1960-их и 1970-их, економско "чудо" милитантно вођеног Бразила током 1960 и 1970-их, Француска током њеног *trente glorieuses* након Другог светског рата, и Швајцарска и САД у 19. веку. С друге стране, Кауфман и Крај (Kaufman и Краау, 2002) су процењивали глобалне индикаторе управљања у периоду од 1996. до 2002. године и пронашли позитивну везу између дохотка по глави становника и квалитета управљања. Међутим, иако истраживања показују да постоји снажна позитивна корелација између прихода по глави становника и квалитета управљања, економски раст не води аутоматски до побољшања у управљању, што је познато као "асиметрична теза".

Питање утицаја управљања на економски раст дуго је било занемарено у неокласичној теорији раста, али је постало актуелно са појавом ендогених теорија раста крајем 1980-их. Многа истраживања потврдила су позитиван утицај побољшаног квалитета управљања на економски раст (Knack и Keefer, 1997; Khan, 2007; Kaufmann и други, 1999a, 1999b; Knack и Keefer, 1995; Хан и други, 2014; Bayar, 2016; Ваџун, 2005; Albassam, 2013).

У закључку се може рећи да земље треба да промовишу добро управљање у циљу убрзања привредног раста. Јавно управљање је битна детерминанта дугорочног економског раста. Оно има потенцијал да утиче на економски раст путем мноштва директних и индиректних канала јер представља једну од кључних детерминанти економског окружења и институција, који утичу на процес одлучивања економских актера (Acemoglu и други, 2005) и на инвестиције у физички и људски капитал и технологију (који су главни покретачи економског раста). Јавно управљање утиче и на квалитет и ефикасност јавних инвестиција. Штавише, јавно управљање може позитивно утицати на економски раст тако што доприноси развоју финансијског сектора, повећању прилива страних директних инвестиција, као и побољшању корпоративног управљања, што позитивно утиче на економски раст. Земље добијају веће рејтинге када имају добру јавну администрацију, а већи кредитни рејтинг такође позитивно утиче на економски раст, индиректно, смањујући трошкове капитала. Коначно, земље са бољом јавном управом рационализују јавну потрошњу, што позитивно утиче на економски раст.

Испитивањем функционалне међузависности друштвеног капитала, јавног управљања и друштвено - економског развоја у својим радовима посебно су се бавили Еванс (Evans, 1996; 1997) и Истерли (Easterly, 2000). Evans (1996, 1997) се у свом раду бави истраживањем односа на релацији држава - друштво у контексту социо-економског развоја. Он истиче значај "синергије између државе и друштва" (енг. "*state-society synergy*"), где активна влада и мобилисане заједнице могу међусобно ојачати развојне напоре и бити катализатор економског развоја. Јавне агенције могу промовисати норме сарадње и мреже грађанског ангажовања и користити их за развојне циљеве (Evans, 1997), док се друштвени капитал намеће као кључна варијабла у развоју институција, чиме утиче и на економски развој. Поменута синергија између државе и грађанског активизма почива на: (1) *комплементарности* (односи узајамне подршке између јавних и приватних актера), која се посебно може манифестовати кроз активности привредних комора које охрабрују сарадњу између друштвених асоцијација и пословних група, и (2) *утканости*, која се тиче природе и степена повезаности грађана и јавних службеника, што је посебно важно за

актере локалних пројеката који су због блиских друштвених веза са локалном заједницом подвргнути сталном притиску да постижу позитивне резултате. У целини узев, слабе државне институције и дубоки јаз између моћних ауторитета и обичних грађана резултираће политичком нестабилношћу, корупцијом, растућом неједнакошћу и одливом капитала, за шта је илустративан пример Русија (Džunić 2008: 147). Easterly (2000) у свом раду наглашава да је економски развој у земљи резултат кохерентних јавних институција и способности друштва да оствари оно што се назива тзв. "*консензус средње класе*" (енг. "*middle class consensus*"). Консензус средње класе дефинисан је као висок удео прихода за средњу класу и низак степен етничких подела (Easterly, 2000: 1), односно такво друштво у којем не постоје изражене класне или етничке разлике (Easterly, 2000: 2). Консензус средње класе доводи се у везу са бољим образовањем, бољим здравственим стањем нације, бољом инфраструктуром, бољим економским политикама, мањом политичком нестабилношћу, мањом вероватноћом избијања грађанског рата, динамичнијом друштвеном "модернизацијом" и урбанизацијом, те бољим демократским перформансама (Easterly, 2000).

У друштвима са квалитетним формалним институцијама и високим нивоом премошћујућег друштвеног капитала присутна је комплементарност између државе и друштва, што води економском просперитету. С друге стране, друштва у којима друштвени капитал егзистира углавном у оквиру примарних друштвених група које су међусобно неповезане (и где најмоћније групе господаре државом, искључујући све остале) одликују се константним латентним конфликтима. Трећи могући исход огледа се у могућности да односи држава-друштво резултирају конфликтима, насиљем, ратом или анархијом - хаосом у коме ратни профитери, локални криминалци и разни покрети замењују ауторитет моћи државе. Напоследку, у четвртом случају ако су грађани ускраћени за припадајуће користи и услуге услед дисфункционалности државе, резултат ће бити креирање неформалних мрежа као супститута за формалне институције и базичне стратегије за "састављање краја са крајем" (Džunić, 2008: 147).

5.4. ДРУШТВЕНИ КАПИТАЛ КАО ПОТЕНЦИЈАЛНА БАРИЈЕРА РАЗВОЈУ ДЕМОКРАТСКИХ ИНСТИТУЦИЈА

Једна од најважнијих тврдњи која се везује за друштвени капитал је да он има потенцијал да демократију учини делотворном, тако што подстиче различите форме партиципације и учешћа јавности у процесу колективног одлучивања.

Теорија друштвеног капитала сугерише да учешће у добровољним удружењима развија друштвене мреже које доводе до повећања нивоа поверења и сарадње унутар заједнице (Putnam, 2000). Међутим, друштвени капитал у облику поверења и неких типова *удружења* заправо може бити препрека развоју демократије у зависности од културног и политичког контекста који је присутан у друштву у датом тренутку (Raxton 2002). То је разлог због чега су се неки теоретичари осврнули на друштвени капитал као на "мач са две оштрице", упозоравајући на потенцијално негативне последице. Често се прави разлика између тзв. *Олсоновских* и *Патнамовских* организација, што је у литератури познато као Олсон-Патнам апорија (енг. *Olson-Putnam "aporia"*). Олсоновске групе карактерише учвршћујући друштвени капитал, док се Патнамовске групе повезују са премошћујућим друштвеним капиталом. Организације Олсоновског типа укључују професионалне асоцијације, политичке партије и радничке синдикате, док организације Патнамовског типа укључују спортске, омладинске, образовне и културне организације. За Патнамовске групе каже се да развијају навике сарадње, солидарности и подстичу колективну акцију. С друге стране, Олсоновске групе везују се за тзв. хипотезу институционалне склерозе и делују као специјализоване интересне групе (лобији), са негативним последицама на економски раст. Како се ове групе формирају и развијају, фокусирају се на прерасподелу прихода и богатства, чиме се заправо боре за поделу економског богатства, на штету његовог увећања. Ако, пак, дође до сукоба интереса тако организованих група, заједнички утицај на поверење и последично на економску активност, био би негативан. У таквој ситуацији, привреда и друштво могу бити заробљени у конфликтима између организованих група.

Друштвене мреже могу произвести значајне негативне последице, посебно ако су искључиве (нпр. "Мафија" и патерналистичка мрежа). Друштвене мреже, као што су картели, монополи, Мафија, политичке организације и групе за лобирање, могу изражавати партикуларистичке захтеве и, као такве, пружити погодности за чланове, али то често може бити на рачун нечланова (Knowles, 2005). У том контексту, Џаџ (Judge 1995) тврди да је конфликт између конкурентних интересних група неизбежан, и такве групе се приближавају "полиархији", са радикално различитим изворима моћи.

Друштвене мреже често одражавају или чак структурирају друштвене диференцијације, расколе и неједнакости, понекад нудећи моћним елитама и групама за притисак неформалну, али моћну друштвену инфраструктуру која заобилази формалне институције, правила и процедуре. Учвршћујући друштвени капитал, када је концентрисан међу елитним члановима друштва, може се користити за контролу

институционалне основе локалне власти (MERCY CORPS, 2017). Уколико је заједница подељена сукобљеним интересима, природа и значење друштвеног капитала постају компликованији.

Као што је претходно истакнуто, друштвени капитал не води аутоматски позитивним ефектима. Друштвени капитал је атрибут друштвених односа, који се често карактеришу асиметријом моћи. Асиметрија моћи доводи до укључивања и искључивања људи или група људи на основу одређених критеријума дискриминације. На крају, асиметрија моћи доводи до неједнакости између група или унутар група, од имплицитног диференцијалног третмана до пуног угњетавања или експлоатације. Такви односи доприносе сегментацији тржишта, стварању баријера уласку на тржиште, трагању за рентом, картелизацији, монополизацији тржишта, негативним екстерналијама, појави слободних корисника и моралном хазарду.

Добар пример су Балканске земље за које се истиче да постојеће, неформалне мреже друштвених односа, креиране током периода пре трансформације, врло лако могу да *склизну* у нешто што би се могло означити као негативни друштвени капитал а односи се на друштвено удруживање које има за циљ корупцију, криминал, сиву економију, блокирање реформских процеса, трагање за рентом (Golubović и други, 2014). На тај начин, снажне неформалне друштвене мреже препознате су као механизам креиран ради супституисања функционалних формалних система у условима неизвесности и економских потешкоћа (Golubović и други, 2014).

6. ДРУШТВЕНЕ МРЕЖЕ И КВАЛИТЕТ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

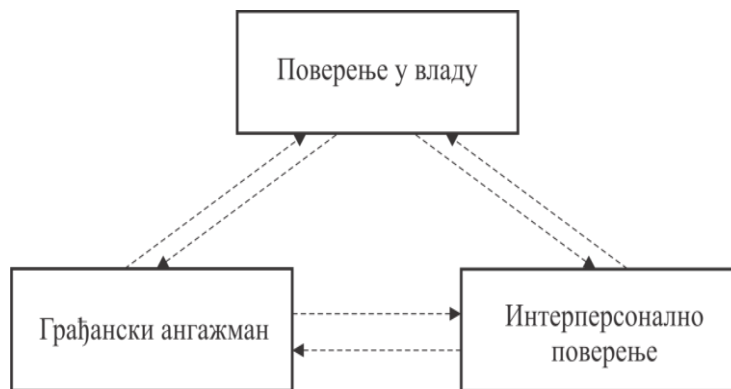
6.1. ГРАЂАНСКА ПАРТИЦИПАЦИЈА

Грађанска партиципација подразумева скуп активности грађана који настоје да утичу на процесе доношења јавних одлука, које утичу на њихове животе и њихове заједнице (Marin, 2013). Као таква, грађанска партиципација суштински је део отвореног и инклузивног управљања (Marin, 2013). Грађанска партиципација је једна од кључних детерминанти демократије, економског развоја и побољшања управљачких перформанси. Грађанска партиципација један је од главних ослонаца демократије и неизбежно утиче на циљеве јавне политике. Учешће јавности је осмишљено тако да сужава социјалну

дистанцу између бирачког тела и изабраних институција. Квалитет демократије је директно повезан са обимом континуираног учешћа грађана у свим питањима управљања. Један од начина решавања проблема опадања излазности бирача, повећане дистанцираности грађана од политике и политичких организација, као и растућег неповерења у политичке институције и политичаре, представља јачање елемената директне партиципације грађана (Aichholzer и Allhutter, 2009). Током последњих деценија постоји све већи академски интерес за економску анализу грађанског ангажовања. Нобелова награда за економију 2009. године, додељена Елинор Остром (Elinor Ostrom), тиче се управо истраживања о грађанској партиципацији. У литератури се истиче да грађанска партиципација ојачава друштвени капитал - активности ангажовања приближавају људе, ојачавају и шире њихове друштвене мреже, подстичу поверење и заједничке вредности и тиме омогућавају даљу колективну или заједничку акцију (Davies и Simon, 2012). Криза државе благостања такође је подстакла захтеве за већом партиципацијом грађана у политичким одлукама и контроли јавне потрошње. Учествојући у доношењу одлука, појединци и групе постају способнији за организовање, артикулисање захтева и ефикасну интеракцију са јавним званичницима и агенцијама.

Брехм и Ран (Brehm и Rahn, 1997) приказали су реципрочну везу између грађанског ангажовања, интерперсоналног поверења и поверења у владу на следећи начин (види Сliku 9).

Грађански ангажман одвија се кроз политичке и неполитичке процесе. С тим у вези, грађанска партиципација, која се реализује кроз различите облике консултација, треба да буде: ефективна (благовремена), квалитетна (да обезбеди додатне информације и процене из "спољних" извора), да резимира и прикаже резултате консултација и постигнуте ефекте. Потребно је осигурати учешће у свим фазама креирања политика (идентификација питања, развој политика, доношење одлука, имплементација и евалуација). Може се имплементирати на различите начине, као што су: учешће грађана у консултативним телима (радне групе), радионице, семинари, конференције, јавне расправе, пријемни дани, округли столови, саветодавна тела итд. (Cronin, 1999). Без сумње, партиципација грађана, тј. процес консултација, не замењује традиционалне демократске облике доношења одлука, већ их потврђује и реafirмише.



Слика 9. Структурални модел друштвеног капитала

Извор: Brehm и Rahn, 1997: 1002

Шери Арнштајн, амерички социолог, објавила је 1969. године истраживање о улози грађанске партиципације у процесима доношења одлука, где је указала на то да јавност није пасивни актер, већ актер који има моћ да утиче на начин управљања јавним пословима. Она указује на чињеницу да је сврха грађанске укључености заснована на принципу "редистрибуције моћи", који значи постизање "контроле" (Arnstein, 1969). Према њеним речима, партиципација је редистрибуција моћи која омогућава грађанима, који су тренутно искључени из политичких и економских процеса, да буду укључени у њих у будућности (Arnstein, 1969).

Грађанска партиципација и учешће у колективном одлучивању су од суштинског значаја за промовисање доброг управљања јер доводе до веће транспарентности и одговорности институција. Укратко, учешће јавности помаже бољем функционисању демократије; повећава ефикасност и ефективност политичких одлука; доприноси изградњи друштвеног консензуса, повећању легитимитета политичких система и оптимизацији институционалних перформанси. Грађанска партиципација је и основна карактеристика друштвене кохезије. Партиципација грађана све се више препознаје у земљама чланицама ЕУ и потенцијалним чланицама као основни елемент доброг управљања. У већини земаља чланица ЕУ постоје аранжмани који омогућавају директно укључивање грађана у креирање политике. Искуство европских земаља указује на то да партиципација грађана у јавној политици представља кључни елемент управљања и срж односа између владе и друштва.

У развијеним демократијама грађанска партиципација представља подршку репрезентативној демократији; представља основу доброг управљања и друштвене кохезије; а локална грађанска партиципација је простор за имплементацију

партиципативне демократије. За земље у транзицији, које су имплементирале обимне политичке и економске промене у последњих неколико деценија, грађанска партиципација је од суштинског значаја. Овај регион је уложио пуно напора у реформу формалних институција, док је неформална димензија демократске консолидације добила много мање пажње (Džunić и Golubović, 2018).

У савременим теоријама демократије наглашава се значај друштвене и политичке партиципације.

У литератури о демократизацији све чешће се потенцира значај грађанског друштва и, с тим у вези, друштвеног капитала (Lee, 2010). Низ аутора сликовито означава грађанско друштво као "трећи сектор", односно као све друштвене активности људи које су изван подручја (привредне) профитне делатности (први сектор) и деловања државе (други сектор). Појам грађанског друштва (*koinonia politika, societas civilis, societe civile, burgerliche gesellschaft, civil society, societa civile*) у савременој теорији има два главна тумачења. Једно је оно које га одређује кроз *економску активност* (поприште репродукције материјалног живота), а друго је оно које га одређује кроз *политички значај* (брига за опште добро), у ком се суштина грађанског друштва везује за плуралитет удруживања грађана, који се у друштвеном животу и на тржишту појављују као појединци који имају различите интересе, мотиве, потребе, вредности и сазнања. Шмитер (Schmitter, 1993) гради трихотомију друштвене сфере (која се налази између јавне сфере државе и приватне сфере персоналних мрежа) и, сходно томе, одваја грађанско друштво (локалне организације и заједнице, групе за људска права, еколошки покрети, спортски клубови, удружења инвалида, групе за самопомоћ и др.) од "политичког друштва" (тј. политичких партија и лидера, политичких интересних група и сл.) и "економског друштва" (предузећа, финансијске институције, предузетници). Меркел (Merkel, 2004: 46) прави дистинкцију између четири главне функције грађанског друштва у демократији:

1. *Токвилова функција*: "Школе демократије" - указује се на значај демократски организованих удружења као "школе демократије" и наглашава се важност унутрашње политике организације грађанског друштва. Ова функција је кључна у консолидацији укупне грађанске културе;

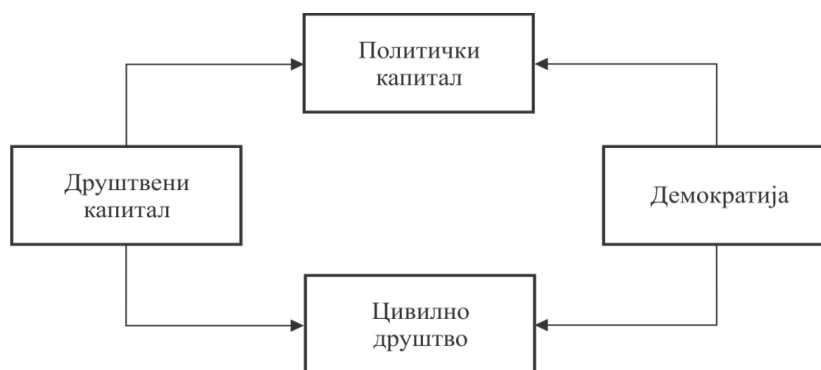
2. *Локова функција*: Чување арбитарног правила - грађанско друштво игра улогу "пса чувара" који држи владу одговорном не само кроз праћење политичких обећања, већ и кроз независно прикупљање и објављивање информација о државним активностима;

3. *Монтескијеова функција*: Балансирање између државе и друштва - грађанско друштво има улогу посредника између државе и грађана и на тај начин стабилизује државну власт;

4. *Хабермасова функција*: Јавна сфера предпарламентарног промишљања - грађанско друштво бави се артикулацијом групних интереса, чиме се интегришу иначе маргинализована мишљења и смањују главне друштвене и политичке разлике друштва, пацификујући на тај начин сукобе и повећавајући спремност за компромис.

Пета теоријска парадигма је *Патнамова функција*: улога плуралног грађанског друштва у продукцији друштвеног капитала, пре свега кроз различите форме самоорганизовања грађана и критичку грађанску и политичку партиципацију, као важних претпоставки демократске консолидације (Putnam, 1993). Међутим, претходно наведено није могуће остварити у кратком року, а осим тога треба имати у виду и то да односи грађанског друштва и друштвеног капитала нису праволинијски те да је за демократску консолидацију битно да се друштвени капитал мора трансформисати у политички капитал (Слика 10).

Темељни принципи деловања трећег сектора су опште добро и јавни интерес, као и самоиницијатива грађана и добровољно ангажовање. У целини узев, треба рећи да се добро управљање састоји од мноштва процедура и мера. Оне се, између осталог, тичу и односа владе са грађанским друштвом. То у пракси значи да владе морају бити под надзором система теже и противтеже како би се друштво приближило идеалу доброг управљања, у чијој основи је грађанско друштво.



Слика 10. Динамика грађанског друштва и друштвеног капитала

Извор: Farouk, 2004: 7

Улога друштвеног капитала може се боље разумети у контексту двосмерног односа између грађанског друштва и владе. Посматрајући национални ниво, Еванс (Evans, 1995) истиче да је друштвени капитал од кључне важности за обезбеђивање синергије између државе и грађанског друштва и избегавање предаторских државних програма

одређених интересних група (Warner, 1999). Он разликује два угла гледања на улогу грађанског друштва. Први посматра грађанско друштво као комплемент (демократске) државе. Ова перспектива следи идеју да демократија захтева активне грађане који су интернализovali демократске вредности и навике. Дакле, фокус је на улози демократске социјализације, партиципације и друштвеног капитала у етаблирању демократске културе, у којој су укорењени институционални аранжмани. Други угао гледања посматра грађанско друштво као платформу за трансформацију учвршћујућег друштвеног капитала у премошћујући друштвени капитал: интересне групе имају могућност да преговарају о својим дивергентним интересима, граде коалиције и трагају за утицајем преко различитих канала и медија. У средњорочној перспективи, премошћујући друштвени капитал минимизира зависност од монополистичких мрежа или клијентелизма и негује грађанско друштво. У изградњи друштвеног капитала, посебно у развоју заједнице у *дугорочном периоду*, грађанско друштво доприноси развоју плуралистичког друштва, које укључује либерално грађанство и сарадњу кроз хоризонталне везе.

Грађанско друштво и политичке странке играју виталну улогу у продубљивању демократије и доброг управљања. Грађанско друштво је кључ демократског управљања јер делује као сила која подстиче позитивне друштвене промене. Грађанско друштво обезбеђује механизам "теже и противтеже" (енг. *checks and balances*) моћи владе. Организације грађанског друштва и политичке партије су директно укључене у изборни процес, функционисање законодавног тела, промоцију и заштиту људских права, стратегији борбе против корупције, децентрализацији и систему локалне управе и управљања у кризним и пост-кризним ситуацијама. Данас се и на Западу и на Истоку о концепту грађанског друштва најчешће говори у контексту демократских реформи.

6.2. ПОЛИТИЧКА ПАРТИЦИПАЦИЈА

У савременим друштвеним истраживањима, политичка партиципација посматра се као "камен темељац демократије" (Arnstein, 1969: 216), "срце демократије" (Blair, 2000: 22), или чак као "жиг демократског друштва" (Bowen, 2007: 65) (види: Soithong, 2011: 60). Ако је "партиципација крвоток демократије" (Franklin 2002: 148), размере и квалитет политичке партиципације изузетно су важни за консолидацију демократије. У том смислу, политичка партиципација представља кључну спону између грађана и управљачког процеса.

Обновљено интересовање за политичку партиципацију може се повезати са тзв. "демократским дефицитом", где је смањење излазности бирача на изборе у бројним

западним демократијама током протекле две деценије подстакло интерес за истраживање фактора који опредељују грађане да партиципирају у политичкој сфери. Публиковање Патнамове књиге *Bowling Alone* (2000), у којој се истиче да је опадање партиципације у друштвеним активностима у Сједињеним Државама довело до пада друштвеног капитала (који се састоји од друштвених мрежа и норми реципроцитета), пружило је основу и подстакло истраживање узрока смањења политичке партиципације.

Постоје два тумачења и две интерпретације утицаја који друштвени капитал има на политичку партиципацију. Према једном схватању, друштвени капитал доводи до већег нивоа политичке партиципације унутар заједнице. Други приступ, познат као *теорија критичких грађана или теорија демократског незадовољства*, на другачији начин објашњава повећање политичке партиципације. Политичка партиципација се повећава када се људи осећају незадовољни функционисањем демократије, а ипак подржавају демократске идеале (Dalton и Welzel, 2015). За претпоставити је да друштвени капитал или неки његови аспекти могу утицати на политичку партиципацију у следећим модалитетима: (1) интерперсонално поверење и норме реципроцитета, као саставни делови друштвеног капитала, могу да се трансформишу у ставове генерализованог друштвеног поверења, који могу да смање трошкове колективне акције; (2) друштвени капитал може позитивно да делује на политичку партиципацију тако што ће повећати поверење у демократске институције, или кроз трансформацију интерперсоналног поверења у институционално поверење; (3) друштвени капитал може да повећа политичку партиципацију оснаживањем друштвене норме партиципације у мрежи; и (4) друштвени капитал може да утиче на гласање тако што ће повећати проток политичких информација унутар мреже (Stojanović, 2010: 120).

У факторе који значајано утичу на политичку партиципацију убрајају се: (1) робусност грађанског друштва у земљи, (2) перцепција политичке ефикасности и (3) ниво поверења које појединци имају у политичке институције (Lussier, 2011: 16). *Поверење у политичке институције*, као предиктор политичке партиципације утиче и на нивое партиципације и нивое подршке режиму и политичким функционерима. Када је поверење у политичке институције високо, појединцима је вероватније да прихвате одлуке (и неизвесне резултате) настале у овим институцијама, које помажу новом режиму да развија легитимитет. Када појединци верују политичким институцијама – попут скупштине и политичких партија - они ће вероватније бити заинтересованији да учествују у политичком процесу. У оквиру дебате о политичкој партиципацији, корисно је поставити и питање како и зашто *друштвено поверење* може утицати на политичку партиципацију. За друштвено

поверење, логично је очекивати да оно има позитиван утицај на све обрасце политичке партиципације. Што појединац више верује другима, он је више политички активан. Литература на ову тему даје неке назнаке о томе како функционише механизам између друштвеног поверења и политичке партиципације, при чему закључци нису једнозначни. Иако су неке студије идентификовале позитиван однос између друштвеног поверења и политичке партиципације (види на пример: Putnam, 1993; 2000; Kaase, 1999), друге сматрају да је веза слаба, непостојећа или чак негативна (види: van Deth, 2001; Bäck, 2011). Очекује се да позитивна веза између друштвеног поверења и партиципације важи и на агрегатном нивоу, односно, заједнице са вишим нивоом друштвеног поверења имају више нивое политичке партиципације него заједнице са оскудним нивоима друштвеног поверења.

Табела 10. Латентна и манифестна политичка партиципација

Цивилна партиципација (латентна политичка партиципација)		Манифестна политичка партиципација		
Инволвираност (пажња)	Грађански активизам (акција)	Формална политичка партиципација	Активизам (ван-парламентарна партиципација)	
			Правни	Илегалан
<i>Индивидуалне форме</i>				
Лични интерес у политици и друштвена питања Пажња усмерена на политичка питања	Активности базиране на личном интересовању за политику и пажња усмерена на друштвена питања	Изборна партиципација и контакт активности	Ванпарламентарни облици партиципације: (нпр. потписивање петиције, политичка потрошња)	Политички мотивисана незаконита дела на појединачној основи
<i>Колективне форме</i>				
Смисао за припадност групи или колективу са посебним политичким профилом или агендом Начин живота, идентитет, вредности и сл.)	Добровољни рад како би се побољшали услови у локалној заједници, за добротворне сврхе, или да се помогне другима (изван властите породице и круга пријатеља)	Организована политичка партиципација: чланство у конвенционалним политичким странкама, синдикатима и организацијама	Слободно организоване форме или мрежно базирана политичка партиципација: нови социјални покрети, демонстрације, штрајкови и протести	Илегалне и насилне активности и протести: демонстрације, немири, протести испред зграда, оштећење имовине, конфронтација са полицијом или политичким опонентима

Извор: Ekman и Amna, 2012: 29

Поред традиционалних форми партиципације, у новије време истиче се значај *онлајн партиципације* која, без сумње, утиче на промене у структури друштвених односа, и укључује питања е-управе, е-пословања, е-партиципације и шире теме е-демократије. Електронска партиципација је само један од облика технолошке иновативности у процесу остваривања хуманијег друштва. Е-партиципација грађана у доношењу важних одлука

државних и органа локалне заједнице је подручје које отвара бројне могућности. У новије време развијају се теорије о интернет друштвеним мрежама, као потенцијалним агенсима друштвеног капитала. Истиче се улога интернета као средстава политичког комуницирања у процесу демократизације. У 2007. години Естонија је постала прва земља која је организовала националне парламентарне изборе, у којима су сви гласачи могли да бирају хоће ли гласати на традиционалним бирачким местима или преко интернета и због тога служи као важан локус за проучавање стања и перспективе е-демократије. Ова земља је омогућила даљинско електронско гласање у изборима за национални парламент, што је дало прилику да се направи прва анализа гласања на интернету, и утицаја тог гласања на излазност на националним парламентарним изборима. Значајан је и пример кампање против усвајања Устава Европске уније у Француској, када је путем интернета омогућен простор за јавне дискусије, иако су масовни медији промовисали усвајање Устава. У последњој деценији, у све већој мери говори се и о "тастатура активизму", *online* протестима, односно коришћењу интернета и друштвених мрежа, без којих би били немогући догађаји попут "арапског пролећа". Теоријска предвиђања у вези са утицајима интернета на развој демократске јавне сфере су подељена и крећу се између ова два екстрема: "сајбероптимизма", који сматра да ће интернет довести до истинског модела партиципативне демократије, у којој ће грађани активно учествовати у процесу доношења одлука и управљања без велике бирократије; и "сајберпесимизма", који на интернет и нове технологије гледа као на средство контроле и надзора. Једна од посебних предности е-демократије је да се могу узети у обзир потребе и охрабрити оне групе грађана који другачије не могу учествовати у демократским процесима. То су старији грађани, мигранти, националне мањине, а посебно особе које су из здравствених или других разлога онемогућене да учествују у традиционалним демократским процедурама.

Ниво и образац политичке партиципације грађана одређује, у извесној мери, успех политичког система, а самим тим и квалитет јавног управљања. У основи, можемо разликовати латентну и формалну политичку партиципацију, а у оквиру њих разликовати индивидуалне и колективне облике ангажмана и партиципације (табела 10).

Изборна партиципација, као облик формалне политичке партиципације, представља саму суштину демократије, јер на такав начин грађани бирају своје представнике, обликују своје установе и опредељују се за понуђене јавне политике, подстичући тако дугорочну стабилност и добро управљање. Гласање представља најпроминентнију форму политичке партиципације. Опет, друштвени капитал може да утиче на гласање тако што ће повећати проток политичких информација унутар мреже.

6.3. ЗНАЧАЈ ДРУШТВЕНЕ ПАРТИЦИПАЦИЈЕ ЗА РАЗВОЈ ОДГОВОРНЕ И РЕСПОНЗИВНЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Криза државе благостања и све веће неповерење у државне институције током 80-их и 90-их година XX века довеле су до реafirмације либералних идеја у већини земаља развијеног света, чиме је наглашена неопходност реформи и поновног размишљања о организацији државе и институција.

Промене које су у новије време захватиле савремене државе односе се на губитак суверенитета, релативизацију државних граница, преношење надлежности са вишег на ниже нивое власти, као и напуштање монополског обезбеђивања јавних услуга. У том контексту, држава уводи конкуренцију, приватизује јавне услуге, уводи стандарде квалитета услуга, мери степен задовољства грађана квалитетом пружених услуга, уводи јавност и транспарентност у раду (Свијовић, 2014: 381-382). Овакав тренд подстакнут је све мањим приходима од пореза и све већим трошковима администрације, с једне стране, и демографским разлозима, с друге стране, у смислу све већег старења нације у готово свим индустријализованим демократским државама, што је подразумевало да се издаци за пензије, здравствено и социјално осигурање и сл. морају финансирати новцем који се прикупља од све мањег броја запослених.

Државна администрација је у развијеним земљама недавно прошла талас реформи, са циљем децентрализације доношења одлука и флексибилније организације рада. Паралелно са реформом јавног сектора, дошло је и до растућег интереса за нематеријалне ресурсе, као што су друштвени капитал и поверење. Сматра се да у информационом друштву успешне организације морају бити иновативне и флексибилне да би преживеле. И организације приватног и јавног сектора треба да одбаце формалне механизме контроле и хијерархије и да их замене хоризонталном координацијом заснованом на поверењу. *Имајући претходно у виду, неопходно је да јавна управа постане иновативна, предузимљива, усмерена на решавање проблема, а не везана правилима. Администрација треба да буде усмерена на постизање резултата, а не само на инпуте.*

У литератури се указује на тренд удаљавања од "велике владе", са великом бирократијом, државним предузећима, екстензивним програмима социјалне помоћи и централизованом државном контролом одозго према доле (види: Everingham, 2006: 23). Са појавом нове доктрине јавног менаџмента, нове шеме одговорности су легитимисане, док су претходне шеме одговорности, као што су оне у којима су грађани обезбеђивали одговорност политичара кроз изборне процесе, постале непрактичне и неодрживе. *Нови*

јавни менаџмент (*New Public Management* - NPM) потенцира значај реформи које укључују како смањење јавног сектора, тако и ограничавање улоге владе у друштву и привреди и побољшање контроле над јавном управом кроз тржишну конкуренцију и системе цена. Промене унутар јавне администрације приказују се као побољшање, "најбоља пракса", "*rightsizing*" и већа вредност за новац. Могуће је, дакле, имати јавну управу која кошта мање и боље функционише увођењем пословних пракси и организације. У доба "предузетништва" администрација се мора прилагодити глобализованој економији и тржишној конкуренцији.

Осим *Новог јавног менаџмента*, током 1980-их година, појављују се концепти као што су кооперативно управљање, мрежно управљање, нова јавна служба. Нови јавни менаџмент као најзначајнија промена у јавном сектору наглашава потребу за одлучним и самосталним јавним управљањем, а логика је да се оснажени менаџери више питају у политици и на тај начин да се смањи политичка улога нестручних и конфликтима склоних политичких лидера (Peters, 2009). Нереспонзивне, неодговорне и неефикасне бирократије изгледа је немогуће променити са постојећим алатима, што захтева нови приступ овом реформском питању који је познат као *оквир управљања који је оријентисан на грађане*. Овај модел комбинује партиципативну децентрализацију с управљањем и евалуацијом усмереним на резултате. Како би грађани што више утицали на креирање јавне политике потребно је стално их упознавати са могућностима које им стоје на располагању у демократском друштву, отворити канале комуникације између изабраних представника народа и општинских служби са једне и бирача/пореских обвезника са друге стране и уверити их да су они последњи гарант да ће се јавна политика спроводити у јавном интересу што је суштински предуслов за позитивне помаке у заједници.

Еволуција доктрине и покрета *Новог јавног менаџмента* повећала је притисак на државну бирократију да постане респонзивнија према грађанима као клијентима. У оваквој констелацији, Родес (Rhodes, 1997: 15) се бави питањем моћи као ресурсом који актери могу поседовати, у указује да су у мрежама државни и недржавни актери у односима тзв. "асиметричне међузависности" - са државом која има "више" моћи, а недржавни актери је имају "мање". Роштајн (Rothstein, 2011) усваја више циљан приступ, где добро управљање значи непристрасно вршење јавне власти. Овај приступ фокусира се на то како се политике имплементирају, пре него на њихову садржину и ово јасно значи да не постоји простор за корупцију, "клијентелизам", фаворизовање, дискриминацију и непотизам. Предност таквог фокусираног приступа је у томе што олакшава мониторинг и таргетирану интервенцију, у смислу осигурања да јавне институције функционишу непристрасно.

Развој друштвеног капитала ствара окружење са високим нивоом сарадње, поверења, реципроцитета, грађанског ангажмана и колективног благостања (Putnam, 1993: 177). Очигледно, друштвени капитал може бити додатни ресурс који обезбеђује повећање ефикасности у пружању јавних услуга. Изазов са којима се суочавају све владе у 21. веку је стварање система управљања који промовише и подржава економске трансакције и истовремено унапређује здравље, сигурност, благостање и безбедност својих грађана. Све државе се суочавају са континуираним изазовима у јачању политичких институција, проналажењу нових модалитета управљања и јачању политичких капацитета за управљање економским активностима, без непотребних интервенција и контроле. Јачање капацитета јавне управе да оснажи организације грађанског друштва да партиципирају у економским, друштвеним и политичким активностима биће све важнији задатак за све владе у доба глобализације.

Ефикасна и ефективна јавна администрација, укључујући менаџмент јавног сектора, промовише и јача демократију и добро управљање. Као што смо видели, три актера учествују у управљању: *држава*, која ствара повољно политичко и правно окружење; *приватни сектор*, који генерише послове и приходе; и *грађанско (цивилно) друштво*, које олакшава друштвене и политичке интеракције. Суштина управљања је подстицање интеракција између ове три врсте актера како би се промовисао развој усмерен на људе (енг. *people-centred development*). Суштина јавне администрације, као демократске институције, је да се користе принципи доброг (демократског) управљања како би се дизајнирале и структурирале државне институције, њихови интерни процеси, механизми и мисија.

Партиципација грађана у одлукама које утичу на њихове животе је императив савременог друштва. За прву половину 20. века карактеристично је то да су се грађани ослањали на јавне службенике и бирократију, који у њихово име доносе одлуке о јавној политици и њеној имплементацији. У другом делу 20. века дошло је до помака ка већем директном учешћу грађана. Очекује се да ће овај тренд јачати у мери у којој демократска друштва постају децентрализована, међусобно зависна, умрежена и повезана новим информационим технологијама (Roberts, 2004). Важно је ангажовање појединих грађана и организација грађанског друштва као партнера у пројектовању, производњи и испоруци јавних услуга: то повећава сатисфакцију грађана и потенцијално редукује трошкове. Јавне услуге као што су образовање, здравствена заштита и помоћ у потрази за послом функционишу боље када су осмишљене у партнерству са грађанима, на начин који уважава њихов интерес, енергију, експертизу и амбиције. Оне су ефикасније ако су

респонзивније и прилагођене потребама различитих група грађана (нпр. старије особе, грађани који живе у руралним подручјима итд.) (OECD, 2009).

Знатан сегмент литературе о управљању сугерише да се у савременим друштвима одвија фундаментална промена, означена као померање од владавине ка управљању, од хијерархије ка мрежама, од репрезентативне ка делиберативној демократији, од директне контроле државе ка стратегијама дизајнираним за ангажовање грађанског друштва у заједничком управљању. Теорија и пракса јавне управе све више се баве постављањем грађана у центар политичког одлучивања са циљем да се развију политике и дизајнирају услуге које одговарају потребама појединаца. У ширем подручју јавне управе, један од интегралних елемената јавне одговорности и контроле је концепт грађанске партиципације, која трансформише репрезентативну демократију у партиципативну демократију и подразумева грађанску контролу над администрацијом или јавни утицај на државну управу што чини јавну администрацију респонзивном и у складу са потребама и жељама народа. Такође, обезбеђује јавну подршку владиним политикама и програмима и чини их успешним.

Од 2000. године административна доктрина о *неовеберијанској држави* (енг. *neoweberian state*) често је истицана у оквиру теоријских расправа. Ова доктрина усклађује принципе традиционалне (Веберове) бирократије, као што су експертиза, законитост и ефикасност, са савременим изазовима функционисања јавне управе, првенствено у погледу веће респонзивности ка грађанима и учешћа грађана у јавној управи. Доктрина *доброг управљања* залаже се за још већу улогу грађана у политичким и административним процесима. Грађани се виде као партнери владе, са капацитетом да утичу на одлуке и постављају дневни ред.

Према Томасу и Палфрију (Thomas и Palfrey, 1996), респонзивност јавне управе на захтеве грађана може се дефинисати као брзина и тачност са којом пружалац услуга одговара на захтев у вези са неком активношћу или информацијама. Брзина се односи на време чекања између захтева грађана и одговора јавне службе. Тачност означава степен до којег одговори пружаоца услуге одговарају потребама или жељама корисника услуга. Кетл (Kettl, 2000: 30, 33) указује на значај приступа *Новог јавног менаџмента* (*New Public Management* - NPM) у циљу "напуштања традиционалне бирократије, која је хијерархијски структурирана и ауторитативно вођена", и "искорењивања хијерархијског система који је управљан ауторитетом". Он резимира шест "кључних карактеристика" приступа *Новог јавног менаџмента* као што су: продуктивност, тржишна оријентација (маркетизација), сервисна оријентација, децентрализација, политичка оријентација и

одговорност за резултате. Хајс и Керни (Hays и Kearney, 1997) истакли су пет кључних принципа овог приступа: (1) *downsizing* - смањење величине и обима посла; (2) *менаџментизам* - коришћење бизнис протокола у влади; (3) *децентрализација* - доношење одлуке о децентрализацији у циљу приближавања корисницима услуга; (4) *дебирокупација* - реструктурирање владе у циљу наглашавања резултата, а не програма; и (5) *приватизација* - усмеравање алокације државних добара и услуга на приватни сектор (Weikart, 2001). Познати аргументи о слабостима и неефикасности бирократије су истакнути да би се оправдала употреба инструмената као што су уговарање, партнерство и добровољни споразуми за пружање јавних услуга.

Стога, упркос неким потешкоћама, идеја о "*колаборативној јавној управи*" може се дефинисати као реформа у току, која са собом носи потенцијал да ревидира конвенционални поглед на владу, тиме што су влада и јавна администрација вољније да размене идеје, знање и моћ са другима. За такву реформу постоје два модела:

(1) Модели вођени бирократијом (енг. *Bureaucracy-driven models*)

(2) Модели који су усмерени на грађане (енг. *Citizen-driven or grass-roots-driven models*).

Оба ова модела разматрају пожељне промене у јавном сектору, сваки са другачије полазне тачке. Модели вођени бирократијом виде управљање и јавну управу као факторе који су одговорни за покретање промена и за исправно функционисање. Модели који су усмерени на грађане, с друге стране, захтевају већу ангажованост грађана, очекујући да ће они учинити први корак ка реформама.

Укључивање јавности у креирање политике, укључујући консултације са грађанима и онима који користе јавне услуге, саставни је део здраве демократије. Консултације са онима који користе јавне услуге је нарочито важно јер многи корисници, разумљиво, имају јасне ставове о услугама које добијају - нарочито тамо где те услуге значајно утичу на квалитет њиховог живота. Заговорници партиципације корисника (енг. *user participation*) у јавним службама углавном се служе аргументом заснованим на трошковима - повећана контрола корисника може довести до уштеде трошкова у пружању јавних услуга. Међутим, још увек не постоје недвосмислени докази о њиховој трошкованој ефикасности. Препоручује се да одељења владе која надгледају пружање јавних услуга установе ригорозне и кохерентне програме за праћење иницијатива усмерених на кориснике (као што су индивидуални буџети у здравству и социјалној заштити). Ово треба да идентификује трошкове и резултате иницијатива усмерених на кориснике, на краћи и дужи рок. Партиципација грађана у раду јавних служби - барем у

дубљем смислу - још увек је у повоју. Оно што је јасно је да ће већи степен партиципације корисника и контроле имати далекосежне ефекте на неке јавне услуге/начин пружања јавних услуга. Може се рећи да се смањује ризик од пружања неодговарајућих или неадекватних услуга, пошто ће корисници боље моћи да процене своје потребе.

У време када се већина земаља суочава са растућим притисцима на буџет обезбеђивање висококвалитетних јавних услуга захтева технолошке и организационе иновације у циљу повећања ефикасности. Ово се односи и на пружање јавних услуга и и имплементацију висококвалитетних јавних улагања. Перспектива *Нове јавне услуге (New Public Service - NPS)*, укореењена у теорији демократије, наглашава одговорност службеника према грађанима, а мање управљање друштвом. Нова јавна услуга (NPS) је кохерентан приступ који почиње са претпоставком да би фокус јавног менаџмента требали бити грађани, заједница и грађанско друштво. У овој концепцији, примарна улога државних службеника је да помогну грађанима да артикулишу и испуне своје заједничке интересе, а не да контролишу или усмеравају друштво (Denhardt и Denhardt, 2000). Поред контроле и усмеравања друштва, менаџери у јавном сектору морају да се усредсреде на посредовање, преговарање и решавање сложених проблема у партнерству са грађанима.

За разлику од реформи NPM-а, нова генерација реформи која је иницијално означена као "удружена влада" (енг. "*joined-up government*" - JUG), а касније и као "целовита влада" (енг. "*whole-of-government*"), покренута је крајем 1990-их (Christensen и Lægreid, 2009). Ова реформа покушава да примени више холистичку стратегију, користећи увиде из других друштвених наука, а не само економије. Као одговор на повећану фрагментацију проузроковану NPM реформским програмима, земље као што су Нови Зеланд, Велика Британија и Аустралија усвојиле су стратегије координације и интеграције. Слогани "удружена влада" и "целовита влада" представљају нове ознаке за стару доктрину координације у јавној администрацији. Поред питања координације, проблем интеграције је био главна брига ових реформских иницијатива. Концепт удружене владе, у Великој Британији реализован је кроз јавно-приватна партнерстава и мреже, подршку непрофитним организацијама и успостављање форума за кориснике и анкетирање корисника (види: Christensen и Laegreid, 2009). Друга област пост - NPM литературе је укореењена у трансформативном потенцијалу дигиталног управљања, где се повећање ефикасности може остварити употребом нове технологије за побољшање пружања услуга, што је у складу са старом јавном управом и NPM моделима јавног менаџмента. Социјални медији, е-истраживања, е-фокус групе, е-скупштине грађана и е-мреже могу повећати учешће јавности и ангажовање грађана у обликовању ефикасних

одговора на њихове потребе. Потенцијал е-управе у земљама у развоју и мање развијеним земљама, међутим, и даље нису у потпуности искоришћени због недостатка одговарајућих људских, организационих и технолошких ресурса.

Иако приступи Новог јавног управљања и Нове јавне услуге нуде користан коректив за проблеме ранијих модела јавног менаџмента, они још увек не пружају свеобухватан приступ проблемима ефикасности и ефикасности јавних услуга у земљама у развоју, а једноставна супституција ових приступа ранијим моделима јавног менаџмента представља ризик од репликације приступа који могу имати ограничену применљивост у контекстима земаља у развоју (Hood, 1990). У имплементацији концепта управљања у земљама Централне и Источне Европе, потребно је узети у обзир њихово заједничко историјско наслеђе, која се састоји од централизоване моћи и дугогодишњег непостојања дијалога између државе и грађана. У том контексту, процес трансформације у посткомунистичким земљама карактерише низак ниво партиципације грађана у јавним пословима, што политиколози карактеришу као партиципативни јаз (енг. *participatory gap*) (о овоме у Mezeiova, 2013, pp. 43–44).

7. ПОВЕРЕЊЕ И КВАЛИТЕТ ИНСТИТУЦИЈА

7.1. ГЕНЕРАЛИЗОВАНО ПОВЕРЕЊЕ

У литератури о друштвеном капиталу посебно се истражује улога "генерализованог поверења" као једног од кључних фактора у процесу конституисања демократије, развоју доброг друштва и доброг управљања. Генерализовано поверење често се истиче као основа функционисања друштвених система. Због своје продуктивне друштвене функције, сматра се да је генерализовано поверење далеко важније од партикуларизованог поверења (Delhey и др., 2011). Партикуларизовано поверење се односи на поверење у јаким везама, а генерализовано поверење на поверење у слабир везама.

Важно питање је како се генерише генерализовано поверење и који су механизми његовог јачања. Углавном се прави разлика између друштвених и институционалних механизма (Stolle, 2002: 404). На једној страни су истраживачи који тврде да се варијације у количини и типу друштвеног капитала могу објаснити првенствено *друштвеним механизмима*, углавном путем наших искустава у друштвеним

интеракцијама са другима (Fukuyama, 1995; Putnam, 1993). Овим приступом способност друштва да створи генерализовано поверење међу својим грађанима повезује се са дугогодишњим искуством друштвене организације засноване на историјским и културним искуствима која се могу пратити уназад вековима. Реагујући на недостатке друштвено-центристичког приступа формирању поверења, други теоретичари друштвеног капитала су се окренули политичким институцијама као важном извору генерализованог поверења (види, на пример, Rothstein и Stolle, 2003). Насупрот друштвено-центристичком приступу који је усмерен на друштво, *институционално центристички* приступ друштвеном капиталу истиче да се за развој друштвеног капитала он мора уклопити и повезати са формалним политичким и правним институцијама (Levi, 1998; Newton, 1999; Rothstein и Kumlin, 2001). Према овој групи истраживача, генерализовано поверење није независно од институционалних структура у које је уграђено. Универзална *welfare* држава, непристрасне и некорумпиране политичке институције, као што су полиција и судови, подстичу развој генерализованог поверења (Stolle, 2002). Теорија друштвеног капитала помаже да се идентификују неке од важних димензија државних институција које су блиско повезане са генерализованим поверењем. У литератури се разликује поверење у институције на *репрезентативној страни* политичког система (странке, парламенти, кабинети итд.) и поверење у институције на страни *имплементације* политичког система. При томе се тврди да су институције на страни имплементације политичког система, пре него на репрезентативној страни, важније за стварање, неговање и одржавање генерализованог поверења.

Генерализовано поверење, односно поверење у друге, користи се као индикатор квалитета друштва (Rose-Ackerman, 2001). Зашто је генерализовано поверење тако важно? Генерализовано поверење смањује будућу неизвесност и смањује вероватноћу опортунистичког понашања актера. Прецизније, у политичкој сфери, генерализовано поверење омогућава грађанима да удруже своје снаге у друштвеним и политичким групама, и тако заједно лакше дођу до одређених грађанских иницијатива. Према теорији друштвеног капитала, генерализовано поверење се препознаје као један од кључних ресурса који могу деловати као темељ стабилне и ефективне демократске власти (Zmerli и Newton, 2008: 706) и често се означава као "атитудинална димензија" друштвеног капитала. Генерализовано поверење је управо онај облик поверења који је потребан како би друштвене интеракције у комплексним друштвима функционисале. Генерализовано поверење је битно и због превазилажења негативних страна друштвеног капитала.

Генерализовано поверење је такође повезано са демократском стабилношћу и демократијом (Inglehart, 1997). Генерализовано поверење важно је за демократије (а самим тим и за јавно управљање) из три разлога: (1) верује се да ће друштво са вишим нивоом поверења одбацити све недемократске алтернативе (Rose и други, 1998); (2) генерализовано поверење омогућава мирно решавање конфликта, компромис и консензус, јер када људи верују једни другима, посвећени су истим демократским вредностима и принципима (Misztal, 1996) и (3) генерализовано поверење подстиче плурализам и разноликост, што је од кључног значаја за заштиту основних људских права и слобода у демократским режимима (Uslaner, 2003). У друштвима са вишим нивоом генерализованог поверења вероватније је да грађани поштују законе и правила и не злоупотребљавају права других људи.

7.2. ПОВЕРЕЊЕ У ИНСТИТУЦИЈЕ

Институционално поверење (често дефинисано као поверење у парламент, владу и политичке партије) је важан параметар друштвеног капитала (Parks, 2009). Још важније, поверење побољшава перформансе политичких институција (Putnam, 1993: 170).

Битан елемент легитимности институција јесте "култура поверења" у њихову сврсисходност, начин функционисања и учинке. Неки аутори, међутим, истичу да је управо *институционално неповерење* основа демократске политике (на пример: Warren, 1999). У литератури ради се о парадоксу демократије (Sztompka, 1997: 16): *институционализацији неповерења ради поверења*. Укратко речено, *што је више институционалног неповерења, то је више спонтаног поверења*. Неки тврде да је поверење позитивно а да је неповерење деструктивно, док други тврде да је неповерење рационално а поверење наивно. *У том смислу, иако је потребан одређени ниво "здравог неповерења" како би се задржала контрола над демократским институцијама, поверење је од суштинског значаја за очување демократије и осигурање њеног одговарајућег и задовољавајућег квалитета функционисања*.

Истраживања углавном упоређују јавну подршку за скуп институција које се могу поделити у институције јавног сектора, које су схваћене као оне које су најинтензивније повезане са основним функцијама државе (укључујући парламент, државну службу, правни систем, полицију и војску) и друге институције у приватном и непрофитном сектору (образовни систем, црква, велике компаније, синдикати и штампа). Институцијама са високом видљивошћу или упечатљивошћу у јавности, верује се на

основу њиховог перципираног политичког и економског учинка. Насупрот томе, институције које су мање истакнуте за грађане не процењују се на основу резултата, већ по основу дифузних критеријума. Конкурентни модели поверења подељени су у две групе. *Top-down* објашњења наглашавају шта институције раде; и тиме се усредсређују на политичке и економске перформансе. *Bottom-up* рачунице институционалног поверења односе се на друштвене механизме као што су вредности, култура и знање (Lyons, 2013).

Парадоксално, неретко резултати показују да је политичко поверење, схваћено као поверење грађана у политичке институције, опало у новим демократијама током последње две деценије, што је познато у литератури као "демократско малаксавање", и изгледа да се није повећало у већ етаблираним демократијама (види: Catterberg и Moreno, 2005). Неки говоре о "великој кризи поверења" у модерним европским демократијама (Marien, 2011: 13). Шире разлоге за тренд опадања угледа и поверења у институције репрезентативне демократије Џон Кин (Keane, 2007: 2008) види пре свега у уверењу јавности да процес креирања јавних политика на општу корист све више спутавају силе организованих економских интереса и лобија. Недавна финансијска криза погоршала је овај тренд, а поверење у националне институције сада је у многим европским земљама пало на најнижи ниво (Arnold и други, 2012). Сматра се да је овај пад део јединственог тренда политичког скептицизма и пада грађанског активизма, што може да утиче на квалитет "глобалне демократије" (Putnam, 2002). Ерозија јавне подршке кључним репрезентативним институцијама може ослабити напредне индустријске демократије (Dalton, 2008), као и нестабилне режиме које карактеришу злоупотреба људских права и грађанских слобода.

Као темељни узроци институционалног неповерења наводе се: дистанцираност грађана од политичког процеса, слаба излазност на изборе, политичка дезоријентација, цинизам, пасивност, апатија, отуђење, нетолеранција, агресија, револуционарне тенденције и чак криза демократије (Моу и Pfau, 2000: 26-29). Поред тога, недостатак поверења у традиционалне политичке партије и политички систем који представљају "традиционални" политичари може довести до повећане популарности политичких снага које се приказују као анти-естаблишмент или анти-*mainstream*. Искуства неколико земаља показују да су то екстремне странке и антиестаблишмент покрети који се и сами, често успешно, намећу као алтернатива (подсетимо на изборне резултате петогодишњег покрета у Италији, Сиризе у Грчкој, француског националног фронта и UKIP-а на изборима за 2014. годину). Слично томе, недостатак поверења у политичке институције може допринети расту популистичких и/или екстремистичких политичких снага. Поверење у институције подстиче политичку партиципацију и повећава подршку демократији.

Низак ниво поверења у политичке институције отежава делотворно функционисање владиних институција, што додатно смањује политичко поверење (Golubović и други, 2015). С друге стране, претпоставка је да што је већи степен поверења које грађани имају у јавне институције и процес управљања, то ће бити бољи однос између државе и друштва. Поверење у политичке институције је веома важно за стабилност друштва и функционисање демократије, односно за легитимитет демократског режима, као и са аспекта индивидуалне спремности на сарадњу у остваривању колективних циљева и финансирању јавних добара (Golubović и други, 2015). Андерсон и Твердова (Anderson и Tverdova, 2003: 92) такође сматрају да је поверење у политичке институције "важан показатељ здравља грађанске и демократске политичке културе". Поверење у институције је основна карактеристика савремених демократија и игра кључну улогу у гарантовању социјалне, економске и политичке стабилности. Низак ниво поверења у државне институције води опадању нивоа друштвеног капитала, док поверење у институције резултира повећаним јавним притиском за повећање ефикасности управљања, што доводи до побољшања у привреди. Када се ниво поверења смањује, демократија је ослабљена и цео економски систем је поткопан. Осим стабилности режима и одрживости, поверење према политичким институцијама је важно и из економских разлога. Један од најпознатијих аргумената је спремност грађана да плаћају порез (смањење спремности у смислу веће евазије пореза), што они чине јер верују влади да ће заузврат добити одређени ниво јавних добара и услуга (Hellman и Kaufmann, 2004). Спремност предузетника да инвестирају и ангажују се у различитим врстама економских делатности делимично зависи и од њиховог поверења према држави како би били сигурни да се спроводе уговори и кажњавају кривци. Сугерише се да економске кризе могу угрозити демократију јер подривају поверење у важне политичке институције. У периодима економских превирања, на пример, демократска стабилност захтева од грађана да искажу довољно поверења у економске и политичке институције и да прихвате привремену економску кризу у замену за обећање о бољим условима у неизвесној будућности.

Веома важна детерминанта политичког поверења је ниво корупције. Виши нивои корупције воде паду политичког поверења. Раширена корупција може довести до јавног незадовољства политичким институцијама и нарушавања легитимитета режима. Осигурати да интегритет владиних одлука није угрожен сукобом интереса, у том контексту, од кључног је значаја за одржавање поверења јавности у владу.

У литератури о политичкој корупцији ниво поверења (интерперсоналног и политичког) посматра се и као узрок и као последица корупције. Све у свему, у већини

случајева установљена је јака и негативна веза између поверења у политичке институције и корупције: што је нижи ниво корупције (или перцепција корупције), то је већи степен политичког поверења (Kaufmann и Shang-Jin, 1999; Della Porta и Vannucci, 1999; Hetherington, 1998; Rothstein и Stolle, 2002; Della Porta, 2000; Bowser, 2001; Anderson и Tverdova, 2003; Clausen и други, 2011; Marien, 2011; Ceка, 2013; Kim, 2005; Štulhofer, 2004). Примера ради, Дела Порте и Ванучи (Della Porta и Vannucci, 1999: 261) ову везу заокружују на следећи начин: погрешно управљање → неповерење у спровођење права грађана → потрага за појединачним солуцијама за проблеме → склоност плаћању мита → јага за корупцијом → индивидуализовани одговори на проблеме кроз подмићивање → повећана перцепција лошег управљања.

Поверење у политичке институције може се посматрати као важан индикатор перцепције јавности о ефикасности владе (Newton и Norris, 2000: 53). Добра влада је суштинска структурна основа поверења. Приступ информацијама из јавног сектора омогућава грађанима да буду више укључени у процес креирања политика, промовише одговорност за резултате и гради поверење грађана у државне институције. Транспарентност буџета такође доприноси поверењу у владу. Јавно доступна, свеобухватна буџетска документација може олакшати јавности разумевање фискалних политика и владиних приоритета. Транспарентност буџета може допринети фискалној дисциплини, ефикасној алокацији ресурса, оперативној ефикасности и омогућити владама да буду одговорне за стварање реалних и одрживих буџета, као и за социјални и економски утицај планираних мера политике. Међународно буџетско партнерство (*International Budget Partnership - IBP*) оцењује и рангира земље по степену до којег су њихови буџетски документи свеобухватни, транспарентни и благовремено објављени. Институције које подстичу одговорност (нпр. врховне институције за ревизију, медији, парламентарне комисије и тела итд.) играју важну улогу и природни су савезници у обезбеђивању рада владе у корист јавног интереса и трошења средстава пореских обвезника на ефикаснији и продуктивнији начин. Индекс отворености буџета (*Open Budget Index - OBI*) Владе Републике Србије из 2017 упућује на закључак да Влада Србије "обезбеђује минимум информација потребних за разумевање и анализирање буџета". Индекс отворености буџета био би већи, између осталог, када би се поштовао буџетски календар, када би влада извештавала шта је предузела поводом препорука Државне ревизорске институције и када би се јасно видело колико део буџета се троши на поверљиве набавке и смањила дискрециона овлашћења у трошењу буџетске резерве. Илустративан је пример доношења Закона о буџету за 2018. годину без расправе у

Народној скупштини (посланици владајуће коалиције су одређеним амандманима потрошили време за расправу) са традиционалним пробијањем рока за достављање предлога Закона о буџету Скупштини (1. новембар), што представља изузетно озбиљно кршење демократских процедура и принципа (Burazer и Ivković, 2018).

7.3. УЛОГА ПОВЕРЕЊА У ИЗГРАДЊИ ЕФИКАСНИХ ФОРМАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА

Опште је прихваћено да институције значајно доприносе ефикасности у спровођењу јавних политика, а тиме и економском развоју. Институције су правила игре у друштву или [...] ограничења осмишљена од људи која обликују интеракције у друштву (North, 1990: 3). Институционалну структуру једне земље чине формалне и неформалне институције. Другим речима, институције могу бити формалне (својинска права, владавина права, бирократска ефикасност, квалитет правног система, регулација) или неформалне (санкције, табуи, обичаји, традиције и кодови понашања), а оба типа коегзистирају у стварности. Формалне институције или ограничења могу се сматрати регулативним стубом чије функционисање одређује подстицаје и ограничења у свакодневним интеракцијама у друштву. Формалне институције структурирају дистрибуцију могућности, средстава и ресурса у друштву.

С једне стране, истиче се важност поверења за унапређење учинка формалних институција. У условима неизвесности, поверење је средство за "подмазивање" друштвених односа које побољшава ефикасност, подстиче размену информација, повећава отвореност и узајамно прихватање и потпомаже решавање конфликта. Заједнице са високим нивоом друштвеног капитала, другим речима, са интензивном међусобном повезаношћу својих чланова, боље су "припремљене" за реализовање колективних акција (Six и други, 2015: 157). Присуство поверења, како се тврди, смањује потребу за детаљним уговорним и надзорним механизмима и стога је важно у управљању. Поверење олакшава функционисање било ког политичког система. Добро управљање се не ослања искључиво на механичку примену административних стандарда или на примену закона, већ захтева и то да грађани деле уверење да ће јавни службеници - и институције које представљају - "поступити исправно". Једно истраживање о вези нивоа бирократизације формалних институција и просечног поверења показала је да у земљама са високим степеном поверења има мање административних баријера за улазак на тржиште, чиме се повећава ефикасност реалокације фактора (радне снаге и капитала) као кључних састојака

динамичне и продуктивне економије (Papaioannou, 2013). Недостатак поверења повезан је са ослањањем на формална правила и процедуре (Houston и други, 2016).

Земље са ниским нивоом поверења карактерише правни формализам (изражено бројем дана потребаних за решавање спора око плаћања путем судова). Неповеће може објаснити један део изузетне спорости правног система у многим деловима света (и Европе), што за последицу има ниске нивое ефикасности финансијских тржишта, присуство непродуктивних фирми, нижи степен иновација, те одсуство микроекономске индустријске флексибилности. Јачањем поверења смањује се ниво и степен правног формализма, што подстицајно делује на привредни раст (Papaioannou, 2013).

Повереће смањује време, процесе и трошкове одвијања трансакција. Ла Порта и други (La Porta и други, 1997) су користили податке Светске студије вредности (*World Values Survey - WVS*) како би упоредили повереће међу земљама и његову повезаност са правним, грађанским и бирократским карактеристикама земаља. Они су утврдили позитивну корелацију између бирократског квалитета, перформанси правосуђа, грађанске партиципација с једне, и нивоа поверења, с друге стране. Повереће се трансформише у суштински концепт за разумевање односа између друштвеног капитала и легитимитета. Тешко је поштовати правне институције и законе, ако им појединци не верују, ако их сматрају неефикасним и нелегитимним. У том смислу, релевантан је следећи каузални ланац (Ferrari, 2012: 136):

→ *Друштвени капитал* → *повереће* → *легитимност* → *институционална ефикасност* → *правда* → *развој* → *институционална ефикасност* → *правда* → *развој* → *повереће* → *друштвени капитал*.

С друге стране, и институције утичу на повереће, тако што подстичу појединце да верују и лакше сарађују једни с другима јер уклањају извор несигурности у односима чинећи нешто против радњи које су штетне (Farrel и Knight, 2003). Формалне институције које карактерише независност и правичност, у подељеним друштвима могу подстаћи повереће. Према томе, формалне институције су важни механизми у утицају на стварање или деструкцију генерализованог поверења. Истраживање Темилина и Темилина (Tamilina и Tamilina, 2013) пружа доказе који подржавају сложени однос између формалних институција и поверења на микро и макро нивоу. Постоје три механизма - санкције, легитимитет и аутономија - преко којих формалне институције могу директно или индиректно утицати на нивое поверења. Формалне институције могу значајно модификовати динамику и обрасце процеса изградње поверења (Tamilina и Tamilina, 2017). Формалне институције могу утицати на повереће на три начина: (1) наметањем

санкција онима који одступају од правила, (2) осигуравањем легитимности уведених правила, и (3) омогућавањем грађанима одређени степен аутономије у доношењу одлука. Поверење је, дакле, и културни атрибут и резултат одређених аранжмана које ствара институционални контекст (Tamilina и Tamilina, 2014). Сматра се да су ефикасне формалне институције погодне за успостављање поверења јер обезбеђују спровођење уговора, што омогућује појединцима да траже право на накнаду штете и реституцију када буду преварени, чиме се смањује ризик и неизвесност. Диксит (Dixit, 2004) и Гриф (Greif, 1994) износе аргументе да добре формалне институције стварају климу поверења спречавањем опортунистичког понашања, спровођењем закона и кажњавањем оних који их крше. Биргрин и Џордел (Berggren и Jordahl, 2006) су, користећи податке Светске студије вредности (*World Value Survey*), анализирали везу између поверења и економских институција. Налази потврђују њихову хипотезу да "што је јача владавина права и заштита својинских права, већи је степен генерализованог поверења, под осталим једнаким условима" (Berggren и Jordahl, 2006: 145). Међутим, формалне институције, смањењем маргиналног приноса на поузданост, могу истиснути (енг. *crowd out*) поверење и поузданост (Aghion и други, 2010).

Неки од радова прецизније документују тип формалних институција важних са аспекта поверења. Нарочито се потенцирају међусобни утицаји поверења и регулације (види на пример: Aghion и други, 2010; Carlin и други, 2009; Francois и Ypersele, 2009). Регулаторне институције, које одређују ниво индивидуалне аутономије у доношењу економских одлука, су те које показују јачу везу са нивоима поверења и перцепцијом појединца о поузданости других (Tamilina и Tamilina, 2014). Регулација је у привреди неопходна за несметано одвијање трансакција. С друге стране, регулација сама по себи сужава избор актера и представља извор корупције. Култура (мерена неповерењем) и формалне институције (мерене регулацијом) оснажују једни друге, и каузалност се креће у оба смера. Међутим, овде треба имати у виду и то да институције ниског квалитета и даље могу бити функционалне, тј. довољне да одвраћају заинтересоване од непоштеног деловања и тиме подржавају висок ниво поверења. Норт (North, 1990) сматра прихватљивом идеју по којој пристојне, поштене и поуздане особе представљају значајну компензацију за институције лошег квалитета (тј. тамо где постоји минимални надзор, мало средстава посвећених детекцији лошег понашања и мале шансе за казну), односно бихевиорална компонента поузданости може заиста помоћи институционалној компоненти да учинковитије функционише. Ово имплицира да ће нижи нивои институционалног квалитета бити довољни у окружењима у којима појединци деле такве

вредности као што су уверења, норме, идеологија и заједнички осећај правичности, што може ограничити њихов опортунизам. Савремени пример би била Кина, земља која је лоше оцењена по питању заштите индивидуалних својинских права, владавине права и права интелектуалне својине, али још увек има висок ниво поверења. Поверење може једноставно бити и замена за формални правни систем.

Фукујама (Fukuyama, 1995) сматра да постоји комплементарност између друштвеног капитала и институција. Није могуће постојање односа заснованих искључиво на међуљудском поверењу тј. друштвеном капиталу. У сваком друштву, неопходно је успоставити формалне институције, када механизми сарадње не могу аутоматски да се развију. Аутор је мишљења да није битно имати "идеалне" институције, ако их људи који су укључени у њих користе за властиту корист. Осим тога, није могуће да људи развијају појединачне механизме поверења, с осећајем заједништва и етичким понашањем, ако не постоје одговарајуће формалне институције. Какав је однос између формалних институција и генерализованог поверења? С једне стране, формалне институције могу бити неопходне за дифузију генерализованог поверења и динамичку ефикасност у сложеној тржишној економији. У условима јаким и непристрасних формалних институција долазе до изражаја слабе везе, које промовишу генерализовано поверење путем олакшања сарадње у друштву. Ипак, функција формалних правила није да замени генерализовано поверење, већ да подстакне спонтану сарадњу и допринесе генерализацији норми и поверења. Дизајнирање формалних институција као замена генерализованом поверењу може довести до специфичног инжењеринга сарадње и истиснути ефективне норме. На пример, промовисање давање финансијских подстицаја кроз грађанска удружења може имати управо супротан ефекат од жељеног: *rent-seeking*, уместо грађанске врлине и генерализованог поверења. Зак и Кнак (Zak и Knack, 2001) у својим моделима, заснованим на теорији рационалног избора, показују како поверење зависи од 5 компоненти: *формалних институција* које спроводе уговоре; друштвених норми, које ограничавају опортунистичко понашање; социјалне и економске хетерогености; богатства; и дохотка. Ови фактори објашњавају чак 70% варијација поверења међу земљама. Према њиховом моделу раста, ако је ниво поверења у друштву низак, неће бити довољно штедње за остваривање привредног раста. Таква замка сиромаштва је вероватнија када су формалне институције које санкционишу оне који варају, слабе. Оно што је најважније, показало се да ниво поверења и избегавање замке сиромаштва зависе од нивоа социјалне хетерогености у друштву. Поменути аутори показују да је опортунистичко понашање вероватније (и поверење ниже) када је социјална

дистанца између агената већа, формалне институције слабије, социјалне санкције против опортунистичког понашања неучинковите, а приноси на инвестиције нижи. У коначном, закључак је да поверење, као и социјални и институционални фактори који утичу на њега, знатно утичу на стопе раста. Формалне институције смањују трошкове информисања, праћења и спровођења. С друге стране, асиметрија и тешкоће у приступу информацијама, променљиви процеси доношења одлука, нови механизми на све више конкурентном тржишту захтевају сарадњу, за шта је опет битно поверење.

Недостатак друштвеног капитала могао би бити и независни узрок и последица лошег функционирања постојећих институција. Резултати до којих је дошао Табелини (Tabellini, 2008) указују на чињеницу да је тешко утврдити које су специфичне институционалне карактеристике одговорне за економске резултате. У равнотежном моделу, и формалне институције и норме доброг понашања су заједнички одређени, а њихова еволуција је диктирана почетним и могуће насумичним историјским околностима. Ефикасна примена формалних правила одговара појединцима који се придржавају норми општег морала, а не одговара онима који варају. То доводи до додатног стратешког недопуњавања. С једне стране, боље спровођење формалних правила развија норме које подстичу сарадњу. С друге стране, ако велика већина вреднује сарадњу са другима и не воли варање, политичка равнотежа подржава формалне институције које подстичу сарадњу. Према томе, политике (или формалне институције) и норме доброг понашања се међусобно оснажују. Иницијално поверење и поузданост утичу на степен опортунистичко понашање на тржиштима, али само у одсуству јаким формалних институција. Добро функционална слободна економија има карактеристике владавине права и заштите права приватне својине. Ове институције јачају климу поверења у сигурност да се кршење уговора и правила подвргава правди (Berggren и Jordahl, 2005).

**III УЛОГА ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА У
УНАПРЕЂЕЊУ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У
ЗЕМЉАМА У ТРАНЗИЦИЈИ**

8. ОДНОС ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА И ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У КОНТЕКСТУ ТРАНЗИЦИЈЕ

8.1. ПОЛИТИЧКЕ И ЕКОНОМСКЕ РЕФОРМЕ

Након 1989. године, земље у транзицији започеле су корените реформе својих економских система, трансформишући институције, ставове и основне обрасце индивидуалног и организационог понашања. Економске реформе на почетку транзиције биле су усмерене на стабилизацију и либерализацију економске активности. Други талас реформи обухватио је, између осталог, реформисање државе и јачање управљачких институција (Naím, 1995). Кључни елементи овог таласа реформи су: (1) мере усмерене на корекцију тржишних недостатака (антимонополско законодавство и делотворна гаранција својинских права); (2) програми усмерени на смањење растућих неравномерности у расподели; и (3) реформа институција, са циљем подизања квалитета јавног управљања и укључивање грађана у процес креирања политика. Квалитет јавног управљања у транзиционим привредама утиче на ефикасност реформи и квалитет институционалног амбијента, који утиче на ниво инвестиција и стопе привредног раста. Ефикасније јавно управљање подразумева изградњу професионалне јавне администрације, модернизацију локалне и/или регионалне самоуправе, реформу правосуђа и успостављање конструктивнијег дијалога са грађанским друштвом (види Pastor и Wise, 1999: 44). Успоравање реформи, лоше управљање јавним сектором и релативно висока корупција у знатном броју земаља у транзицији, упућују на недостатке у функционисању институција. Зато се улози институција у олакшавању усвајања и имплементације реформи посвећује све већа пажња. Без изузетка, земље које имају висок скор по питању индекса демократизације, постигле су боље резултате у економским реформама.

Многе земље у транзицији у региону Балкана суочиле су се са грађанским ратом, што је резултирало пролонгирањем политичких и економских реформи. Неке земље у транзицији¹³, посебно оне које су се недавно прикључиле Европској унији (ЕУ), направиле су значајан напредак у реформама, до тачке када су стандарди у неким (иако не свим) димензијама транзиције достигли оне напредних у развијеним тржишним привредама. На пример, субрегија коју чине Централна Европа, Балтик и Балкан, сада ужива ниво политичких права и грађанских слобода који је ближи оном у Западној

¹³ Осим ако није другачије назначено, "регион" се односи на 27 земаља у транзицији у Централној и Источној Европи и Балтику (СЕВ), Југоисточној Европи (SEE) и Заједници независних држава (CIS).

Европи. Пољска је често цитирана као пример успешних реформи. Високе стопе привредног раста и конзистентност економске политике омогућиле су овој земљи стицање угледа једног од предводника у процесу транзиције (о овоме у: Lehmann, 2012). Од почетка транзиције, перформансе пољске економије су изузетне ако се као мера узме раст БДП-а, захваљујући радикалним реформама и спремности свих влада да наставе реформском стазом, без обзира на њихову политичку оријентацију.

Чињеница да постоје изражене разлике у резултатима реформи у земљама у транзицији у литератури се истиче као аргумент у корист тврдње да друштвени генотип народа може да представља важну детерминанту развоја функционалне демократије и тржишне привреде. Из тога је изведен закључак да модели привредног раста који се односе на земље у транзицији морају укључити неке нове елементе - политичко, социјално и културно окружење у којем се спроводе реформе.

Важним елементом реформског процеса сматра се изградња здравог пословног окружења, што захтева корените законске, административне и институционалне реформе на широком фронту (IMF, 2014). У том контексту, *структурне реформе* представљају један од приоритета у транзиционим земљама. Неопходно је радити на повећању ефикасности јавног сектора, увођењу е-управе, децентрализацији, сузбијању корупције и *rent-seeking-a*¹⁴, укидању непотребне регулације и непотребних служби, јачању фискалне дисциплине, реформи правосуђа и јачању владавине права (IMF, 2017a). Важну улогу у том процесу игра реформа правосуђа. Правосудне реформе и даље су високо на листи политичких приоритета и релевантне су за све земље ЕУ, али посебно за земље које теже да се придруже Европској унији. У транзиционим привредама реформа правосуђа носи са собом и значајан потенцијал за подизање нивоа дохотка у региону (Слика 11).

На почетку транзиције, земље ЦИЕ суочиле су се са изазовом изградње функционалног демократског режима, трансформације командне у тржишну привреду, развоја ефикасне државе засноване на владавини права и грађанског друштва које би представљало подршку функционалној демократији и тржишној привреди. На том путу земље ЦИЕ следиле су различите развојне трајекторије. Земље Централне Европе оствариле су највећи прогрес у демократизацији и економским реформама, земље Југоисточне Европе оствариле су одређени напредак у сфери демократизације и тржишних реформи, док се остале земље суочавају са стагнацијом у развоју демократије, корупцијом и повратком у ауторитаризам.

¹⁴ *Rent-seeking* је тражење зараде мимо тржишта, рецимо добијање субвенција и других видова државне помоћи.



Слика 11. CESEE¹⁵: Процењени добици од ефикасности институционалних реформи
(Процент, потенцијално побољшање укупне факторске продуктивности)

Напомена: Ознаке података користе скраћенице земаља Међународне организације за стандардизацију (ИСО).

Извор: International Monetary Fund, 2017a: 40

Разлике у оствареним резултатима реформи објашњавају се различитим факторима: почетним друштвеним и економским условима, историјским наслеђем, примењеним моделом транзиције, избором институција и сл. Један сегмент литературе о транзицији бави се друштвеним капиталом као детерминантом политичког и економског напретка ових земаља.

8.2. СПЕЦИФИЧНОСТИ ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА У ЗЕМЉАМА ЦЕНТРАЛНЕ И ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ

Друштвени капитал важан је аналитички концепт за објашњавање друштвених и економских процеса у земљама Централне и Источне Европе¹⁶. Процес транзиције у овим земљама посебно је подстакао дискусије о економској улози друштвеног капитала. Наиме, у првим годинама транзиције нагласак је био на изградњи и усклађивању формалних правила као предуслова за изградњу ефикасне тржишне економије, али је врло брзо пажња преусмерена ка неформалним институцијама односно оним компонентама од којих се састоји "везивно ткиво" које зовемо друштвени капитал (Golubović и други, 2014). У

¹⁵ CESEE земље чине: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Хрватска, Чешка Република, Естонија, Мађарска, Косово, Летонија, Литванија, Македонија, Молдавија, Црна Гора, Пољска, Румунија, Србија, Словачка Република, Словенија, Турска и Украјина.

¹⁶ У истраживању је усвојен преовлађујући став по коме се у земље ЦИЕ убрајају: Вишеградска група (Чешка Република, Мађарска, Пољска, Словачка Република), Балтичке земље (Естонија, Летонија и Литванија) и Словенија, Бугарска и Румунија. У 2004. години првих осам посткомунистичких земаља придружиле су се ЕУ, док су Бугарска и Румунија то учиниле 2007.

анализи друштвеног капитала посткомунистичких друштава Централне и Источне Европе треба имати у виду да транзиционе промене нису могле бити само ствар политичке вештине у успешном спровођењу "институционалног дизајна", већ су у великој мери биле условљене заоставштином социјалистичког система, вредности и понашања, али и различитом предкомунистичком историјом ових друштава.

Процес транзиције земаља Централне и Источне Европе био је разочаравајуће спор, с обзиром на количину физичког и људског капитала расположивог на почетку транзиције. Неретко се тврди да је ова спорост проузрокована недостатком друштвеног капитала. *Као један од разлога, наводи се постојање "изгубљеног", "негативног", "предмодерног" или "примитивног" друштвеног капитала* (на пример: Rose, 1999; Paldam и Svendsen 2000). Једна од последица државног социјализма била је знатна деструкција институција грађанског друштва и других облика друштвеног капитала. Комунистички режими допринели су широко распрострањеној политичкој пасивности и дубоком неповерењу (како према влади тако и према осталим члановима друштва). Друштвени капитал је ослабљен под планским и контролисаним режимом државног социјализма који је продуковао неповерење, систематску "атомизацију" и "клијентелизам", који су разорили грађанске мреже и дезинтегрисали дубоку структуру друштва. Социјализам је у доброј мери уништио друштвени капитал, па су транзициона друштва била принуђена да стартују са транзицијом у околностима минималног друштвеног капитала и значајног "губитка времена" по том питању. У факторе који намећу ограничења у формирању друштвеног капитала у посткомунистичким државама убрајају се (Murtagh, 2006: 8): (1) повећање општег неповерења, проузроковано искуствима унутар планске економије; (2) последице диктатуре која је еродирала или уништила добровољно кооперативно ангажовање и где су појединци перципирали политичке вође као фигуре које остварују сопствени интерес и повезују их са корупцијом; (3) изражено неповерење проузроковано грабљивом (енг. "*grabbing*") појединачно у раном транзиционом периоду и (4) знатно ослабање на породичне и родбинске мреже као последице слабих формалних институција.

Сматра се да је главни разлог ниског нивоа друштвеног капитала у овим земљама повезан са наслеђем комунистичке прошлости, посткомунистичким процесима трансформације и заостајањем у друштвеном и економском развоју (Parts, 2013: 8). Прво, транзиција ствара неизвесност која смањује оптимизам у вези са будућим исходима, јер људи не осећају да имају контролу над сопственом судбином - то заузврат води нижем генерализованом поверењу. Друго, посткомунистичка транзиција резултирала је брзом разградњом доминантних вредности (попут идеолошког монизма и егалитаризма) и

навика, а то је процес који стимулише опортунистичко понашање и ствара негативан друштвени капитал. Још један резултат промена вредности је да се традиционални породични живот руши, а појединци постају више изоловани у друштву. Треће, привреде у транзицији суочиле су се са растом сиромаштва и незапослености, конкуренције на радном месту и снажном примарном бригом за породицу, који скупа не стварају добро окружење за међусобно поверење међу људима, за обнову друштвених веза и мрежа сарадње. Четврто, на друштвени капитал и кохезију негативно је утицао раст неједнакости у расподели дохотка и раслојавање становништва.

Када је реч о друштвеном капиталу у посткомунистичким друштвима заједничке карактеристике су: неповерење у формалне институције и опстајање затворених друштвених мрежа (Badescu и Uslaner, 2003: 9). Друштвени капитал у овим земљама развијао се углавном као неформални, ексклузивни или учвршћујући друштвени капитал.

Поверење, као синоним за друштвени капитал, постало је једна од централних тема истраживања институционалних промена, а посебно интеракције између формалних и неформалних институција у земљама у транзицији. *Када су у питању специфичности друштвеног капитала у овим земљама корисно је, дакле, расправљати о дефициту кооперативног понашања и поверења*, што може негативно утицати на економске перформансе тих земаља. У целини узев, *низак ниво поверења сматра се једним од најважнијих проблема*. У тешким годинама економских и политичких промена грађани бивших социјалистичких привреда окренули су се јачању неформалних друштвених веза и персонализованог поверења, тражећи спас у друштвеним нишама састављеним од блиских рођака и пријатеља. Није било места за развој поверења путем "слабих веза". Стога је током транзиције у овим земљама стварање друштвеног капитала било више усмерено ка јачању неформалних мрежа, као алтернативи генерализованом поверењу, поверењу у институције или формалном удруживању (Golubović и други, 2014). Услед нефункционалности комунизма, посебно у односу на тржиште и демократију, друштвене везе и друштвене мреже замениле су тржишне силе, тако да је институционална структура потребна за функционисање тржишта (као што су заштита потрошача, приватна својина и сигурност уговора) била недовољно развијена. Консеквентно, развијен је тип друштвеног капитала који се у великој мери заснивао на друштвеном умрежавању и подривању закона, прописа и правног система. У периоду социјализма повезивање са комунистичком партијом или политичким мрежама омогућавало је приступ привилегованим ресурсима. Такође су биле важне неформалне и породичне мреже, посебно када су се роба и услуге производиле у домаћинству. Мреже блиских пријатеља биле су пресудне за опстанак

породица, исто колико и активност на радном месту (Glinkina, 1998). Ово ослањање на затворене друштвене мреже може ометати ефикасно функционисање тржишних механизма и допринети развоју сиве економије (Mateju, 2002).

С друге стране, неформалне мреже и групе, иако су један од извора отпора трансформацији пост-социјалистичких друштава, истовремено су и основни *modus vivendi* за велики број људи који се налазе изван сфере политичке елите, односно који имају ограничен утицај у јавној сфери. Повезивање кроз ове мреже значило је и значи много за грађане комунистичких, али и посткомунистичких друштава. Међутим, неформалне мреже постале су погубне за функционисање тржишне економије и грађанске демократије и постале су главна подршка корупцији и организованом криминалу. Из тог разлога, један од најбољих начина за повећање друштвеног капитала је подстицање грађанског активизма.

Ниво друштвеног поверења и друштвеног капитала могу бити пресудни за успех консолидације демократских и тржишних институција у посткомунистичким земљама. Офе (Offe, 1999: 43) указује на последице недостатка поверења за демократизацију: "брзина и успех транзиције ка постауторитарним начинима управљања и консолидацији либералних демократских режима могу бити ограничени одсуством поверења". Росе и други (Rose и други., 1997) објашњавају ниске нивое поверења чињеницом да је друштво подељено у две групе - грађани и повлашћена "номенклатура" - обе имају јаке унутрашње везе на нивоу породице и блиских пријатеља унутар групе, али мало интеракција са другом групом. Због тога се чини да су друштвени кругови у транзиционим економијама мањи и затворенији него у тржишним економијама. Интеракција између интерперсоналног поверења и чланства у добровољним удружењима, која представља језгро Патнамове хипотезе о друштвеном капиталу, није се показала релевантном у истраживању политичке партиципације у процесу демократизације у Источној и Централној Европи (Letki, 2003: 10). Иако је мало вероватно да ће се тренд ниског нивоа поверења и партиципације у посткомунистичкој Европи променити у скорој будућности, три су и даље могућа механизма за побољшање (Howard, 2002: 166-167):

- 1) Генерацијске промене - млади у земљама ЦИЕ немају искуство живљења у социјалистичком систему. Међутим, овај ефекат није сигуран, јер социјализација долази не само из садашњег институционалног окружења, већ и од родитеља, наставника и вршњака који и даље имају јако лично искуство комунистичке прошлости.

- 2) Активнија улога и подршка државе, при чему ова подршка треба да буде селективна, јер нису све врсте организација корисне за развој демократије и благостање друштва.

3) Побољшање економских услова - подизање реалног животног стандарда грађана, како би могли да одвоје одређено време и енергију за партиципирање у друштвеним активностима.

Један од начина да се на различитим нивоима (микро и макро) креира институционално окружење у коме ће се развијати инклузивни (продемократски) друштвени капитал јесте расветљавање околности које доводе до негативних ефеката друштвеног капитала (Pavićević, 2012).

8.3. ИНДЕКСИ ОЦЕНЕ СТАЊА ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА И ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У ЗЕМЉАМА ЦЕНТРАЛНЕ И ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ

Успостављање парламентарне демократије у бившим социјалистичким привредама прихваћено је широким друштвеним и политичким консензусом. Иако су у овим земљама демократски системи до неке мере консолидовани – успостављени су кључни институционални механизми потребни за успешно функционисање демократије (Tomsic, 2002), у погледу индикатора квалитета управљања ове земље заостају за већином развијених демократија у свету. Несумњиво, биће потребно дуго времена, чак и за неке од развијенијих пост-комунистичких земаља, како би се достигао квалитет демократског управљања развијених тржишних привреда.

У наставку, дати су подаци о квалитету друштвеног капитала и јавног управљања у земљама Централне и Источне Европе.

8.3.1. LEGATUM ИНДЕКС ПРОСПЕРИТЕТА (LEGATUM PROSPERITY INDEX)

Легатум институт из Лондона једном годишње објављује Индекс просперитета (*Legatum Prosperity Index*TM), као глобалну меру просперитета - богатства и благостања - у 149 земаља широм света. Индекс мери просперитет кроз годишњу процену учинка сваке земље, кроз 104 варијабле које чине девет "стубова" (или подиндекса) просперитета: 1. економски квалитет, 2. пословно окружење, 3. управљање, 4. образовање, 5. здравље, 6. сигурност и безбедност, 7. лична слобода, 8. друштвени капитал и 9. животна средина (табела 11).

Легатум индекс просперитета има девет подиндекса, а за нашу анализу су посебно значајни следећи: Друштвени капитал и Јавно управљање. Друштвени капитал мери снагу личних односа, подршку која долази кроз друштвене мреже, друштвене норме и

грађанску партиципацију у земљи. Управљање мери учинак земље у три области: делотворно управљање, демократија и политичка партиципација, и владавина права.

Земље Централне и Источне Европе остварују лоше резултате у ова два подиндекса. У земљама Централне и Источне Европе постоји значајан дефицит друштвеног капитала (посебно у институционалном и генерализованом поверењу). Овај дефицит, који представља наслеђе комунизма, значи да су везе и поверење између грађана и грађана и институција знатно слабије од оних у развијеним земљама, што има озбиљне импликације за друштвени и економски напредак региона. Слабости у друштвеном капиталу имају различите импликације. Низак ниво грађанске партиципације, на пример, отежава управљање и политичке реформе, док низак ниво поверења ствара окружење које је неповољно за пословање.

Табела 11. Legatum Prosperity Index за земље ЦИЕ, ранг 2016. година, Суб-индекси јавног управљања и друштвеног капитала

Земља	Глобални ранг	Јавно управљање	Друштвени капитал
Словенија	20	38	22
Естонија	26	20	71
Чешка	27	34	78
Пољска	34	36	85
Словачка	36	48	86
Летонија	37	39	94
Литванија	42	37	125
Мађарска	47	46	114
Румунија	50	64	97
Бугарска	57	78	111

Напомена: Глобално рангирање се заснива на скору индекса укупног просперитета, а креће се од 1. до 149. места.

Извор: Legatum Institute, 2016: 5

Слабо управљање и даље разликује земље Централне и Источне Европе од земаља Западне Европе. Заостајање земаља ЦИЕ у добром управљању за земљама Западне Европе последица је: (1) недовољне ефективности - способност владе да формулише и имплементира политику која отвара перспективу друштвеног и економског напретка; (2) недовољне репрезентативности - степен у којем управљање функционише за све грађане, и степен у којем се води рачуна о ставовима грађана; (3) недовољне предвидивости - степен до ког су политике и закони јасни, предвидљиви и подложни систему теже и противтеже и (4) недовољне транспарентности - степен у коме су менаџмент јавног сектора и јавне службе отворене за надзор (Legatum Institute, 2016).

Висок ниво корупције у земљама Централне и Источне Европе успорава привредни раст. У таквим условима, грађани губе веру у напредовање кроз напоран рад (енг. "getting ahead by working hard") јер се њихова перцепција корумпираности јавног сектора појачава, што је познато као "друштвена замка" (енг. "social trap") (Legatum

Institute, 2016: 34). Јачање *грађанске партиципације* је један од путева за излазак из "друштвене замке". Многе земље ЦИЕ са ниским нивоом управљања имају низак степен грађанског ангажовања, посебно у активностима као што су добротворне донације и волонтирање. Други начин за излазак из ове замке је *политичка партиципација*, посебно гласање, које функционише као главна веза која повезује обичне грађане и политичку елиту. Сходно томе, млади се све више окрећу директнијим и радикалним мерама како би изразили своје ставове: протесте и демонстрације (пример су протести против корупције и кронизма у Прагу (новембар 2010), Софији (од јуна 2013. до јула 2014. године) и широм Пољске (децембар 2016. године) које нам показују, укратко, да грађани у земљама ЦИЕ бирају оно што је економиста Алберт О. Хиршман (Albert O. Hirschman) назвао "гласање" уместо "одласка" - они желе да остану у њиховим матичним земљама и "изразе" своје захтеве и предлоге за промене, пре него да се одлуче за "излазак" или, односно да емигрирају. То је проблематично јер "глас" који узима форму масовних демонстрација и протеста представља екстремни одговор на друштвене проблеме. Стога влада треба да охрабри, уместо да ограничава грађанску партиципацију (Legatum Institute, 2016).

Виши ниво друштвеног капитала повезан је са бољим управљањем. Унапређење друштвеног капитала у земљама ЦИЕ је и једна од компоненти просперитета, ако се има у виду да са солидним темељима друштвеног капитала, земља може у потпуности спровести економску и социјалну политику која доприноси напретку друштва.

8.3.2. ИНДЕКС ГЛОБАЛНО ОДРЖИВЕ КОНКУРЕНТНОСТИ (GLOBAL SUSTAINABLE COMPETITIVENESS INDEX)

Перформансе земаља и њихова конкурентност мере се и упоређују са бруто домаћим производом, израженим у новчаној вредности. Међутим, у новије време, сматра се да је GDP, у најбољем случају, недовољно прецизна мера богатства нације, благостања и развоја економије. Садашњи нивои GDP-а имају ограничену информативну вредност која се односи на будући потенцијал постизања и одржавања инклузивног развоја и стварања богатства. Као финансијски показатељ, GDP није довољан да у потпуности и свеобухватно изрази национални биланс стања, имајући у виду да се заснива на економским факторима и новчаним категоријама, а да не укључује екстерне трошкове везане за животну средину и друштвену кохезију - од којих су оба значајни фактори за постизање економског успеха и одрживог развоја. У том контексту *SolAbility* је, као независни истраживачки центар и саветодавна организација, развио Индекс глобално

одрживе конкурентности (*Global Sustainable Competitiveness Index - GSCI*) - као темељну алтернативу GDP-у за мерење стварног богатства нација и потенцијала за одржавање тренутног нивоа богатства. Индекс глобално одрживе конкурентности је мерење социјалног, еколошког и економског развоја и од 2014. године заснован је на 5 стубова подједнаког значаја: (1) природни капитал, (2) друштвени капитал, (3) ресурсни менаџмент, (4) интелектуални капитал и (5) ефикасност управљања.

Управљачка способност односи се на способност управљачких тела и власти земље да осигурају оквир за одрживо генерисање богатства. Подиндекс управљања има за циљ процену прикладности регулаторног оквира и инфраструктурног окружења у земљи како би се олакшала одржива конкурентност. Регулаторни и инфраструктурни оквир треба да омогуће услове у којем природни, друштвени и интелектуални капитал земље могу јачати како би се створило ново и одржало постојеће богатство. Кључни елементи покретача конкурентности у *под-индексу управљања* заједно са одговарајућим индикаторима су:

1. кохезија владе (јавне службе, буџет за образовање, војна потрошња)
2. инфраструктура (инвестиције, путеви и железнице, трансмисија)
3. пословно окружење (једноставно пословање, регистрација предузећа, развој сектора)
4. корупција (индекс корупције, преваленција мита, бирократија)
5. финансијска стабилност (штедња, изложеност финансијским шоковима, финансијска регулатива)

Глобално рангирање земаља Централне и Источне Европе према под-индексу управљања дато је у табели 12.

Табела 12. Индекс глобалне одрживе конкурентности - Резултати и рангирање нивоа подиндекса управљања по земљама ЦИЕ:

ЗЕМЉА	2014		2015		2016		2017	
	Глобално рангирање	Скор	Глобално рангирање	Скор	Глобално рангирање	Скор	Глобално рангирање	Скор
Словенија	80	46,6	54	52,4	21	55,8	8	61,0
Словачка	64	48,2	37	54,7	8	58,3	16	59,6
Чешка Република	75	47,3	31	55,3	4	61,2	2	67,8
Пољска	35	51,7	12	58,0	17	56,4	14	59,9
Естонија	24	53,1	6	61,7	1	62,6	6	62,6
Летонија	60	49,1	15	57,7	12	57,8	18	59,3
Румунија	/	/	17	57,1	7	58,9	3	65,0
Литванија	81	46,4	43	53,5	53	50,9	44	54,2
Мађарска	92	44,9	60	51,2	30	54,7	30	56,7
Бугарска	94	44,8	56	52,1	70	49,4	53	53,2

Напомена: Најуспешније земље добијају највиши скор (100), док је најнижи могући резултат (0)

Извор: SolAbility Sustainable Intelligence (2014, 2015, 2016, 2017).

Када је у питању рангирање ефикасности управљања према под-индексу управљања за 2017 годину доминирају управо земље ЦИЕ. Као што се види из табеле 13, најбоље управљачке перформансе међу земљама ЦИЕ бележи Чешка Република (67,8), а најгоре Бугарска (53,2). Неочекивано, Румунија се налази на другом месту међу земљама Централне и Источне Европе, са глобалном позицијом 3 од укупно 180 земаља обухваћеним под-индексом.

Друштвени капитал генерише друштвену кохезију и одређени ниво консензуса, што заузврат доноси стабилно окружење за привреду и спречава да се природни ресурси превише експлоатишу. Кључни фактори конкурентности у *под-индексу друштвеног капитала* заједно са одговарајућим индикаторима су:

1. Здравље (доступност здравствене заштите, смртност деце, планирање породице)
2. Једнакост (једнакост прихода, једнакост ресурса, родна равноправност)
3. Криминал (крађа, насилни злочин, затворска популација)
4. Слобода (слобода штампе, људска права, насилни сукоби)
5. Задовољство (индивидуална срећа, стопа самоубиства, задовољство јавним услугама)

Глобално рангирање земаља Централне и Источне Европе према подиндексу друштвеног капитала дато је у табели 13. Најбољу позицију према подиндексу друштвеног капитала за 2017. годину међу земљама ЦИЕ бележи Словенија (56,0), док је Бугарска на последњем месту (41,1), са глобалним рангирањем на 85 месту од укупно 180 земаља обухваћеним подиндексом. Када је у питању светска мапа друштвеног капитала, према под-индексу друштвеног капитала доминирају европске земље са севера (посебно Скандинавија), које представљају узор у том погледу.

У целини узев, глобална позиција земаља ЦИЕ према индексу глобалне одрживе конкурентности је таква да сугерише да постоје значајне препреке у вези са тим да се друштвени ресурси искористе за унапређење квалитета јавног управљања и да ће бити потребно време да друштвени капитал продукује ефекте у сфери јавног управљања.

Табела 13. Индекс глобалне одрживе конкурентности - Резултати и рангирање нивоа подиндекса друштвеног капитала по земљама ЦИЕ:

ЗЕМЉА	2014		2015		2016		2017	
	Глобално рангирање	Скор	Глобално рангирање	Скор	Глобално рангирање	Скор	Глобално рангирање	Скор
Словенија	17	54,5	5	60,8	6	60,1	9	56,0
Словачка	32	50,0	17	55,3	19	54,3	21	50,9
Чешка Република	22	52,3	18	54,8	21	53,0	23	50,2
Пољска	18	53,0	26	51,3	31	50,4	38	47,9

Естонија	37	48,9	40	48,5	35	50,0	39	47,6
Летонија	64	44,3	63	43,8	71	42,0	51	46,0
Румунија	23	51,9	34	50,0	28	50,7	53	45,5
Литванија	45	47,6	37	49,4	45	47,8	64	44,2
Мађарска	49	47,3	53	45,6	60	45,6	74	42,5
Бугарска	47	47,5	59	45,0	81	40,7	85	41,1

Напомена: Најуспешније земље добијају највиши скор (100), док је најнижи могући резултат (0)

Извор: SolAbility Sustainable Intelligence (2014, 2015, 2016, 2017).

9. АНАЛИЗА РЕЗУЛТАТА ЕМПИРИЈСКОГ ИСТРАЖИВАЊА О ДРУШТВЕНОМ КАПИТАЛУ КАО ДЕТЕРМИНАНТИ УНАПРЕЂЕЊА КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

9.1. ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА, ИЗВОРИ ПОДАТАКА И СТАТИСТИЧКЕ МЕТОДЕ

Примарни циљ емпиријског истраживања јесте испитивање односа друштвеног капитала и јавног управљања на примеру одабраних транзиционих земаља (земље Централне и Источне Европе и Република Србија). Основни разлог опредељења за истраживање друштвеног капитала као детерминанте квалитета јавног управљања лежи у појавама и процесима који су у последњих неколико деценија поставиле нове изазове економској, али и осталим друштвеним наукама. Мислимо ту, пре свега, на процес транзиције у бившим социјалистичким привредама, у којима је институционални вакуум, који се огледа у брзој разградњи постојећих формалних институција и спором развоју нових, условио пад квалитета јавног управљања и раст корупције. То је наметнуло потребу истраживања друштвених детерминанти квалитета јавног управљања, а посебно специфичности друштвеног капитала у постсоцијалистичким привредама и импликација за квалитет јавног управљања. Поред тога, најновија глобална финансијска и економска криза показала је да узроци њеног настанка, али и последице, превазилазе оквире економске науке. Поред евидентних економских узрока, ради се о читавом низу политичких, јавноуправљачких, културних и других детерминанти, које су узроковале озбиљну кризу основних институционалних аранжмана и начина регулације друштва и економије.

Допринос друштвеног капитала сагледава се са аспекта нивоа поверења (како генерализованог, тако и поверења у политичке институције), интензитета друштвене партиципације (чланство у добровољним удружењима) и образаца политичке партиципације (излазност на парламентарним изборима). Квалитет јавног управљања

оцењиваћемо на основу методологије Светске банке, и то: одговорности креатора политика или носилаца власти и могућности партиципације грађана у избору владе, политичке стабилности, делотворности државе, административних препрека, владавине права и контроле над корупцијом. Централни аргумент рада је да су партиципација и поверење важан елемент подршке јавном управљању. Подстичући поверење и кооперативно понашање различитих актера у процесу колективног одлучивања, друштвени капитал ствара основу за унапређење квалитета јавног управљања.

С обзиром на то да је овај део истраживачки и као такав заснован на обради података, као секундарне изворе података користићемо јавне базе података Европске банке за обнову и развој (*Life in Transition*) и Светске банке (*Worldwide Governance Indicators*). За испитивање карактеристика друштвеног капитала у Србији и земљама Централне и Источне Европе, користиће се подаци о нивоу интерперсоналног поверења, поверења грађана у јавне институције, као и интензитета друштвене партиципације и образаца политичке партиципације, као основних индикатора нивоа друштвеног капитала. Емпиријско истраживање јавног управљања засновано је на индикаторима квалитета јавног управљања Светске банке.

Друштвени капитал је тешко, ако не и немогуће, директно мерити, тако да је неопходно користити индиректне индикаторе. Испитивање нивоа расположивог друштвеног капитала у одабраним транзиционим привредама, у смислу интензитета друштвених контаката, густине друштвених мрежа и постојећег нивоа међусобног и институционалног поверења, биће засновано на подацима LiTS I (2006), LiTS II (2010) и LiTS III (2016). Циљ истраживања *Life in Transition Survey* (LiTS), које спроводи Европска банка за обнову и развој (EBRD), јесте да се пружи свеобухватна процена односа између задовољства животом и животног стандарда, сиромаштва и неједнакости, поверења у државне институције, задовољства јавним услугама и ставова према тржишној економији и демократији у читавом тзв. "транзиционом региону". LiTS настоји да пружи веран увид у то како је транзиција утицала на животе људи широм региона. Европска банка за обнову и развој настоји да подстакне транзицију ка отвореној тржишно оријентисаној економији и да промовише приватне и предузетничке иницијативе у Централно-Источној Европи и Балтичким државама, Југоисточној Европи, Заједници независних држава и Монголији. За сада су публиковане три базе података 2006, 2010 и најновија 2016. године. *Life in Transition Survey I* (LiTS I) из 2006. године под називом *Анкета о људским искуствима и ставовима* комбинује карактеристике традиционалног истраживања домаћинстава са питањима о ставовима испитаника и спроведено је у 29 земаља, укључујући 28 земаља у

којима EBRD послује, као и Турску, која је део региона Европе и Централне Азије (ECA). У свакој земљи одабран је узорак од 1.000 појединаца насумично за интервјуе лицем у лице, што укупно чини 29000 интервјуа у целом региону како би се проценили ставови јавности, благостање и утицај економских и политичких промена. *Life in Transition Survey II (LiTS II)* из 2010. године под називом *После кризе* спроведено је у 25 земаља у транзицији, Француској, Немачкој, Италији и Шведској. Истраживање је спроведено лицем у лице у 1000 насумично одабраних домаћинстава. У Русији, Украјини, Узбекистану, Србији, Пољској и Уједињеном Краљевству било је 1.500 интервјуа са домаћинствима како би се омогућио прилично велики узорак за накнадну телефонску анкету, која се заснивала на скраћеној верзији тренутног упитника и која је спроведена годину дана након анкете лицем у лице, тј. у јесен 2011. године. У овом таласу истраживања покривеност је проширена на пет западноевропских земаља "компаратора" - Француску, Немачку, Италију, Шведску и Велику Британију. *Life in Transition Survey III (LiTS III)* из 2016. године под називом *Декада мерења транзиције* обухватила је 51000 домаћинстава у 29 транзиционих земаља, као и Кипар, Чешку Републику, Грчку и две земље западне Европе за поређење (Немачка и Италија). LiTS III нуди екстензивне информације о различитим димензијама доброг управљања и друштвеног капитала и показала је растуће задовољство животом у бившем комунистичком блоку, генерално смањујућу, али и даље постојећу и континуирану забринутост због корупције и упорне родне поделе на тржиштима рада и у пословању.

У литератури не постоји консензус о томе како друштвени капитал треба да се мери. Концептуализацију и операционализацију значења и мерења друштвеног капитала отежава његова сложена, мултидимензионална природа. Премда је друштвени капитал мултидимензионални концепт, могло би се рећи да постоје три широке категорије у које се могу сместити све варијабле и индикатори повезани са друштвеним капиталом - то су поверење, друштвене мреже и друштвене норме. Поверење се односи на друштвено (хоризонтално) и поверење у институције (вертикално поверење). Укљученост појединаца у формалне и неформалне друштвене мреже представља основни показатељ мрежне димензије друштвеног капитала. Друштвене мреже састоје се од неформалних односа, друштвене подршке, партиципирања у политици, волонтирања и чланства у добровољним удружењима. Друштвене норме повезане су са индивидуалним, групним и грађанским нормама, веровањима и вредностима.

Светски индикатори управљања (*Worldwide Governance Indicators - WGI*) су истраживачки скуп података који сумира ставове о квалитету управљања које пружа велики број испитаника из предузећа, грађана и стручњака у индустријским земљама и

земљама у развоју. Ови подаци су прикупљени из бројних истраживачких института, истраживачких центара, невладиних организација, међународних организација и фирми из приватног сектора. Потпуни интерактивни приступ агрегатним индикаторима, и основним изворним подацима, је доступан на www.govindicators.org. Пројекат WGI конструише агрегатне индикаторе шест широких димензија управљања (за детаље види: Kaufmann и други, 2006):

1. Слобода изражавања и одговорност (енг. *Voice and Accountability*) - у којој мери грађани земље могу учествовати у одабиру своје владе, као и слобода изражавања, удруживања и слобода медија.

2. Политичка стабилност и одсуство насиља/тероризма (енг. *Political Stability and Absence of Violence/Terrorism*) - односе се на вероватноћу да ће влада бити дестабилизована или оборена противуставним или насилним средствима.

3. Ефикасност владе (енг. *Government Effectiveness*) - квалитет јавних услуга, квалитет државне службе и степен њене независности од политичких притисака, квалитет креирања и имплементације политике и кредибилитет посвећености владе таквим политикама.

4. Регулаторни квалитет (енг. *Regulatory Quality*) - способност владе да формулише и спроводи политике и прописе који допуштају и промовишу развој приватног сектора.

5. Владавина права (енг. *Rule of Law*) - у којој мери агенти имају поверења и поштују правила друштва, полиције и судова, као и вероватноћа криминала и насиља.

6. Контрола корупције (енг. *Control of Corruption*) - у којој се мери јавна власт користи за приватну корист, укључујући и ситне и велике облике корупције, као и "заробљеност" државе од стране елита и приватних интереса.

Скор за неведене индикаторе се креће између -2,5 и 2,5, са вишим скором који одговара бољим управљачким перформансама.

Као ограничење и методолошки проблем у спроведеном емпиријском истраживању треба навести да нивои значајности са агрегатним подацима представљају само критериј квалитета за идентификоване корелације, али се не могу трансферисати на ширу популацију.

Циљ емпиријског истраживања у овом делу је да се изврши верификација Хипотезе 1 која гласи: "између друштвеног капитала и јавног управљања постоји однос међузависности", односно да се утврди утицај друштвеног капитала тј. ефикасност у употреби друштвеног капитала на унапређење квалитета јавног управљања на макро (националном) нивоу у земљама Централне и Источне Европе и РС.

Циљ истраживања је да се на основу анализе међузависности друштвеног капитала и јавног управљања идентификују основни канали и механизми доприноса друштвеног

капитала квалитету јавног управљања у транзиционим економијама. У ту сврху, у овом делу изложићемо статистичко истраживање међузависности две појаве регресионом и корелационом анализом, које се међусобно допуњују. Корелациона анализа испитује да ли између варијација посматраних појава постоји квантитативно слагање и ако постоји, каквог је карактера и интензитета (колики је степен слагања). Регресионом анализом откривамо форму, односно тип и облик функционалне зависности између посматраних појава. То постижемо регресионим моделом који представља просечно слагање варијација посматраних појава. Помоћу њега можемо предвидети и оценити понашање зависне променљиве за жељене вредности независне променљиве.

9.2. КРЕТАЊЕ ИНДИКАТОРА ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА У ЗЕМЉАМА ЦЕНТРАЛНЕ И ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ

Квантификација друштвеног капитала представља велики изазов, будући да методологија још увек није довољно развијена. Друштвени капитал укључује разне димензије и потребно је више индикатора за његово правилно мерење. Друштвени капитал је тешко, ако не и немогуће, директно мерити, што представља "кост у грлу" теорије друштвеног капитала, тако да је неопходно коришћење прокси (енг. *proxy*) варијабли (Grootaert и Bastelaer, 2001).

По теорији друштвеног капитала, низак ниво поверења негативно утиче на економску ефикасност - увећава трансакционе трошкове и смањује обим економских трансакција (Golubović и други, 2014). LiTS садржи велики број питања о поверењу, које може помоћи да се расветли његова улога у транзиционом региону. Поменуто анкетирање процењује поверење испитаника у три различита подручја: "*Генерализовано поверење*", које се односи на поверење у друге људе генерално; "*Групно поверење*", које укључује поверење у породицу, пријатеље, комшије, људе друге религије и националности; и "*Институционално поверење*", поверење у владине и невладине институције, јавне и приватне.

Табела 14. Генерализовано поверење у земљама ЦИЕ

Земља	Генерализовано поверење		
	2006	2010	2016
Бугарска	22,2%	25,35%	23,6%
Чешка Република	26,1%	25,82%	20,2%
Мађарска	23,5%	24,38%	25,3%
Пољска	28,5%	38,12%	53,8%
Румунија	24,9%	23,56%	19,2%
Словачка	33,97%	20,96%	20,7%
Словенија	27,47%	29,4%	27,7%
Естонија	39,2%	45,61%	48,9%

Летонија	34,9%	27,01%	30,8%
Литванија	31,4%	23,29%	36,7%

Напомена: Генерализовано поверење односи се на % испитаника који су у анкети исказали делимично и потпуно поверење у друге.

Извор: LiTS, 2006; 2010; 2016

У табели 14. дат је преглед кретања нивоа *генерализованог поверења* у земљама Централне и Источне Европе према LiTS. Друштвено поверење у пост-комунистичким друштвима ограничено је на партикуларизовано поверење; оно је више породично-центристичко у односу на шири радијус генерализованог поверења у зрелим демократијама (Gaidytė, 2013). У западним друштвима, партикуларизовано поверење се постепено трансформише у генерализовано поверење кроз процес модернизације (технолошки и научни напредак, урбанизација и глобализација тржишних система). У посткомунистичким друштвима, комунизам је допринео прагматичнијој, калкулантској суштини партикуларизованог поверења, али не и стварном, генерализованом поверењу заснованом на доброј вољи. Искуства земаља Централне и Источне Европе у погледу кретања нивоа генерализованог поверења су различита (табела 14). Тенденција опадања нивоа генерализованог поверења (% испитаника који су у анкети исказали делимично и потпуно поверење у друге) присутна је у Бугарској, Чешкој, Румунији и Словенији. Ниво генерализованог поверења остао је стабилан током времена када је у питању Словачка. Коначно, тенденција пораста нивоа генерализованог поверења присутна је у Мађарској, Пољској, Естонији, Летонији и Литванији.

Важан параметар друштвеног капитала у једној земљи представља и степен поверења грађана у институције система, за који неки аутори тврде да одржава снагу једне државе (Rothstein, 2001), чинећи саставни елемент вертикалног друштвеног капитала (Golubović и други, 2014). *Поверење у институције* - било да су државне институције, као што је влада или судови, или приватне институције као што су банке и верске организације - је кључни фактор социјалне и политичке стабилности. Поверење у институције је од кључног значаја за успешну имплементацију јавних политика, које зависе од тога како грађани реагују на њих. У оквиру LiTS, испитивано је поверење грађана у шефа државе, владу/кабинет министара, регионалну владу (где је то применљиво), локалну владу, парламент, судове, политичке партије, оружане снаге, полицију, невладине организације (NGOs), банке и финансијски систем, иностране инвеститоре, синдикате и верске институције. Као и код питања у вези са генерализованим и групним поверењем, испитаници су упитани да рангирају ниво поверења у ове институције на скали од пет тачака, у распону од потпуног неповерења до потпуног поверења. У табели 15 приказани су

проценти испитаника који су се изјаснили да имају потпуно или делимично поверење у наведене институције у земљама Централне и Источне Европе.

Табела 15. Поверење у институције у земљама ЦИЕ

	Бугарска			Чешка Република			Мађарска		
	2006	2010	2016	2006	2010	2016	2006	2010	2016
Председник	39,8%	32,6%	22,2%	49,2%	53%	41%	49,9%	41,4%	44,2%
Влада	14,9%	25,4%	17,9%	13,6%	16,7%	18,2%	19,7%	34,5%	32,5%
Локална власт	/	31,3%	34,9%	/	40,8%	43,2%	/	45,8%	51,2%
Парламент	9,2%	13,3%	10,1%	11,8%	14%	11,1%	18,8%	24,6%	29,1%
Судови	14,6%	14,8%	9,9%	23,2%	27,5%	24,9%	41,8%	35,6%	40,3%
Политичке партије	7%	8,7%	8,4%	7,8%	9,3%	7,3%	13%	10,6%	17%
Оружане снаге	48,3%	38,1%	38,9%	44,3%	41,6%	59,5%	43,6%	33%	55,6%
Полиција	41,2%	36,6%	30,4%	37,2%	38,6%	53,8%	47,4%	36%	57,2%
Банке и финансијски систем	29,1%	27,3%	31,4%	49,5%	44,6%	45%	37,1%	14,9%	30,4%
Страни инвеститори	15,8%	22,3%	22,7%	25,4%	21,1%	24,4%	17,3%	12,2%	24,5%
Невладине организације	13,7%	15,7%	18,9%	29,02%	33,5%	28,7%	27,2%	18%	29,7%
Синдикати	7,3%	12,7%	17,8%	27,2%	39,9%	32,6%	22,9%	15%	30,3%
Религијске институције	26,6%	29,3%	28,5%	23,8%	22,2%	21,6%	39,2%	35,9%	41,5%

	Пољска			Румунија			Словачка		
	2006	2010	2016	2006	2010	2016	2006	2010	2016
Председник	20,3%	40%	38%	43,3%	13,5%	29%	48,5%	39,5%	44,7%
Влада	12,6%	28,6%	26,3%	21%	6,7%	18,7%	31,5%	16,7%	23,8%
Локална власт	/	41%	41,6%	/	28,1%	31,8%	/	25,9%	44,2%
Парламент	10,9%	24,5%	23%	18,9%	6,6%	11,7%	22,3%	14,8%	16,4%
Судови	29,4%	41,6%	40,5%	26%	14%	26,6%	21,58%	23,6%	13,5%
Политичке партије	7,8%	16,6%	14,8%	12,2%	4,8%	8,9%	13,59%	10,3%	13%
Оружане снаге	49,7%	56,7%	62,5%	64,2%	49,1%	67,3%	55,05%	45,8%	47,1%
Полиција	42,4%	52,3%	54,8%	44,2%	38,6%	48,4%	45,65%	35,5%	35,1%
Банке и финансијски систем	40,5%	41,7%	38,8%	39,6%	15,1%	24,8%	47,35%	44%	38,5%
Страни инвеститори	23,5%	27,4%	25,2%	27,4%	26,2%	22,5%	24,98%	24%	18,1%
Невладине организације	27,1%	37,9%	41,4%	24,3%	24,7%	21,5%	20,98%	23,4%	21,9%
Синдикати	22,8%	32,3%	37%	23,7%	18,8%	20,3%	18,2%	27%	25,1%
Религијске институције	37,8%	42%	47,6%	83,3%	63%	49,4%	30,47%	29,5%	34,7%

	Словенија			Естонија			Летонија		
	2006	2010	2016	2006	2010	2016	2006	2010	2016
Председник	26,47%	35,4%	22,6%	54%	64,9%	41%	53,6%	28,7%	54,2%
Влада	23,1%	15,3%	10,5%	37,6%	38%	28,2%	17,8%	10,9%	11,9%
Локална власт	/	29%	28,9%	/	56,8%	56,3%	/	31,2%	43,2%
Парламент	21,08%	13,4%	7,7%	27%	29,4%	25,9%	13,1%	6,4%	12,9%
Судови	28,78%	23,9%	13,3%	39,1%	51%	58%	24,4%	30,1%	31,4%
Политичке партије	14,1%	11,4%	4,8%	12%	22,2%	17,6%	6,4%	3,9%	7,5%
Оружане снаге	37,46%	43,1%	51%	66,5%	78,9%	78,7%	47,6%	48,4%	61,6%
Полиција	42,5%	40,3%	54%	56%	76,3%	78,6%	36,9%	47,9%	54,6%
Банке и финансијски систем	54,45%	34%	26,2%	67,7%	67,6%	65%	53,3%	35,2%	49%

финансијски систем									
Страни инвеститори	24,12%	19,3%	13,8%	20,4%	30,7%	30,4%	18,8%	18,2%	20,5%
Невладине организације	25,7%	28,8%	26,8%	25,3%	42%	38,6%	21,6%	31,4%	30,4%
Синдикати	29,69%	22,7%	17,4%	29,2%	42,9%	44,2%	25,9%	34,8%	34,2%
Религијске институције	30,23%	23,8%	21,6%	28%	41,2%	38,7%	37,9%	43,4%	40,5%

	Литванија		
	2006	2010	2016
Председник	51,3%	66,8%	48,8%
Влада	14,1%	9%	30,3%
Локална власт	/	19,6%	46%
Парламент	9,7%	5,9%	15,1%
Судови	15,6%	14%	27,7%
Политичке партије	3,8%	5,7%	11,7%
Оружане снаге	41,1%	38,1%	56,8%
Полиција	32,5%	37,5%	65,4%
Банке и финансијски систем	51,5%	36,3%	49,8%
Страни инвеститори	20,7%	20,8%	32,7%
Невладине организације	20,6%	30,7%	37,8%
Синдикати	21,3%	31,5%	40%
Религијске институције	45,6%	37,1%	46,4%

Извор: LiTS, 2006; 2010; 2016

У посткомунистичким друштвима, смањење нивоа поверења у институције делимично се приписује чињеници да је распад комунизма покренуо велика очекивања у погледу будућности, што је често резултирало горким разочарањима и песимизмом када је реч о новом политичком систему (Catterberg и Moreno, 2005). Када су у питању институције у земљама Централне и Источне Европе, оно што је заједничко јесте то да се у 2016. години највиши ниво поверења бележи код оружаних снага и полиције. С друге стране, најмање поверења грађана ових земаља уживају политичке партије. Политичке партије, парламент и судови генерално уживају низак ниво поверења. Политичке партије су на дну овог "ланца поверења" и чине "шампионе не кредибилности", код којих неповерење знатно претеже над значајним, поверењем. Парадокс који се овде уочава јесте да су током трансформације политичког система у посматраним постсоцијалистичким земљама, грађани најмање поверења указивали институцијама од кључног значаја за развој репрезентативне демократије (политичким партијама, парламенту, влади), док су највише поверења уживале хијерархијске институције - црква и војска.

На основу података у табели 15. може се закључити да поверење у институције варира у зависности од тога која институција и која земља је у питању, што значајно отежава генерализацију.

Друга *proхu* варијабла за мерење друштвеног капитала су друштвене мреже, које се повезују са друштвеном и политичком партиципацијом. Мрежна димензија друштвеног капитала истражује се кроз укљученост појединаца у формалне и неформалне друштвене мреже. Мерење степена укључености у формалне мреже заснива се на питањима о припадности различитим добровољним удружењима. LiTS пружа екстензивне информације о *активној партиципацији испитаника у различитим добровољним удружењима*. Од испитаника се захтева да се изјасне да ли су активни чланови, неактивни чланови или нису чланови следећих организација: (1) црква и верске организације, (2) спортске и рекреативне организације, (3) уметничке, музичке или образовне организације, (4) синдикати, (5) еколошке организације, (6) струковна удружења, (7) хуманитарне организације, (8) удружења младих, (9) групе жена и (10) пољопривредне задруге. У табели 16 дат је преглед активног чланства у добровољним удружењима у земљама Централне и Источне Европе, као мера интензитета друштвене партиципације.

Табела 16. Активно чланство у добровољним удружењима у земљама ЦИЕ, %

	Бугарска		Чешка Република		Естонија		Мађарска	
	2010	2016	2010	2016	2010	2016	2010	2016
Црква и верске организације	0,9	1,4	2,2	2,3	4,7	4,7	6,9	3,5
Спортско-рекреативне организације и удружења	0,7	1,1	11,2	9,5	6,7	6,4	2,1	3,7
Уметничке, музичке или образовне организација	1,6	0,9	2,5	1,8	4	3,8	1,3	1,3
Синдикати	1,7	1,5	2,5	2,3	0,7	1,3	1,4	1,3
Еколошке организације	0,4	0,4	0,1	0,5	0,5	0,7	0,5	0,1
Струковна удружења	1,9	0,9	2	1,6	2,8	3,5	2,5	1,5
Хуманитарне и добротворне организације	0,5	0,7	0,4	0,7	2,9	1	1	0,7
Удружења младих	0,3	0,4	0,4	0,6	2	0,5	0,4	0
Групе жена	/	0,8	/	0,5	/	0,9	/	0,2
Пољопривредне задруге	/	0,8	/	0,3	/	0,2	/	0,1

	Летонија		Литванија		Пољска		Румунија	
	2010	2016	2010	2016	2010	2016	2010	2016
Црква и верске организације	4,4	4,8	8	7,1	21	27,3	17,3	11,6
Спортско-рекреативне организације и удружења	2,2	4,1	2,5	3,1	2,4	5,5	1,5	0,4
Уметничке, музичке или образовне организације	2,2	3,4	3,3	2,9	1,4	2,3	1,4	0,3

Синдикати	2,5	2,9	1,4	1,3	1,9	1,6	3,1	0,5
Еколошке организације	0,1	0,3	0,3	0,2	0,8	0,9	0,3	0,1
Струковна удружења	1,4	2,1	1,1	1,1	1,2	1,3	2	0,3
Хуманитарне и добротворне организације	0,8	1,7	1,8	0,9	1	1,3	1,1	0,3
Удружења младих	0,4	0,7	1	0,8	0,3	1	1,2	0,3
Групе жена	/	1,7	/	0,6	/	2,9	/	0
Пољопривредне задруге	/	0,2	/	0,4	/	1,1	/	0,2

	Словачка		Словенија	
	2010	2016	2010	2016
Црква и верске организације	4,5	4	9,5	5,7
Спортско-рекреативне организације и удружења	3,8	3	12,3	11,3
Уметничке, музичке или образовне организације	2,7	1,4	7,3	3,1
Синдикати	2,4	1,7	5,4	3,2
Еколошке организације	0,5	3	1,6	0,6
Струковна удружења	1,7	1,4	3,3	4,3
Хуманитарне и добротворне организације	1,4	1,4	6,2	5,3
Удружења младих	1,5	5	3	0,5
Групе жена	/	1,2	/	1,3
Пољопривредне задруге	/	4	/	1

Извор: LiTS 2010; 2016

Подаци о чланству у добровољним удружењима из табеле 16, који представљају добар показатељ друштвеног капитала земље, указују на то да скроман број грађана у земљама Централне и Источне Европе учествује у организацијама грађанског друштва. Изузетно низак % активног чланства настављен је током времена и карактеристичан је за све земље овог региона и у 2016. години. Изузетак чине Пољска, када је у питању % активног чланства у црквама и верским организацијама, који је 2016. године износио 27,3%; и Румунија, где је % активног чланства у црквама и верским организацијама за исту годину износио 11,6%. У целини узев, само учествовање у добровољним удружењима није охрабрено у бившим социјалистичким земљама. Аутократска контрола резултирала је нижим нивоом интерперсоналног поверења, који је постао трајна карактеристика пост-социјалистичких друштава. Низак ниво интерперсоналног поверења обесхрабрује грађане да преузму ризике који су неопходни за друштвене промене, што се доживљава као знак да је политичка култура у бившим социјалистичким земљама субјективна и пасивна (Džunić и Golubović, 2018).

Табела 17. Изборна политичка партиципација у земљама ЦИЕ

Земља	% грађана који су гласали на недавним локалним изборима		% грађана који су гласали на недавним парламентарним изборима		% грађана који су гласали на недавним председничким изборима	
	2010	2016	2010	2016	2010	2016
Бугарска	74,3	70,3	75,4	69,6	72,7	67,6
Чешка Република	64,9	60,2	68,3	56,1	/	64,8
Естонија	69,9	73,7	56,2	65,7	/	12,2
Мађарска	64,8	66,4	68,4	63,9	/	38,6
Летонија	60,4	70,8	62,1	70	/	/
Литванија	64,1	70,7	65,5	71,1	76,1	78,3
Пољска	53,1	56,4	55,4	58,1	69,5	68,6
Румунија	75,4	80,5	73,7	72,6	77,2	84
Словачка	51,5	75,5	64	75,7	57	74,3
Словенија	61,2	60,9	54	57,9	55,6	61,1

Извор: LiTS 2010; 2016

Значај друштвених мрежа као битног елемента друштвеног капитала повезује се и са политичком партиципацијом. На нивоу друштва као целине, очекује се да већи степен укључености у јавни живот резултира бољим функционисањем демократије и да има позитивне ефекте на привредни развој, јер грађани могу активно да утичу на унапређење функционисања формалних институција (Golubović и други, 2014). Заједно са друштвеним нормама, политичко ангажовање сматра се компонентом друштвеног капитала, који је означен као *грађанско ангажовање* (што је уско повезано са *повезујућим* друштвеним капиталом). Мерење ове компоненте друштвеног капитала заснива се на утврђивању општег интереса за политику код испитаника, али и њиховог активног учешћа у политичким догађајима (Golubović и други, 2014). У табели 17. дат је преглед изборне партиципације у земљама Централне и Источне Европе. Јасно се може уочити да је излазност на свим врстама избора доста висока у свим земљама Централне и Источне Европе, што упућује на закључак да је изборна партиципација доминантни вид политичке партиципације у свим земљама овог подручја. Такође, у посматраном периоду излазност на изборима у неким земљама расте, док се у неким смањује, при чему те промене нису толико значајне, па % испитаника који су потврдили излазност на последњим локалним, парламентарним и председничким изборима обухваћеним анкетом и даље остаје на високом нивоу.

У табели 18. дат је % грађана који упражњавају неки од образаца политичке партиципације мимо избора у земљама Централне и Источне Европе. Кроз ове резултате се може препознати да су остале форме политичке партиципације слабо заступљене у земљама Централне и Источне Европе. Најизраженији је % испитаника који су приступили потписивању петиције у готово свим земљама овог подручја. У Чешкој

Републици овај проценат износи 26,6% у 2010. години, у Словенији 23,6%, а у Словачкој чак 37,4%. У посматраном периоду, бележи се раст % испитаника који је присуствовао законитим демонстрацијама у Бугарској, Мађарској, Пољској, Естонији, Летонији и Литванији. Раст % испитаника који је учествовао у штрајковима бележи се у Бугарској, Мађарској, Пољској, Румунији, Словенији, Естонији, Летонији и Литванији. Раст % испитаника који се придружио некој политичкој партији бележи се у Мађарској, Естонији, Летонији и Литванији. Коначно, раст % испитаника који је приступио потписивању петиције забележен је у Бугарској, Мађарској, Пољској, Румунији, Словенији, Естонији (значајно са 6,3% у 2006 на 16% у 2010), Летонији (значајно са 6,1% у 2006 на 12% у 2010) и Литванији (значајно са 5,9% у 2006 на 17,6% у 2010 години).

Табела 18. Остале форме политичке партиципације у земљама ЦИЕ

Земља	% грађана који је присуствовао законитим демонстрацијама		% грађана који је учествовао у штрајковима		% грађана који се придружио политичкој партији		% грађана који је потписао петицију	
	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010
Бугарска	7,2	8,2	4,5	7,6	6	4	7	10,7
Чешка Република	12,5	7,8	8,8	5,9	4,6	3,2	29,1	26,6
Мађарска	4,2	6,1	1,6	3,9	1,5	3,8	10,9	12,3
Пољска	2,9	4,5	4,3	4,5	1,4	1,3	5,1	7,3
Румунија	7,8	5,6	5,5	5,6	4	3,1	2,2	6,7
Словачка	10,6	7,7	8,69	7,3	4,1	1,9	37,76	37,4
Словенија	9,32	9	8,62	10,7	5,42	4	19,24	23,6
Естонија	4,4	8	1,8	2,8	3,1	3,7	6,3	16
Летонија	7,1	9,5	2,3	2,4	1,1	2,2	6,1	12
Литванија	6,5	9	1,7	3	2,2	3,6	5,9	17,6

Извор: LiTS 2006; 2010

Друштвене интеракције сматрају се једним од сигурних извора друштвеног капитала. Велики број људи у земљама ЦИЕ пати од *социјалне изолације*. Опште је позната чињеница да је грађанско друштво у овим земљама још увек слабо. У табели 19. дат је преглед учесталости друштвених интеракција (посматране кроз проценат испитаника који пријављују да се срећу са "пријатељима или рођацима који не живе са њима у њиховом домаћинству" најмање једном недељно) у земљама Централне и Источне Европе.

Табела 19. Учесталост друштвених интеракција у земљама ЦИЕ

Земља	LiTS II (Q 3.25) и LiTS III (Q 4.24) Колико често се срећете са пријатељима?							
	Већином у току дана		Једном или два пута недељно		Једном или двапут месечно		Ређе него једном месечно	
	2010	2016	2010	2016	2010	2016	2010	2016
Бугарска	29,2%	21,5%	37,3%	33,4%	18,2%	24,8%	14,7%	19,1%
Чешка република	18%	18,5%	47,1%	44,8%	25,9%	29,2%	8,9%	7%
Естонија	16,4%	14,1%	33,7%	38,7%	29,2%	30,4%	18,2%	16,1%
Мађарска	15,5%	17,4%	35,4%	40,7%	25,5%	25,7%	18,9%	15%

Летонија	20,3%	16,8%	32,2%	36,6%	26,2%	25,5%	17,5%	20,2%
Литванија	21,2%	10,7%	32,9%	38,8%	23,9%	28,8%	20,2%	21,4%
Пољска	9,9%	16,1%	34,7%	38,2%	38,5%	30,5%	15,4%	13,2%
Румунија	24,9%	22%	31,6%	37,1%	19,9%	23,2%	22%	16,6%
Словачка	24%	18,3%	42,3%	38,8%	26,1%	26%	7,3%	14,5%
Словенија	30,9%	28,8%	38,6%	40,9%	21,9%	20,4%	8,2%	9,5%

Извор: LiTS 2010; 2016

Као што се види из претходне табеле, већина испитаника у земљама Централне и Источне Европе изјаснила се да се са пријатељима најчешће виђа једном или два пута недељно, што је настављено и у 2016. години. При томе, % испитаника који су изјавили да се са пријатељима виђају једном или два пута недељено у посматраном периоду смањен је у Бугарској, Чешкој Републици и Словачкој, док је у Естонији, Мађарској, Летонији, Литванији, Пољској, Румунији и Словенији тај % повећан.

Неформалне и личне мреже које датирају из социјалистичког периода важно су наслеђе које знатно утиче на развој демократских система и тржишне економије у бившим социјалистичким земљама. Посебно у контексту слабог и нејасног институционалног и нормативног оквира, појединци имају тенденцију да се више ослањају на неформалне институције и праксе. Неформалне друштвене везе имају карактер заштитне мреже и погодују јачању односа персонализованог поверења и реципроцитета и мобилисању неформалне солидарности (Golubović и други, 2014). Ови неформални односи унутар и између политичке и економске сфере били су засновани на асиметрији моћи и високом нивоу зависности (где обично економски актери зависе од воље носилаца политичке власти). Због тога, обрасци клијентелизма и "култура неформалности" су важни за разумевање савремених путања развоја политичких и економских подсистема бивших социјалистичких друштава. И поред развоја формалних институција, неформалне економске трансакције наставиле су да играју важну улогу у свакодневном животу и у периоду транзиције. Илустративни су примери изнајмљивање станова, које може да се одвија преко агенција, али и неформалним каналима, или, пак трговина девизама "на црно", мимо банака и овлашћених мењачница. "Чак и када постоје формалне институције, појединци се и даље ослањају на неформалне аранжмане, јер је то за њих лакше, јефтиније, профитабилније (макар у кратком року), и има мање препрека за улазак" (Golubović и Džunić, 2015: 176). "Руски *blat*", "Пољски *zalatwie'sprawy-u*" и "Бугарски *blizki*" само су неки од примера који показују да се у последњих 20 година степен неформалности у посткомунистичким земљама није значајно смањено. Истраживања показују да се много више грађана у пост-социјалистичким друштвима ослања на неформални друштвени капитал и мреже (као што су пријатељи, чланови

породице, познаници) у односу на грађане у развијеним капиталистичким земљама или у социјалистичким земљама (види: Pešić и Stanojević, 2016).

Табела 20. Значај неформалних мрежа у пружању помоћи другима у земљама ЦИЕ

Земља	LiTS II (Q 3.27) Ко је тај ко вам је најважнији и од кога бисте могли да затражите помоћ када вам је потребна?				
	Пријатељи	Рођаци	Другови из разреда	Локални руководиоцац	Остали
	2010	2010	2010	2010	2010
Бугарска	49,9%	41,8%	2,2%	3,7%	2,5%
Чешка Република	42,8%	48%	4,5%	4,7%	0%
Естонија	44,2%	40,4%	3,2%	5,6%	6,6%
Мађарска	27,5%	66,2%	1,5%	3,1%	1,8%
Летонија	43,3%	51%	1,2%	1,7%	2,8%
Литванија	36,5%	57,5%	1,1%	2,8%	2%
Пољска	20%	34,5%	2,8%	1,5%	41,2%
Румунија	38%	52,3%	5,2%	4,5%	0%
Словачка	42,6%	54,7%	1,3%	0,9%	0,4%
Словенија	50,4%	42,4%	2,2%	5,1%	0%

Извор: LiTS 2010

Имајући у виду степен њиховог утицаја на политичке структуре и понашања, као и њихов потенцијал за изградњу паралелних структура и норми, постаје јасно зашто је анализа неформалних институција (као што су мреже личних и патрон-клијент односа, клијентелизам и патронажа) важна за разумевање модерног управљања (Pešić и Stanojević, 2016). Клијентелизам је још један концепт који је важан за разумевање неформалних односа између политике и привреде. У табели 20 и 21 указује се на значај неформалних мрежа у пружању помоћи другима и приликом тражења посла. Тиме се потврђује да је *поред генерално ниског нивоа поверења још једна од одлика и специфичности друштвеног капитала земаља Централне и Источне Европе значајна улога неформалних мрежа.*

Друштвене везе представљају драгоцене ресурсе у области тражења посла. Сматра се да појединци са јаким друштвеним везама унутар затворених група теже долазе до посла јер се више ослањају на пријатеље, познанике и породицу приликом тражења посла у односу на оне са разноврснијим друштвеним везама, који често сами успостављају контакт са послодавцима, или се пак ослањају на "професионалне контакте". У намери да се додатно расветли улога друштвених мрежа и конкретизују механизми приступа ресурсима и могућностима, указује се на различите ефекте слабих ("*премошћујућих*") и јаких ("*снајажућих*") друштвених веза. Слабе везе (*bridging ties*), тј. везе између група са различитим карактеристикама, подстицајније делују на дифузију знања и информација од јаких веза (*bonding ties*), које обухватају везе између појединаца унутар исте групе. Само слабе везе међу групама отварају економске могућности за оне који припадају мање моћним или маргинализованим групама. Оне доприносе друштвеној кохезији, критичном

елементу друштвене стабилности и економског благостања на дуги рок. Путем неформалних мрежа изграђених на поверењу може се промовисати важност квалитетног образовања, здравствене превенције и подршке друштвено искљученим групама у локалним заједницама. Међутим, треба имати у виду и то да су сива подручја између "networking-a" и непотизма/клијентелизма присутна у бројним земљама, а линију на којој престају услуге и почиње корупција није увек једноставно идентификовати. Ради се о томе да друштвени капитал земаља Централне и Источне Европе обухвата густе неформалне мреже, а неке од њих крше принципе владавине права и негују корупцију и организовани криминал.

Табела 21. Значај неформални мрежа у проналаску посла у земљама ЦИЕ

Земља	2016, LiTS III (Q 6.04) Који је ваш главни извор информација о могућностима запошљавања?							
	Огласи за посао (у штампаним медијима)	Огласи за посао на радију или TV-у	Огласи за посао на Интернету / SMS	Јавна агенција за запошљавање	Приватна агенција за запошљавање	Породични односи	Пријатељи	Политичке везе
Бугарска	5%	0%	11,9%	46,5%	3%	3%	30,7%	0%
Чешка Република	11,4%	0%	54,5%	20,5%	0%	2,3%	11,4%	0%
Естонија	17,8%	0%	33,3%	31,1%	2,2%	2,2%	13,3%	0%
Мађарска	21,6%	4,1%	21,6%	25,7%	1,4%	14,9%	10,8%	0%
Летонија	7,4%	1,2%	53,1%	30,9%	0%	0%	7,4%	0%
Литванија	12,2%	1,1%	36,7%	40%	0%	2,2%	7,8%	0%
Пољска	6,3%	0%	25%	43,8%	3,1%	10,9%	10,9%	0%
Румунија	37,5%	2,8%	11,1%	9,7%	2,8%	12,5%	23,6%	0%
Словачка	8,9%	1,3%	17,7%	51,9%	1,3%	9%	9,9%	0%
Словенија	12,3%	1,2%	27,2%	46,9%	3,7%	0%	8,6%	0%

Извор: LiTS 2016

Као што се види из табеле 20, на питање ко је тај ко вам је најважнији и од кога бисте могли да затражите помоћ када вам је потребна далеко највећи % испитаника у земљама Централне и Источне Европе изјаснио се да су то пријатељи и рођаци.

Као што се види из претходне табеле, пријатељи као главни извор информација о могућностима запошљавања налазе се на високом другом, трећем или четвртном месту, што варира у зависности од земље која се посматра. Грановетерова "снага слабих веза" за мобилност на тржишту рада и лакоћу проналажења нових радних места потврђује се посебно на примеру Бугарске, где се 30,7% испитаника изјаснило се да су њихов главни извор информација о могућностима запошљавања пријатељи, као и Румуније 23,6%.

9.3. КРЕТАЊЕ ИНДИКАТОРА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У ЗЕМЉАМА ЦЕНТРАЛНЕ И ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ

Емпиријско истраживање јавног управљања у земљама ЦИЕ засновано је на индикаторима квалитета јавног управљања Светске банке.

Индикатор *Слобода изражавања и одговорност* одражава перцепције о томе у ком степену грађани земље могу учествовати у избору своје владе, као и перцепције по питању слободе изражавања, слободе удруживања и слободе медија. На графикону 1 дато је кретање овог индикатора у земљама ЦИЕ у периоду од 1996 (прва година публикавања) до 2015. године (последње доступне године у моменту писања рада).

Графикон 1. Кретање индикатора Слобода изражавања и одговорност, земље ЦИЕ, 1996-2015, одабране године

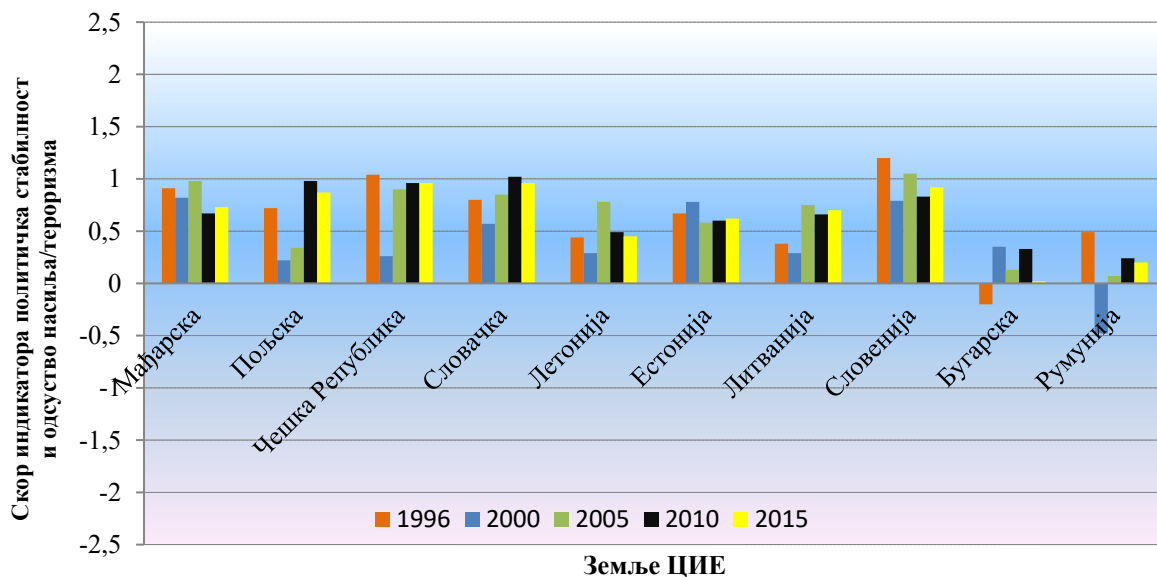


Напомена: Скор индикатора слобода изражавања и одговорност се односи на процену квалитета управљања и креће се у распону од -2.5 (слабе) до 2.5 (снажне) управљачке перформансе.

Извор: WGI dataset, World Bank, доступно на: www.worldbank.org/wbi/governance/datasets.htm

Повећање вредности анализираниог индикатора у периоду 2010-2015 бележи се у Пољској, Чешкој Републици, Словачкој, Летонији, Естонији, Литванији и Румунији, што указује на побољшања управљачких перформанси у овој области у поменутиим земљама. Смањење вредности анализираниог индикатора у истом периоду бележи се у Мађарској, Словенији и Бугарској, што упућује на погоршање управљачких перформанси у овој области у поменутиим земљама.

Графикон 2. Кретање индикатора Политичка стабилност и одсуство насиља/тероризма, земље ЦИЕ, 1996-2015, одабране године



Напомена: Скор индикатора политичка стабилност и одсуство насиља/тероризма се односи на процену квалитета управљања и креће се у распону од -2.5 (слабе) до 2.5 (снажне) управљачке перформансе

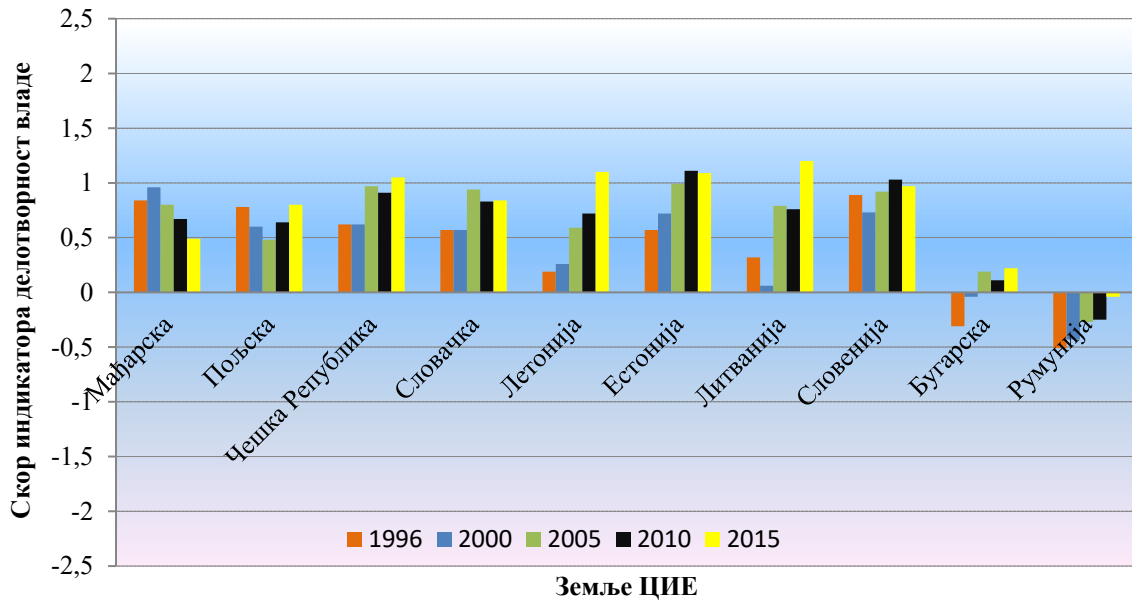
Извор: WGI dataset, World Bank, доступно на: www.worldbank.org/wbi/governance/datasets.htm

Индикатор *Политичка стабилност и одсуство насиља/тероризма* мери перцепције о вероватноћи политичке нестабилности и/или политички мотивисаног насиља, укључујући тероризам. На графикону 2 дато је кретање овог индикатора у земљама ЦИЕ у периоду од 1996 до 2015. године. Повећање вредности анализираних индикатора у периоду 2010-2015 бележи се у Мађарској, Естонији, Литванији и Словенији, што указује на побољшања управљачких перформанси у овој области у поменутих земљама. Смањење вредности анализираних индикатора у истом периоду бележи се у Пољској, Словачкој, Летонији, Бугарској и Румунији, што упућује на то да је у овим земљама дошло до погоршања у овој области. Вредност анализираних индикатора остаје непромењена у Чешкој Републици.

Индикатор *Делотворност (ефикасност) владе* одражава перцепцију квалитета јавних услуга, квалитет државне службе и степен њене независности од политичких притисака, квалитет формулације и имплементације политика и кредибилит владине посвећености тим политикама. На графикону 3 дато је кретање овог индикатора у земљама ЦИЕ у периоду од 1996 до 2015. године. Повећање вредности анализираних индикатора у периоду 2010-2015 бележи се у Пољској, Чешкој Републици, Словачкој, Летонији, Литванији, Бугарској и Румунији (где се и поред повећања и даље бележи негативна вредност индикатора), што указује на то да је у овим земљама дошло до побољшања управљачких перформанси, док смањење вредности анализираних

индикатора у истом периоду у Мађарској, Естонији и Словенији указује на одређено погоршање квалитета управљања у овој области.

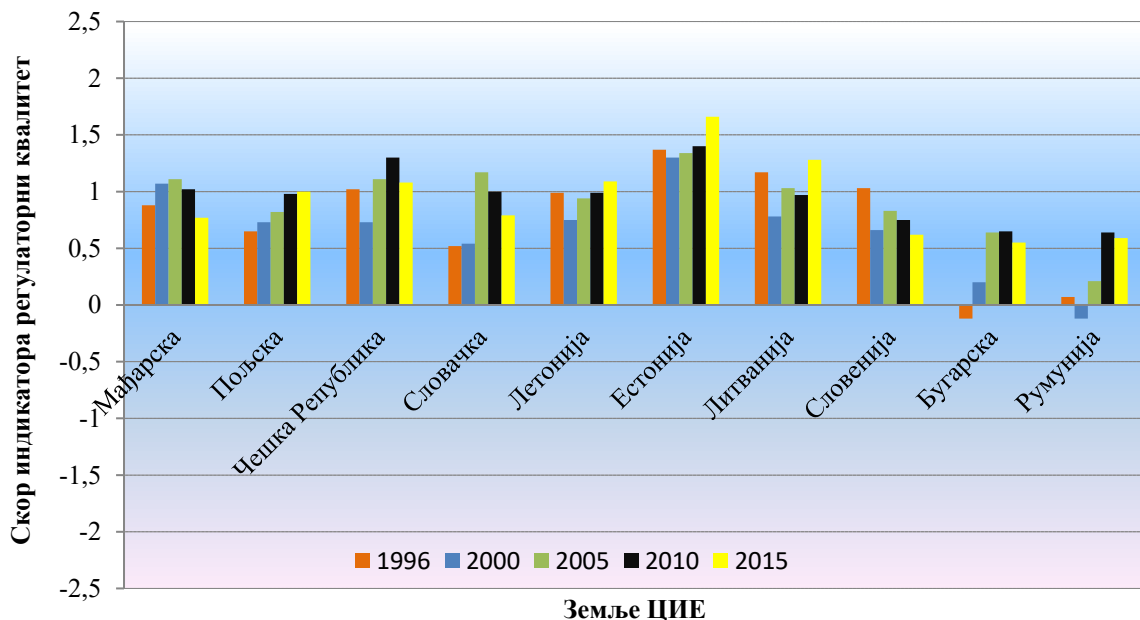
Графикон 3. Кретање индикатора Делотворност владе, земље ЦИЕ, 1996-2015, одабране године



Напомена: Скор индикатора делотворност владе се односи на процену квалитета управљања и креће се у распону од -2.5 (слабе) до 2.5 (снажне) управљачке перформансе

Извор: WGI dataset, World Bank, доступно на: www.worldbank.org/wbi/governance/datasets.htm

Графикон 4. Кретање индикатора Регулаторни квалитет, земље ЦИЕ, 1996-2015, одабране године



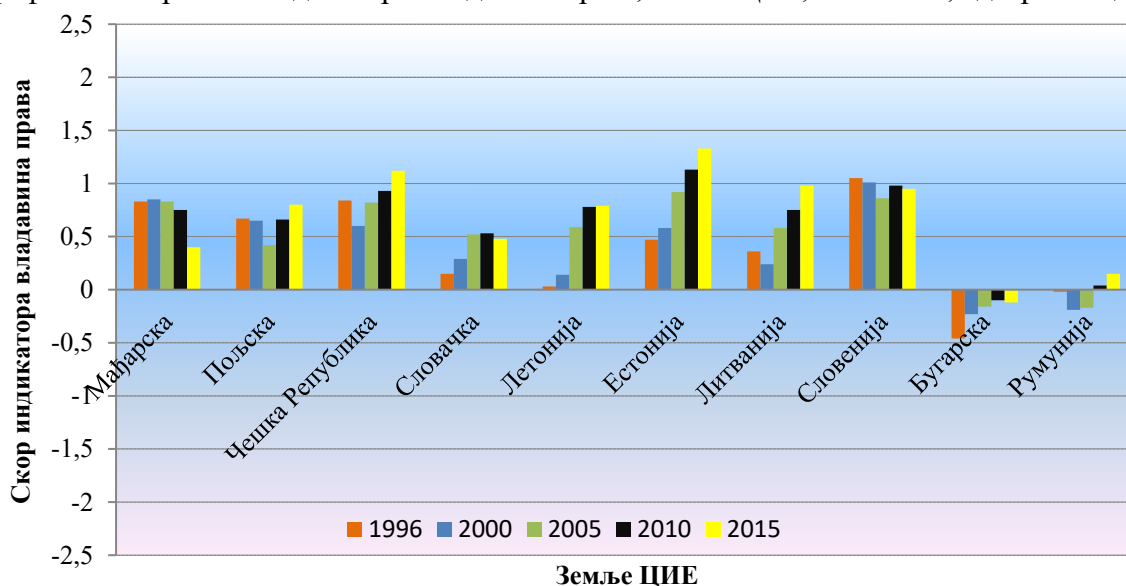
Напомена: Скор индикатора регулаторни квалитет се односи на процену квалитета управљања и креће се у распону од -2.5 (слабе) до 2.5 (снажне) управљачке перформансе

Извор: WGI dataset, World Bank, доступно на: www.worldbank.org/wbi/governance/datasets.htm

Индикатор *Регулаторни квалитет* одражава перцепцију способности владе да формулише и примени здраву политику и прописе који подстичу развој приватног сектора. На графикону 4 дато је кретање овог индикатора у земљама ЦИЕ у периоду од 1996 до 2015. године. Подаци нам сугеришу да су негативна померања анализираних индикатора у периоду 2010-2015 забележена у Мађарској, Чешкој Републици, Словачкој, Словенији, Бугарској и Румунији, због чега се може говорити о погоршању управљачких перформанси у овој области у поменутих земљама. Супротно у истом периоду Пољској, Летонији, Естонији и Литванији, дошло је до повећања вредности анализираних индикатора у периоду 2010-2015, што упућује на закључак да је дошло до побољшања управљачких перформанси у овој области у поменутих земљама.

Индикатор *Владавина права* показује у којој мери агенти имају поверење и поштовање према правилима друштва, укључујући и квалитет својинских права и полиције и судова, као и ризик од криминала. На графикону 5 дато је кретање овог индикатора у земљама ЦИЕ у периоду од 1996 до 2015. године. У периоду 2010-2015 дошло је продубљивања владавине права у Пољској, Чешкој Републици, Летонији, Естонији, Литванији и Румунији, што указује на побољшања управљачких перформанси у овој области у поменутих земљама. Стање у области владавине права у истом периоду погоршано је у Мађарској, Словачкој, Словенији и Бугарској (вредност индикатора и даље негативна), што упућује на погоршање управљачких перформанси у овој области у поменутих земљама.

Графикон 5. Кретање индикатора Владавина права, земље ЦИЕ, 1996-2015, одабране године

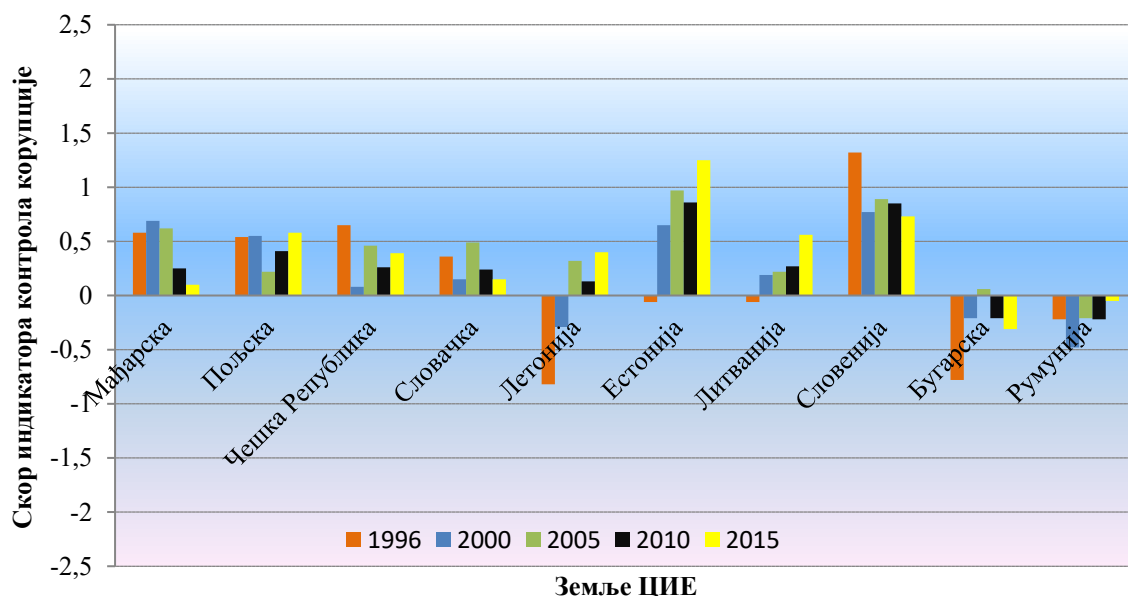


Напомена: Скор индикатора владавина права се односи на процену квалитета управљања и креће се у распону од -2.5 (слабе) до 2.5 (снажне) управљачке перформансе

Извор: WGI dataset, World Bank, доступно на: www.worldbank.org/wbi/governance/datasets.htm

Индикатор *Контрола корупције* одражава перцепције о томе колико се јавна власт користи за приватну корист, укључујући ситне и крупне облике корупције, као и "заробљеност" државе од стране елита и приватних интереса. На графикону 6 дато је кретање овог индикатора у земљама ЦИЕ у периоду од 1996 до 2015. Кретање овог индикатора у периоду 2010-2015 указује нато да су Пољска, Чешка Република, Летонија, Естонија, Литванија и Румунија (вредност индикатора и даље остаје негативна) оствариле напредак на плану контроле корупције, док је у Мађарској, Словачкој, Словенији и Бугарској (вредност индикатора негативна) дошло до погоршања у овој области, што упућује на погоршање управљачких перформанси у овој области у поменутиим земљама.

Графикон 6. Кретање индикатора Контрола корупције,
земље ЦИЕ, 1996-2015, одабране године



Напомена: Скор индикатора контрола корупције се односи на процену квалитета управљања и креће се у распону од -2.5 (слабе) до 2.5 (снажне) управљачке перформансе.

Извор: WGI dataset, World Bank, доступно на: www.worldbank.org/wbi/governance/datasets.htm

Квалитет управљања у *Чешкој Републици* остаје висок, иако је дошло до одређеног погоршања у области регулаторног квалитета са 1,3 у 2010. години на 1,08 у 2015. години. У 2015 години ова земља бележи најнижу вредност када је у питању индикатор контрола корупција од 0,39. Квалитет управљања у *Естонији* је висок, иако је вредност индекса политичке стабилности и одсуства насиља/тероризма у 2015. години била само 0,62. Међутим, у областима владавине права и контроле корупције евидентно је значајно побољшање у периоду 2010-2015. Естонија је најмање корумпирана међу свим земљама у транзицији. У *Мађарској* су индекси управљања мало нижи него у другим земљама у региону, нпр. Чешке, Пољске или Словачке. У периоду 2010-2015. године смањио се

квалитет управљања у свим областима, осим у домену политичке стабилности и одсуства насиља/теоризма, где се бележи раст вредности индикатора са 0,67 у 2010 на 0,73 у 2015. Посебно смањење бележи се код индикатора слобода изражавања и одговорност (са 0,90 у 2010 на 0,52 у 2015), регулаторни квалитет (са 1,02 у 2010 на 0,77 у 2015) и владавина права (са 0,75 у 2010 на 0,4 у 2015). Квалитет управљања у *Летонији* био је у 2015. на незнатно нижим нивоима него у случају других балтичких земаља. Квалитет управљања у *Литванији* је висок. У поређењу са 1996. годином, најзначајније побољшање је видљиво у областима владине ефективности и владавине права (у 2015. години вредности ових индекса су биле 1,2 и 0,98). У *Пољској* је у периоду 2010-2015 дошло до побољшања квалитета управљања, али се промене државних институција између 1996-2013. године морају критички оценити, пошто високи почетни ниво квалитета управљања није значајно побољшан, а повећање економске слободе је ниже него у многим другим земљама у транзицији. Слично као и у већини других транзиционих земаља, корупција и даље остаје значајан проблем у *Словачкој* углавном у областима јавних набавки и здравствене заштите. Квалитет управљања у поређењу са временом премијера В. Мечиара значајно се побољшао. Ипак, вредност индекса управљања и даље је ниска, са најлошијим оценама у области контроле корупције и владавине права (у 2015. години, 0,15 и 0,48 респективно). Квалитет управљања у *Словенији* је традиционално висок у поређењу са другим земљама у транзицији. Иако је ситуација стабилна, постоје неки разлози за забринутост, нпр. смањење квалитета управљања, углавном у областима регулаторног квалитета и контроле корупције. У *Бугарској*, и поред значајног повећања квалитета управљања, индекси контроле корупције и владавине права за ову земљу имају негативне вредности (-0,31 и -0,12 у 2015. години). Квалитет управљања у *Румунији* је низак, много нижи него у земљама Централне Европе и изгледа да нема јасне тенденције за побољшање. Што се тиче управљања, у 2015. години најниже су биле вредности таквих индекса као што су: Контрола корупције (-0,05) и Делотворност владе (-0,04).

У домену јавног управљања, неки од најтежих изазова са којима се суочавају земље ЦИЕ, и који су се показали као веома важни у агенди условљавања приступања ЕУ, су *владавина права* и *контрола корупције*, који итекако утичу на ефикасност националне економије - њену конкурентност и иновативност. Корупција није само једна од кључних препрека одрживом економском, политичком и друштвеном развоју, већ представља озбиљну претњу добром управљању, што угрожава адекватно функционисање јавних институција. У табели 22 дата је типологија посткомунистичке корупције, што је релевантно и за земље ЦИЕ.

Табела 22. Типологија посткомунистичке корупције

Ниво I: Свакодневне интеракције између службеника и грађана

1. Подмићивање јавног службеника да заобиђе правила
 - Иницирано од грађана
 - Иницирано од стране службеника појединца
 - Организована изнуда од стране групе службеника
2. Замагљивање прописа од стране службеника и пререгулисање
 - Како би се извукло више мита
 - Како би се повећала овлашћења и контрола
3. Злоупотреба овлашћења за издавање одобрења и вршење инспекцијског надзора (делимично се преклапа са поткатегоријама 1. и 2.)

Ниво II: Интеракције у оквиру државне институције

1. Коришћење јавних средстава за себе
 - Бонуси и скривене зараде
 - Расипање новца на луксузна возила, путовања, пријеме, опрему итд.
 - Додељивање возила, станова, вила итд.
2. Профитирање на јавним ресурсима
 - Продаја природних ресурса
 - Изнајмљивање јавних просторија, опреме итд. за личну корист
 - Коришћење рада јавних службеника за приватне сврхе
 - Квазиприватизација државних предузећа и имовине
 - Плаћање неумерених надокнада за чланство у управним одборима јавних предузећа себи или пријатељима
3. Злоупотреба и профитирање при приватизацији и јавним набавкама
 - Додела послова и имовине себи или пријатељима
 - Непопштовање правила о спречавању сукоба интереса
 - Кршење правила о надметању
 - Узимање узвратних давања и мита за закључен посао
 - Корупција код државних субвенција и пореских олакшица
4. Трговина утицајем и манипулација код персоналних одлука
 - Непотизам, клијентелизам и фаворизовање
 - Добијање погодности од подређених и кандидата за посао
 - Саботирање кадровске реформе ради очувања "територије"

Ниво III: Утицај на политичке институције

1. "Заробљена држава"¹⁷, то јест *de facto* преузимање државних институција
 - Изградња личних феуда
 - Искоришћавање јавних институција за богаћење себе или мреже сарадника
2. Стварање тајних моћних група ради сарадње на корупцији
3. Подривање избора и политичког надметања
 - Непрописно финансирање кампање и партије
 - Куповина скривених политичких реклама
 - Скривено стварање сфере утицаја ради искоришћавања

¹⁷ "Заробљена држава" (енг. *captured state*) односи се на *de facto* преузимање читаве државе или јавне институције од стране картела политичке елите и привредних олигарха, и овај концепт су именовали и објаснили стручњаци Института Светске банке. Заробљену државу одликују случајеви када влада нема снаге да реформе изгура до краја, већ стаје на пола пута - тзв. феномен познат као еквилибријум парцијалних реформи (WB, 2002: 94, 109) или баланс непотпуности.

4. Злоупотреба законодавних овлашћења
 - "Продаја" закона приватним интересним круговима
 - Блокирање антикорупцијских прописа
 - Свесно доношење лоших закона
 - Невршење надзора над извршном влашћу
 - Неделотворне парламентарне истраге
5. Корупција у судском поступку
 - "Продаја" судских одлука
 - Лажно утуживање, гоњење невиних
 - Неделовање тужиоца
6. Злоупотреба ревизијских и истражних овлашћења
7. Коришћење компромитујућег материјала ради политичког уцењивања
8. Корупција у медијима.

Извор: преузето из: Šuković, 2008: 65-66

Корупција унутар правосудног система слаби владавину права, подрива кредибилитет и функционисање правосудних институција. Сходно томе, нефункционалан правни систем спречава правичну и транспарентну примену закона и подстиче криминал. Слабости у области јавног управљања, континуирано висок ниво корупције и релативно слабе економске перформансе утичу на смањење поверења и доприносе ниском политичком ангажовању у Централној и Источној Европи. Разлоге успоравања тржишно оријентисаних реформи и политичке и економске дестабилизације у многим земљама у транзицији треба тражити у неформалним институцијама, али и слабости државне моћи (схваћене као способност владе да постигне своје циљеве (види: Fukuyama, 2012), те недостатка владавине права и демократије. Демократија омогућава да се искористи основно право на слободу у свим сферама живота, а у многим земљама у транзицији ово право је, нажалост, ограничено. Балтичке државе и Словачка показују знатна побољшања у управљању између 1996 и 2015. године. Приступање земаља Централне и Источне Европе ЕУ у 2004. години, и Бугарске и Румуније 2007. године, очигледно је помогло успостављању бољег управљања. Истовремено, чланство у ЕУ није могло спречити Мађарску да склизне на скали управљања, нити Пољску да закаже по питању независности судства. Данас постоји велика забринутост због тога што је нова пољска влада одустала од даљих напора на продубљивању владавине права (види: Ritzen и Naas, 2016). Инес (Innes, 2013) показује да већина нових чланица ЕУ доживљава озбиљне проблеме у смислу заробљености државе (енг. *state capture*).

Иако формалне институције привидно спречавају ерозију демократије у земљама Централне и Источне Европе, ова демократска "фасада" се распада ако не постоји подршка грађанског друштва и дубоко укореваних демократских норми (Herman, 2015).

9.4. КВАНТИФИКАЦИЈА УТИЦАЈА ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА НА КВАЛИТЕТ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У ЗЕМЉАМА ЦЕНТРАЛНЕ И ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ И РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Истраживачко питање које се поставља јесте да ли постоји веза између друштвеног капитала и доброг управљања на узорку од 11 посткомунистичких држава (земље Централне и Источне Европе: Мађарска, Пољска, Чешка, Словачка, Естонија, Летонија, Литванија, Словенија, Бугарска и Румунија и Република Србија за период који се односи на 2010 и 2016. годину) и, ако таква веза постоји, каквог је типа и коликог интензитета. Да ли друштвени капитал може допринети побољшању управљачких перформанси у транзиционим привредама питање је на које у литератури још увек не постоји јасан одговор. Да би се тестирале претпоставке о правцу и снази утицаја друштвеног капитала на добро управљање, користе се контролне варијабле приказане у табели 23. У табели 23 дат је каузални модел као полазна основа за испитивање међузависности између друштвеног капитала и јавног управљања.

Табела 23. Каузални модел: друштвени капитал - јавно управљање

ГЕНЕРАЛИЗОВАНО ПОВЕРЕЊЕ (GP) ←	ДРУШТВЕНИ КАПИТАЛ	→→→→→→→→	ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ	→ СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА И ОДГОВОРНОСТ (VA)
ПОВЕРЕЊЕ У ИНСТИТУЦИЈЕ (PUI) ←				→ ПОЛИТИЧКА СТАБИЛНОСТ И ОДСУСТВО НАСИЉА (PS)
АКТИВНО ЧЛАНСТВО У ДОБРОВОЉНИМ УДРУЖЕЊИМА (ACUDU) ←				→ РЕГУЛАТОРНИ КВАЛИТЕТ (RQ)
ИЗЛАЗНОСТ НА ПАРЛАМЕНТАРНИМ ИЗБОРИМА (INPI) ←				→ ЕФИКАСНОСТ ВЛАДЕ (GE) → ВЛАДАВИНА ПРАВА (RL) → КОНТРОЛА КОРУПЦИЈЕ (CC)

Извор: Аутор

9.4.1. ДЕСКРИПТИВНА СТАТИСТИКА ИНДИКАТОРА ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА

Индикатори друштвеног капитала односе се на: (1) генерализовано поверење (GP); (2) поверење у институције (PUI); (3) активно чланство у добровољним удружењима (ACUDU) и (4) излазност на последњим парламентарним изборима (INPI).

У табелама бр. 24 и 25 приказана је дескриптивна статистика индикатора друштвеног капитала за 2010 и 2016. годину.

Табела 24. Дескриптивна статистика индикатора друштвеног капитала за 2010 годину

	GP2010	PUI_2010	ACUDU_2010	INPI_2010
n	11	11	11	11
mean	29.02	29.42	2.80	65.33
st.dev.	7.61	7.81	1.33	7.86
min	20.96	21.57	1.00	54.00
max	45.61	49.38	6.08	75.60

Извор: прорачун аутора

Табела 25. Дескриптивна статистика индикатора друштвеног капитала за 2016 годину

	GP2016	PUI_2016	ACUDU_2016	INPI_2016
n	11	11	11	11
mean	31.48	33.11	2.26	66.00
st.dev.	11.84	7.08	1.04	6.51
min	19.20	22.46	0.99	56.10
max	53.80	46.25	4.52	75.70

Извор: прорачун аутора

9.4.2. ДЕСКРИПТИВНА СТАТИСТИКА ИНДИКАТОРА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

Индикатори јавног управљања односе се на: (1) слободу изражавања и одговорност (VA); (2) политичку стабилност и одсуство насиља (PS); (3) ефикасност владе (GE); (4) регулаторни квалитет (RQ); (5) владавину права (RL) и (6) контролу корупције (CC).

У табелама бр. 26 и 27 приказана је дескриптивна статистика индикатора јавног управљања за 2010 и 2016. годину.

Табела 26. Дескриптивна статистика индикатора јавног управљања за 2010 годину

	VA2010	PS2010	GE2010	RQ2010	RL2010	CC2010
n	11	11	11	11	11	11
mean	0.82	0.61	0.58	0.88	0.58	0.30
st.dev.	0.28	0.43	0.45	0.38	0.49	0.42
min	0.29	-0.42	-0.27	-0.02	-0.37	-0.29
max	1.11	1.05	1.09	1.39	1.16	1.00

Извор: прорачун аутора

Табела 27. Дескриптивна статистика индикатора јавног управљања за 2016 годину

	VA2016	PS2016	GE2016	RQ2016	RL2016	CC2016
n	11	11	11	11	11	11
mean	0.77	0.55	0.69	0.85	0.67	0.39
st.dev.	0.33	0.34	0.46	0.42	0.46	0.46
min	0.21	0.03	-0.17	0.06	-0.12	-0.31
max	1.20	0.99	1.12	1.70	1.24	1.21

Извор: прорачун аутора

9.4.3. КОРЕЛАЦИОНА АНАЛИЗА

За емпиријско тестирање утицаја друштвеног капитала на квалитет јавног управљања користићемо *корелациону анализу*, како бисмо утврдили односе између посматраних величина. Циљ корелационе анализе јесте утврђивање смера и интензитета

(јачине, чврстине) квантитативног слагања варијација посматраних обележја (појава). Повезаност одабраних варијабли друштвеног капитала (поверење и друштвене мреже) и јавног управљања оцењена је одређивањем коефицијента корелације, на узорку од 11 транзиционих земаља (10 земаља ЦИЕ: Мађарска, Пољска, Чешка, Словачка, Летонија, Естонија, Литванија, Словенија, Бугарска, Румунија и Република Србија). У истраживању су коришћени следећи индикатори:

ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ:

1. слобода изражавања и одговорност (VA)
2. политичка стабилност и одсуство насиља (PS)
3. ефикасност владе (GE)
4. регулаторни квалитет (RQ)
5. владавина права (RL)
6. контрола корупције (CC)

ДРУШТВЕНИ КАПИТАЛ:

1. генерализовано поверење (GP)
2. поверење у институције (PUI)
3. активно чланство у добровољним удружењима (ACUDU)
4. излазност на последњим парламентарним изборима (INPI)

Резултати корелационе анализе за 2010 и 2016. годину приказани су у табели бр. 28 и 29. Због малог обима узорка, коришћен је *Spearmanov* коефицијент корелације (r_s). Његова примена није условљена претпоставком о нормалности распореда. Довољан услов је непрекидност распореда основног скупа. *Spearmanov* коефицијент корелације не решава проблем малог узорка, него ублажава евентуално одступање од нормалне расподеле посматраних варијабли које због малог обима узорка не мора да буде детектовано приликом коришћења теста нормалности *Kolmogorov Smirnova*. Наиме, приликом корелационе анализе је могуће користити *Pearsonov* коефицијент корелације (у случају да све варијабле имају нормално дистрибуиране вредности) или *Spearmanov* коефицијент (вредности варијабли могу бити било нормално било на неки други начин дистрибуиране). Тест *Kolmogorov Smirnova* којим се обично проверава нормалност дистрибуције, за мали обим узорка, није превише осетљив на одступање од нормалне дистрибуције која могу да постоје међу вредностима варијабли. Зато је безболније користити *Spearmanov* коефицијент корелације као меру корелираности варијабли.

Табела 28. Корелациона анализа индикатора друштвеног капитала и јавног управљања за 2010. годину

		VA2010	PS2010	GE2010	RQ2010	RL2010	CC2010
GP2010	Rs	.373	-.145	.173	.105	.328	.345
	sig.	.259	.670	.612	.759	.325	.298
PUI_2010	Rs	.718*	.591	.600	.875**	.670*	.645*
	sig.	.013	.056	.051	.000	.024	.032
ACUDU_2010	Rs	.597	.346	.282	.023	.374	.538
	sig.	.053	.297	.400	.947	.257	.088
INPI_2010	Rs	-.836**	-.636*	-.682*	-.446	-.720*	-.809**
	sig.	.001	.035	.021	.169	.013	.003

Напомена: значајне корелације су болдиране. - 1 је *max* негативна (инверзна) корелација, 0 је без корелације, + 1 је *max* позитивна (директна) корелација.

Извор: прорачун аутора

На основу претходне табеле може се уочити да су Слобода изражавања и одговорност, Регулаторни квалитет, Владавина права и Контрола корупције у значајној позитивној (директној) корелацији са поверењем у институције. Ово је и очекивано ако се има у виду да је поверење у политичке институције кључно за стабилност друштава и за функционисање демократије у свакој земљи; оно такође обликује спремност људи да сарађују у постизању колективних циљева и финансирању јавних добара. Поверење у институције је од виталног значаја за јачање легитимитета система, који је потребан да би демократија била стабилна и ефикасна. Стога, институционално поверење је снажан показатељ за оцењивање легитимности режима и система управљања. Ниско поверење у институције доводи до смањења политичке партиципације, подстиче насилна средства политичког изражавања и повећава жељу испитаника да гласају "ногама кроз емиграцију" (Clausen и други, 2011: 240). Очекује се да ће грађани с ниским нивоом поверења у институције политичког система сматрати прихватљивијим кршење закона што може поткопати учинковито управљање друштвом и носити са собом потенцијалну претњу за функционисање демократских процеса (Marien и Hooghe, 2011). Поверење у институције од суштинског је значаја за социјалну кохезију и благостање. Наиме, поверење јавности у политичке институције је кључно за правилно функционисање демократских, социјалних и економских процеса у друштву. Перцепција грађана о јавним институцијама директно је обликована резултатом и перформансама ових институција, док, пак, повећано поверење генерално подржава и потврђује демократски легитимитет и институционалну ефикасност (Netherington, 1998). Посебно треба имати у виду да ниско поверење у политичке институције еродира грађанску партиципацију и конвенционалне форме политичке партиципације, смањује подршку за прогресивне јавне политике, промовише аверзију

према ризику и протежира краткорочност у владиним акцијама, те отвара простор за успон ауторитарно-популистичких сила (Norris и Inglehart, 2018). Нарочито је поверење у владу то које је препознато као један од темељних стубова на којем се гради легитимитет и одрживост политичких система. Институције могу деловати на квалитет управљачких перформанси кроз више канала:

- Смањују асиметричност информација јер каналишу информације о тржишним условима, роби и учесницима;
- Смањују ризик када дефинишу и спроводе имовинска права и уговоре, одређујући ко добија шта и када;
- Ограничавају поступке политичара и интересних група, чинећи их одговорним према грађанима.

Исто тако, Слобода изражавања и одговорност, Политичка стабилност и одсуство насиља, Ефикасност владе, Владавина права и Контрола корупције налазе се у значајној негативној (инверзној) корелацији са излазношћу на парламентарним изборима.

Табела 29. Корелациона анализа индикатора друштвеног капитала и јавног управљања за 2016. годину

		VA2016	PS2016	GE2016	RQ2016	RL2016	CC2016
GP2016	Rs	.045	-.036	.301	.345	.127	.436
	Sig.	.894	.915	.369	.298	.709	.180
PUI_2016	Rs	.200	.223	.305	.545	.336	.455
	Sig.	.555	.509	.361	.083	.312	.160
ACUDU_2016	Rs	.445	.260	.483	.264	.427	.636*
	Sig.	.170	.441	.132	.433	.190	.035
INPI_2016	Rs	-.145	-.451	-.264	.064	-.255	-.327
	Sig.	.670	.164	.432	.853	.450	.326

Напомена: значајне корелације су болдиране. - 1 је *max* негативна (инверзна) корелација, 0 је без корелације, + 1 је *max* позитивна (директна) корелација.

Извор: прорачун аутора

Резултати из претходне табеле показују да је само Активно чланство у добровољним удружењима у значајној позитивној корелацији са Контролом корупције. Појединци се могу одредити да се активно укључе у добровољна удружења као последица дисфункционалних и слабих институција и на тај начин колективне акције би могле постати супститут за државу у смислу борбе против коруптивног понашања (Andriani, 2014). Добровољна удружења обезбеђују структуру којом се лакше превазилази проблем колективног деловања у надгледању службеника, што имплицира да у друштву са високим грађанским ангажовањем у добровољним удружењима, више грађана прати политичку сферу, смањујући на тај начин вероватноћу да ће коруптивне активности

остати тајна (Griesshaber, 2014). Значај добровољних удружења као агрегације случајних појединачних интереса и инкубатора друштвеног капитала подржао је Патнам (Putnam, 1993) који тврди да добровољне асоцијације смањују учесталост друштвених трења пружајући на тај начин платформу за изградњу консензуса која на крају помаже заједничком добру. Друштвене мреже могу утицати на корупцију путем два механизма. Прво, мреже грађанског ангажовања омогућују промовисање норми реципроцитета и друштвених вредности, које се лако могу прелити изван група примарних односа. Друго, структуре друштвених мрежа омогућавају људима да постану део политичког процеса. То имплицира да је у друштву са интензивном друштвеном партиципацијом већа вероватноћа да се открије екстракција ренте, што, као резултат, смањује корупцију. У оба случаја, динамичан живот удруживања ствара окружење неповољно за јачање корупције (Griesshaber и Geys, 2011: 3). Међутим, када се ради о односу корупције и друштвеног капитала у форми чланства у добровољним удружењима, потребно је свакако разликовати "групе са ширим (јавним) интересом" за које се може очекивати да уведу инклузивност, друштвену оријентацију и друштвену одговорност и које у односу на тзв. "интересне групе" једине имају позитивне ефекте у политичком домену, посебно пружајући допринос унапређењу будућег квалитета владе и на тај начин редукујући коруптивно деловање. Што се тиче Излазности на парламентарним изборима једина занемарљива позитивна корелација бележи се у односу на Регулаторни квалитет у 2016. години, са свим осталим индикаторима Излазност на парламентарним изборима се налази у негативној корелацији. Негативна корелациона веза постоји још и између Генерализованог поверења и Политичке стабилности за 2010 и 2016 годину. За све остале индикаторе друштвеног капитала и јавног управљања постоји позитивна корелациона веза, што је у складу са постулатима теорије друштвеног капитала, према којој ниво поверења и сарадње у заједници зависи од политичког, правног и институционалног окружења.

Корелациона анализа указује на међусобну повезаност индикатора друштвеног капитала и индикатора јавног управљања. Резултати су показали позитивну корелацију двеју димензија друштвеног капитала, наиме поверења и мрежа у смислу интензитета друштвене партиципације, са индикаторима управљања, уз изузетак да између индикатора Излазности на парламентарним изборима и индикатора јавног управљања доминантно постоји негативна корелација, што се може правдати тиме да многи људи немају мотивацију и не желе да партиципирају у изборним процесима, што је опет, са своје стране, итекако у супротности са основним постулатима теорије друштвеног капитала (Jankauskas и Šeputienė, 2007).

9.4.4. РЕГРЕСИОНА АНАЛИЗА

У циљу испитивања утицаја друштвеног капитала на квалитет јавног управљања у земљама Централне и Источне Европе и РС примењена је регресиона анализа. У свим наведеним моделима као независне променљиве посматрају се: 1. генерализовано поверење (GP); 2. поверење у институције (PUI); 3. активно чланство у добровољним удружењима (ACUDU) и 4. излазност на последњим парламентарним изборима (INPI), док су зависне променљиве: 1. слобода изражавања и одговорност (VA); 2. политичка стабилност и одсуство насиља (PS); 3. ефикасност владе (GE); 4. регулаторни квалитет (RQ); 5. владавина права (RL) и 6. контрола корупције (CC).

У табели 30 дати су резултати регресионе анализе на узорку од 11 земаља Централне и Источне Европе и РС за 2010. годину.

На основу резултата регресионе анализе у табели 30 може се тврдити да сваки од добијених модела има значајну предикциону моћ. То значи да се зависне варијабле у знатној мери могу предвидети посматраним предикторима. Објашњен је висок проценат варијансе (R^2) 75,9%-94,5%. У табели су болдирани предиктори који имају статистички значајно добру индивидуалну предикциону моћ. Код Слободе изражавања и одговорности најбољи предиктор је Генерализовано поверење. Код Политичке стабилности и одсуства насиља најбољи предиктори су Генерализовано поверење и Поверење у институције. Код Ефикасности (делотворности) владе не постоје предиктори који имају значајну индивидуалну предикциону моћ, иако је цео модел статистички значајан. То може бити резултат корелације која постоји међу предикторима. Код Регулаторног квалитета најбољи предиктори су Поверење у институције и Генерализовано поверење. Код Владавине права најбољи предиктор је Генерализовано поверење. Код Контроле корупције не постоје предиктори који имају значајну индивидуалну предикциону моћ, иако је цео модел статистички значајан. То може бити резултат корелације која постоји међу предикторима.

Табела 30. Интерпретација резултата регресионе анализе за 2010 годину - Друштвени капитал као детерминанта доброг управљања

Zavisna	Prediktori	Koeficijenti		Sig. prediktor	R2	Sig model
		Nestandardizovani	Standardizovani			
		B	Beta			
	(Constant)	2.195		.047		
VA 2010	GP2010	-.021	-.565	.042	0.882	0.006
	PUI_2010	.023	.657	.064		
	ACUDU_2010	.006	.027	.902		

	INPI_2010		-.023		-.647		.056		
	(Constant)		2.787				.108		
PS 2010	GP2010		-.055		-.978		.006	0.861	0.01
	PUI_2010		.042		.771		.049		
	ACUDU_2010		.031		.095		.694		
	INPI_2010		-.029		-.535		.121		
	(Constant)		4.066				.094		
GE 2010	GP2010		-.024		-.400		.248	0.759	0.046
	PUI_2010		.020		.352		.426		
	ACUDU_2010		-.063		-.187		.561		
	INPI_2010		-.049		-.858		.070		
	(Constant)		.688				.435		
RQ 2010	GP2010		-.047		-.953		.001	0.945	0.001
	PUI_2010		.065		1.332		.001		
	ACUDU_2010		.001		.004		.979		
	INPI_2010		-.005		-.107		.587		
	(Constant)		2.622				.193		
RL 2010	GP2010		-.041		-.638		.045	0.844	0.013
	PUI_2010		.046		.730		.070		
	ACUDU_2010		.027		.074		.772		
	INPI_2010		-.035		-.560		.125		
	(Constant)		1.829				.236		
CC 2010	GP2010		-.012		-.219		.370	0.875	0.007
	PUI_2010		.025		.461		.173		
	ACUDU_2010		.059		.184		.434		
	INPI_2010		-.032		-.588		.082		

Извор: прорачун аутора

У табели 31 дати су резултати регресионе анализе на узорку од 11 земаља Централне и Источне Европе и Републике Србије за 2016. годину.

Табела 31. Интерпретација резултата регресионе анализе за 2016 годину - Друштвени капитал као детерминанта доброг управљања

Zavisna	Prediktori	Koeficijenti		Sig.	R2	sig
		Nestandardizovani	Standardizovani			
		B	Beta			
	(Constant)	-.412		.788		
VA 2016	GP2016	-.020	-.715	.286	0.394	0.486
	PUI_2016	.032	.707	.212		
	ACUDU_2016	.252	.805	.144		
	INPI_2016	.002	.045	.906		
PS 2016	(Constant)	1.012		.410	0.653	0.123

	GP2016	-.035	-1.222	.038		
	PUI_2016	.045	.945	.048		
	ACUDU_2016	.236	.728	.091		
	INPI_2016	-.021	-.408	.191		
	(Constant)	-.104		.963		
GE 2016	GP2016	-.024	-.614	.374	0.333	0.593
	PUI_2016	.041	.638	.275		
	ACUDU_2016	.288	.648	.245		
	INPI_2016	-.007	-.102	.800		
	(Constant)	-1.148		.565		
RQ 2016	GP2016	-.012	-.341	.598	0.385	0.501
	PUI_2016	.046	.789	.173		
	ACUDU_2016	.132	.331	.519		
	INPI_2016	.008	.128	.741		
	(Constant)	-.368		.848		
RL 2016	GP2016	-.038	-.959	.123	0.536	0.261
	PUI_2016	.065	.983	.068		
	ACUDU_2016	.340	.758	.121		
	INPI_2016	-.010	-.145	.667		
	(Constant)	-.741		.698		
CC 2016	GP2016	-.012	-.318	.572	0.537	0.259
	PUI_2016	.043	.657	.188		
	ACUDU_2016	.274	.615	.192		
	INPI_2016	-.008	-.111	.741		

Извор: прорачун аутора

На основу добијених резултата регресионе анализе у табели 31. може се рећи да нити један од добијених модела нема статистички значајну предикциону моћ, осим у једном ($R^2 = 65, 3\%$) где је поново потврђено да је поверење (и генерализовано и поверење у политичке институције) статистички значајно да објасни промене у кретању индикатора политичке стабилности и одсуства насиља (PS).

Резултати регресије детерминанти друштвеног капитала показали су да је најутицајнији фактор друштвеног капитала који опредељује квалитет управљачких перформанси у транзиционим привредама поверење (генерализовано поверење и поверење у институције). Поверење, као "главни мотор доброг управљања", даје легитимитет влади и јавним институцијама, водећи ка добро управљаном друштву. У екстремним случајевима, недостатак поверења јавности довео је до пропадања држава, револуција и грађанских ратова (Adusei Baaye и Hale, 2018).

Поверење (аспект когнитивног друштвеног капитала) може повећати грађанску партиципацију у групама и мрежама која им помаже да идентификују заједничке приоритете и ефикасније изразе своје захтеве, што за последицу има побољшање владиних услуга и одговорније јавно управљање (Adaro, 2018). Како то сматра већина аутора из ове области, суштинска добит (енг. *pay-off*) од интерперсоналног поверења јесте да оно води ка "бољој" влади и друштву са високим нивоом сатисфакције у погледу владиних пероформанси (Uslaner, 2000). Усланер (Uslaner, 2000) истиче да су најкорумпираније земље оне са најнижим нивоом поверења, имајући у виду чињеницу да "клептократије" шаљу јасне поруке људима да се криминал исплати. Грађани се осећају слободнима да крше правни систем што води у стање које је Патнам означио "међусобно повезаним зачараним круговима" корупције и неповерења. Уколико грађани имају поверење у друге, већа је вероватноћа да ће се понашати у складу са формалним и неформалним правилима. Генерализовано поверење, као кључни елемент грађанске и политичке културе, важно је и за политичко преговарање и изградњу консензуса у друштву, што је опет важно за јавно управљање. Сматра се да генерализовано поверење ствара климу практичне и стратешке стабилности. Ако чланови друштва не верују једни другима, онда немају много разлога да преузму ризике који су потребни за креирање, изградњу и одржање добре институционалне структуре. Такође верује се да земље са вишим нивоом поверења имају отвореније тржиште - и "бољу" владу уопште: мању корупцију, мању бирократију и ефикаснији правосудни систем (Uslaner, 2002). Виши ниво генерализованог поверења повећава ниво толеранције у друштву према имигрантима и мањинама и подржава једнакост права мушкараца и жена, што је свакако битно за квалитет јавног управљања. Како онда, супротно претходно изнесеним ставовима, објаснити идентификовану инверзну (опадајућу) функцију слагања између генерализованог поверења и индикатора квалитета јавног управљања на примеру транзиционих привреда, а што је потврдила регресиона анализа за 2010 и 2016 годину? Најпре треба имати у виду да генерализовано поверење има своју моралну димензију, док држава има малу "аутономну" моћ да обликује како се људи осећају према својим суграђанима (Uslaner, 2000). Генерализовано поверење се сматра "колективистичким", то јест, није специфично нити за особу, нити за ситуацију. Један од рационалних аргумената износи и Усланер (Uslaner, 2002) који се огледа у ставу да демократски систем у великој мери одликује конфронтација и сучељавање (у демократији има превише неодлучности и расправљања) пре него кооперативност, док је генерализовано поверење основа (фундамент) за сарадњу (на пример, у решавању проблема колективне акције). Сам

политички живот почива на пароли како победити своје противнике на изборима, а затим имплементирати своје предлоге базичних политика (Uslaner, 2002). Осим тога, треба имати у виду да су нивои генерализованог поверења највероватније детерминисани са више узрочних механизма, при чему су два главна елемента у генерисању генерализованог поверења ниво интеракције у смислу контакта између људи и институција, и да ли се или не штите права појединаца и група праведно и равноправно, што се може представити на следећи начин (Abdalhadi, 2015: 43):

Разноликост -> (друштво) интеракција + институције -> ерозија или генерисање генерализованог поверења

Однос између поверења и доброг управљања је двосмислен због две могуће концепције доброг управљања: доброг управљања као вредности, са одређеним бројем унапред успостављених универзалних вредности (одсуство корупције, једнак третман свих, без фаворизовања од стране власти, партиципација...) и добро управљање као израз прихватања процеса и система управљања од стране грађана и заинтересованих страна (види: Bouckaert и Van de Walle, 2003). Добро управљање се не ослања искључиво на механичку примену административних стандарда или на законску примену уставних правила. Оно такође захтева да грађани деле широку културу друштвеног поверења да ће јавни званичници - и институције које они представљају - инстинктивно "урадити праву ствар" (Bratton и Gyimah-Boadi, 2016: 2), што свакако није увек случај. Када људи испољавају генерализовано поверење они ће највероватније мислити да ће већина других људи играти по правилима у контактима са другима, они ће такође, верује се, "играти по правилима" у својим контактима са државним институцијама. Наиме, они генерално неће покушати да подмићују, прете или на други начин корумпирају службенике који раде у тим институцијама (Rothstein, 2001). Међутим, неретко се сматра да високи нивои генерализованог поверења подржавају корупцију (и на тај начин негативно утичу на квалитет јавног управљања) имајући у виду да поверење игра важну улогу у односу између корумпираних особа, које обично делују с високим степеном међуљудског поверења које је потребно за одржавање њихове повезаности (Rose-Ackerman, 2001). Генерализовано поверење је специфично и по томе што зависи од културних норми и вредности (оптимизам, егалитаризам или протестантизам) путем којих се појединци социјализују (Uslaner 2002), а чије формирање је један дугорочан процес усидрен у историјско-културним искуствима која су се гомилала столећима (Putnam 1993). Лоша вест је и да политичке и друштвене елите пречесто формирају идентитете примордијалног карактера, који не допуштају генерализовано поверење међу друштвено разноврсним

групама као кључног предуслова за пружање колективних добара у подручјима ограничене државности у одсуству функционалних државних институција (Börzel и Risse, 2015: 15). Када су групе чврсто повезане, оне имају тенденцију да имају висок ниво поверења унутар групе или заједнице, али су склони клијентелизму, трагању за рентом, корупцији и често неповерењу и непријатељству према другим групама и заједницама (Börzel и Risse, 2015: 15). Генерализовано поверење може се појавити чак и у дисфункционалним државама, што је резултат инклузивног групног идентитета у заједницама са преклапајућим чланством у удружењима. Треба имати у виду и то да је генерализовано поверење психолошка категорија која зависи од нивоа оптимизма у погледу будућности као и осећаја контроле, па људи који испољавају висок ниво генерализованог поверења могу доживети свет бољим него што јесте. "Генерализовано поверење почива на погледу на свет који наглашава оптимизам и осећај контроле: свет је добро место, биће боље, и можете га побољшати" (Uslaner и Brown, 2003: 4). Институционална експланација се фокусира на важност "добрих" институција (доброг јавног управљања) када је у питању генерисање и одржавање генерализованог поверења. Експликација културних вредности фокусира се на важност одређених основних вредности - као што су оптимизам, егалитаризам, и верске вредности - и њихове међугенерациске трансмисије за формирање одређеног нивоа генерализованог поверења (Nannestad, 2008). Према овом гледишту, које има дуг педигре у социјалној психологији, генерализовано поверење је најснажније повезано са општим погледом на свет, где се сматра да се вредности и норме усвајају на почетку живота и углавном су стабилне (Nannestad, 2008). Генерализовано поверење је детерминисано "културном перзистентношћу" или "искуственом адаптацијом". На крају крајева, Патнам (Putnam, 1993) објашњава разлике између региона у северној и јужној Италији разликама у нивоу друштвеног капитала (укључујући и поверење) његовим историјским и културним разликама које датирају и које се кумулирају више стотина година уназад. Када се каже или се мисли да се "већини других људи може веровати", то се може схватити као процена моралног стандарда друштва у којем грађани живе, при чему се поверење може сматрати неформалном институцијом односно делом институционалног континуума. Друштвено поверење, као парадигма премошћујућег друштвеног капитала, у најширем смислу дефинисано је као способност људи за сарадњу, и оно је самонаметнуто (као неформална институција) за разлику од присилне сарадње коју проводи трећа страна (формална институција). Висок ниво генерализованог поверења, као такав чини неформалне институције најучинковитијим средством за обезбеђење јавних добара, што

заузврат умањује способност успостављања ефикасних формалних институција (као институција "другог реда") као што су владавина права, непристрасне државне службе и некорумпирани јавне управе (Uslaner, 2002), што се у коначном негативно одражава на квалитет управљачких перформанси у одређеној земљи. У друштвима са традиционално високим нивоом поверења, као што су то она у северозападној Европи, интерперсонално поверење генерише се од стране јаких институција владавине права, за које се може рећи да спроводе законе без обзира на то ко сте, и да то раде ефикасно. Супротно, када су у питању формалне институције државе у транзиционим привредама, њима се не може слепо веровати да продукују непривилеговани, универзални и једнаки третман према свим грађанима.

Процес транзиције у постсоцијалистичким привредама карактерише тензија између интерперсоналног поверења и поверења у јавне институције. Демократизација у транзиционим привредама је уништила ауторитарност али је уједно и поткопала ауторитет институција за које се може тврдити да су једини извор политичког легитимитета. Као резултат тога, постоји јаз у јавном управљању, где се транзиционе привреде налазе у транзиционој зони у којој се систем базира на традиционалним персоналним везама (комбинација клијентелизма за снажном централизованом политиком моћи), који треба заменити транспарентним системом заснованим на правилима. Врло је важно да грађани разликују своју улогу пријатеља од своје улоге бирократа, политичара, судија, запосленика или пословних менаџера (Rose-Ackerman, 2001). Растуће генерализовано поверење не мора се нужно преточити у демократске користи, како смо и потврдили на примеру постсоцијалистичких привреда у којима се апел за подршку "колективном добру" често посматра са скептицизмом, док, са друге стране, преданост либералној демократији подразумева посвећеност поузданим државним институцијама које се заснивају на правилима (Rose-Ackerman, 2001). Усланер (Uslaner, 2008) тврди да генерализовано поверење не може бити једноставна замена за ефикасан квалитет власти и институција; уместо тога, може се посматрати као морална вредност која се стиче рано у животу и стога је резистентна на лоша искуства у каснијем животу. Стога је фундаментална потреба у постсоцијалистичким привредама да се створе и одрже јаке формалне институције које неће бити нарушене међуљудским односима заснованим на узајамном поверењу (или неповерењу) (Rose-Ackerman, 2001), из чега следи да би јачање поверења у институције могло повећати ниво друштвеног капитала као важног фактора квалитета управљачких перформанси у транзиционим привредама. Тамо где људи изражавају висок степен поверења у институције вероватно ће поступати у складу са

правилима, која, заузврат, смањују трошкове мониторинга или санкционисања. Смањење ових трансакционих трошкова резултира у акумулацији ресурса који су сада доступни за још ефикасније и ефикативније институционалне акције (Putnam 1993). Отуда би се могло рећи да висок ниституционални квалитет није крај сам по себи, већ да представља добру полазну основу за одрживи развој.

9.5. ЕМПИРИЈСКЕ ГЕНЕРАЛИЗАЦИЈЕ, ИМПЛИКАЦИЈЕ ЗА КРЕАТОРЕ ПОЛИТИКЕ И ПРЕПОРУКЕ У ФУНКЦИЈИ РАЗВОЈА ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА ТРАНЗИЦИОНИХ ПРИВРЕДА

Истраживање значаја друштвеног капитала за квалитет јавног управљања посебно је важно у транзиционим привредама, нарочито ако се има у виду да постокумнистичку транзицију одликује нагла разградња постојећих институција и јачање друштвене дезорјентисаности (ширење перцепције безакоња и културе опортунизма ("сналажења").

Налази генерисани претходним анализама (на основу којих се могу дати смернице креаторима политике у ком правцу треба да конципирају своје стратегије развоја и унапређења друштвеног капитала у контексту подизања квалитета јавног управљања) на ограниченом броју транзиционих земаља недвосмислено указују на чињеницу да је друштвени капитал важна детерминанта доброг управљања. Резултати корелационе и регресионе анализе потврдили су исправност Хипотезе 1 која гласи: између друштвеног капитала и јавног управљања постоји однос међузависности. Корелациона анализа индикатора друштвеног капитала и јавног управљања за 2010. годину показала је да су:

- Слобода изражавања и одговорност, Регулаторни квалитет, Владавина права и Контрола корупције у значајној позитивној (директној) корелацији са поверењем у институције, при чему је овај налаз јако битан имајући у виду да су управо владавина права и контрола корупције камен спотицања транзиционих привреда, због чега је у наредном периоду потребно посебно радити на јачању поверења у институције у овим земљама.

- Слобода изражавања и одговорност, Политичка стабилност и одсуство насиља, Ефикасност владе, Владавина права и Контрола корупције у значајној негативној (инверзној) корелацији са излазношћу на парламентарним изборима.

Корелациона анализа индикатора друштвеног капитала и јавног управљања за 2016. годину показала је да је Активно чланство у добровољним удружењима у значајној позитивној корелацији са Контролом корупције. Постојање позитивне корелације између вредности две варијабле значи да се у ситуацијама када се повећавају вредности једне

варијабле, истовремено повећавају и вредности друге варијабле. Такође, у ситуацијама када се вредности једне варијабле смањују, истовремено се и вредности друге варијабле смањују. Ове истовремене промене вредности две варијабле не морају нужно означавати узрочно-последичну повезаност две варијабле. Та повезаност, на пример, може бити рефлексија промене вредности две последице истог узорка. Међутим, у ситуацијама када то има смисла (а што може да тврди стручњак из области која се проучава), ова веза се може тумачити и као узрочно-последична). Појединци се могу определити да се активно укључе у добровољна удружења као последица дисфункционалних и слабих институција и на тај начин колективне акције би могле постати супститут за државу у смислу борбе против коруптивног понашања (Andriani, 2014). Добровољна удружења обезбеђују структуру којом се лакше превазилази проблем колективног деловања у надгледању службеника, што имплицира да у друштву са високим грађанским ангажовањем у добровољним удружењима, више грађана прати политичку сферу, смањујући на тај начин вероватноћу да ће коруптивне активности остати тајна (Griesshaber, 2014).

Резултати регресионе анализе показују да нарочито поверење, као специфична димензија друштвеног капитала, има статистички значајан утицај на квалитет јавног управљања у одабраним транзиционим економијама, при чему је форма, односно тип и облик функционалне зависности двојак. Требало би рећи да поверење као специфична димензија друштвеног капитала има статистички значајан утицај на предикцију квалитета јавног управљања. Повећање вредности Генерализованог поверења негативно доприноси вредностима Слобода изражавања и одговорност, Политичка стабилност, Регулаторни квалитет и Владавина права, у смислу да у земљама у којима је вредност Генерализованог поверења већа, вредност Слобода изражавања и одговорност, Политичка стабилност, Регулаторни квалитет и Владавина права се смањује. Насупрот генерализованом поверењу, повећање вредности Поверења у политичке институције позитивно утиче на Политичку стабилност, Регулаторни квалитет, у смислу да у земљама у којима долази до повећања Поверења у институције повећава се и Политичка стабилност, односно Регулаторни квалитет. Подсећања ради регресионом анализом утврђено је да генерализовано поверење утиче на квалитет јавног управљања у негативном смеру, док поверење у политичке институције врши позитиван утицај на квалитет јавног управљања у транзиционим привредама, што је детаљно објашњено у претходном делу. Ова анализа довела је до битног налаза, а то је да генерализовано поверење негативно утиче на квалитет јавног управљања. Мреже и поверење, два кључна својства друштвеног капитала, значајно доприносе демократији. Сматра се да густа мрежа удружења и широко

распрострањено друштвено поверење заједно играју значајну улогу у афирмацији демократских политичких ставова и демократској консолидацији. *Међутим, у нашем истраживању, регресиона анализа указала је на то да једино институционално поверење позитивно утиче на квалитет јавног управљања, док за генерализовано поверење и друштвене мреже тај резултат није потврђен.*

Према Патнаму (Putnam, 1993) друштвено поверење представља својеврсно "мазиво друштва" и, као такво, од кључног је значаја за ефикасно демократско управљање на различитим нивоима. Према Усланеру (Uslaner, 1999), пак, у демократским земљама виши нивои друштвеног поверења иду руку под руку са активнијом владом и вишим нивоима сарадње унутар заједнице, што заузврат води ка бољим управљачким перформансама. Међутим, као што смо раније поменули друштвено поверење је инхерентно мултидимензионални концепт. Оно може бити партикуларизовано и генерализовано, а с обзиром да се у добром броју транзиционих привреда поверење развија као партикуларизовано, а да индикатори поверења не праве разлику између генерализованог и партикуларизованог поверења, то би могло да објасни негативну везу друштвеног поверења и квалитета управљања (имајући у виду да партикуларизовано поверење има превасходно негативан утицај). Стога је неопходно разликовати генерализовано поверење од партикуларизованог поверења како би се у потпуности разумеле политичке последице друштвеног капитала. Управо је разлика између партикуларизованог и генерализованог поверења од суштинског значаја за дискусију о односу између друштвеног поверења и јавног управљања. Појединци са вишим нивоом генерализованог поверења су ти који имају већи радијус поверења и верују да "већина људи дели заједничке вредности и спремни су да верују странцима који се споља могу чинити сасвим другачијим од њих самих" (Uslaner и Conley, 2003: 335), што подстиче ефикасност управљања. Супротно, појединци са вишим нивоом партикуларизованог поверења верују само особама познатим из интензивних персоналних интеракција, попут чланова породице, блиских пријатеља или чланова блиских група, што се негативно одражава на управљачке перформансе. Људи са израженим партикуларизованим поверењем ослањају се на оно што је Грановетер (Granovetter, 1973) назвао јаким везама, и свој друштвени круг заснивају на породици и блиским пријатељима, при чему јаки идентитети делују против заједништва (Uslaner и Conley, 2003: 335). Партикуларизовано поверење је то које се често посматра као негативни друштвени капитал имајући у виду чињеницу да је овај тип поверења по својој природи мање инклузиван и више рестриктиван. Људи са различитим друштвено-економским положајем и животним

искуством могу тумачити израз "већини људи" у питању о генерализованом поверењу на потпуно другачији начин, због чега је тешко постићи поузданост и валидност која се захтева у истраживачким студијама, што намеће неопходност да се буде пажљивији у одабиру конкретних мера за квантификавање друштвеног поверења.

Суштински разлог зашто анализа није потврдила позитиван утицај друштвених мрежа на квалитет управљања је тај што у земљама у транзицији преовладавају затворене (ексклузивне, хомогене или хијерархијске) мреже (*bonding* друштвени капитал). Учвршћујући друштвени капитал (*bonding social capital*) тиче се односа између чланова породице, блиских пријатеља и суседа у затвореним мрежама. Затворене мреже негативно утичу на партиципацију у грађанским активностима (нпр. волонтирању) и повећавају неповерење међу члановима заједнице. Људи са "јаким" везама формирају своје грађанске асоцијације, али њихово грађанско учешће не доприноси изградњи "мостова" између различитих сегмената друштва. С друге стране, превасходно премошћујући друштвени капитал има позитивне ефекте на управљање и демократске процесе. У целини узев, вероватније је да ће људи са слабијим, премошћујућим везама преузети активнију улогу у ширем друштвеном окружењу и бити много грађански ангажованији (Uslaner и Conley, 2003) и тиме помоћи у изградњи "мостова" и решавању проблема колективне акције, што је од великог значаја за квалитет јавног управљања. Преовлађујуће друштвене мреже у овим земљама нису премошћујућег карактера са инклузивним чланством, већ су искључиве. Преовладавање затворених, искључивих мрежа у транзиционим привредама не представља плодно тле за јачање поверења у људе изван уских кругова пријатеља и рођака, што умањује подршку демократским институцијама и процесима. Партикуларизовано поверење и ексклузивне мреже учвршћујућег друштвеног капитала, између осталог, имају тенденцију да подстакну владе и њихове службенике да се брину о уским интересима једне или друге групе (Fukuyama, 1995). Поред тога, партикуларизовано поверење и ексклузивне мреже имају тенденцију да продубљују друштвене поделе и наглашавају разлике између "нас" (они које знамо и који су попут нас) и "њих" (они које не познајемо и који нису попут нас). Због тога је теже постићи сагласност и консензус о усвајању или спровођењу било које јавне политике (Min, 2011). Само отворене мреже односно учешће у грађанским удружењима доприносе демократији како изнутра тако и споља. Само овакве друштвене мреже помажу својим члановима, не само да стекну вештине и ресурсе за партиципацију, већ и да усвоје демократске норме, врлине, вредности и оријентације. Споља, оне омогућавају артикулацију и репрезентовање интереса грађана у демократском друштву.

На основу резултата спроведеног емпиријског истраживања о утицају друштвеног капитала на унапређење јавног управљања могуће је истаћи које компоненте друштвеног капитала је потребно јачати како би се подстакло развој друштвених ресурса и што ефикасније експлоатисао њихов потенцијал за унапређење квалитета јавног управљања у транзиционим економијама.

Шта је познато о нивоу и обрасцу друштвеног капитала у земљама у транзицији? Слом комунизма створио је плодно тле за коришћење концепта друштвеног капитала у дискурсу демократизације (самим тим и јавног управљања), како би се објаснило зашто су неке посткомунистичке земље постигле боље резултате од других. Разлог због којег су неке посткомунистичке државе Централне и Источне Европе биле успешније у демократској транзицији од других, односи се на већу присутност демократских ставова и вредности, као и активног грађанства. То је оно што су Алмонд и Верба (Almond и Verba, 1963) назвали грађанском културом као скуп про-демократских културних атрибута друштва који води ка демократској трансформацији. Подстичући грађанско ангажовање друштвени капитал осигурава делотворно демократско управљање у посткомунистичким земљама. У транзиционом региону "учвршћујући" друштвени капитал, који повезује људе сличних идентитета и вредности, знатно је присутнији од "премошћујућег" друштвеног капитала, који релативизује социјалне разлике. Ова асиметрија која фаворизује учвршћујући друштвени капитал посебно је очигледна у подељеним друштвима. Потенцијалне негативне последице преваленце "учвршћујућег" друштвеног капитала су могући дестабилизирајући друштвени сукоби, јачање друштвених подела, чиме се спречава даљи развој демократије (Nelson и други, 2003). У целини узев, главни налази су такви да посткомунистичке земље уживају низак ниво друштвеног капитала који се тешко и споро превладава, са евидентним последицама за квалитет управљања и демократизацију. Ове земље бележе низак ниво интерперсоналног поверења, поверења у институције и изузетно низак проценат активног чланства у добровољним удружењима. Неповерење према људима уопште и осећај да се не могу ослонити на формалне институције система, утицале су на грађане посткомунистичких земаља да негују неформалне друштвене везе и специфичан тип поверења карактеристичан за хомогене, затворене групе. Шире друштвено ткиво посткомунистичког друштва расцепкано је ниским нивоом генерализованог поверења, ниским нивоом поверења у "непознате" и недостаје му дух шире солидарности. Ова друштва се претежно ослањају на хомогене мреже којима недостаје различитости и које гуше токове информација. У бројним земљама позната су "сива подручја" која егзистирају између "networking" и

непотизма/клијентелизма и стога није лако нити једноставно утврдити линију где престају услуге и почиње корупција у некој врсти ефекта "снежне грудве" (UNDP, 2009). Стога је потребна шира дебата и подизање свести о томе шта представља корупцију и шта представља сукоб интереса, јер би одговорно и транспарентно поступање довело и до јачања генерализованог и поверења у институције у датом друштву. Као препоруке истичу се већа транспарентност и одговорност у свим службама, као и квалитетније спровођење закона којима се регулише приступ услугама у одређеним областима (UNDP, 2009).

Друштвено ткиво транзиционих економија још увек је нејакно и нарушено, што потврђује низак ниво генерализованог поверења. И поред негативног дејства на квалитет јавног управљања у транзиционим привредама, с друге стране треба имати у виду и то да низак ниво генерализованог поверења у овим земљама подстиче стварање непотребних и дуготрајних бирократских процедура, повећавајући на тај начин трошкове трансакција. Посебно растућа перцепција корумпираности посткомунистичких друштава нагриза поверење и тако редукује залихе друштвеног капитала (према: Štulhofer, 2005).

Степен грађанског ангажмана једна је од битних препрека на путу јачања управљачких перформанси у овим земљама. Нивои организационог чланства и неизборних форми политичке партиципације су константно и значајно нижи у групи посткомунистичких земаља. Опстајање неформалних мрежа у посткомунистичким земљама, као главних полуга за решавање свакодневних животних проблема, праћено је спорим развојем ширих формалних мрежа. Грађани посткомунистичких друштава неформалне мреже користе као извор подршке у временима када су у тешкоћама или проблемима, те се унутар њих, више него изван ових мрежа, одвија доста узајамног "узимања и давања". Снажне неформалне мреже и партикуларизовано поверење често се у теорији друштвеног капитала означавају као негативан друштвени капитал, с обзиром да оваква врста друштвених веза и односа подупире реализацију друштвено непожељних активности - криминала, корупције, сиве економије (Golubović и Džunić, 2015). Низак ниво чланства у добровољним удружењима у посткомунистичким земљама последица је комунистичке прошлости. Наиме, током комунизма "инвестиције" у формализоване форме друштвеног капитала (као што је учешће у клубовима или организацијама цивилног друштва) биле су ниске. Због тога је чланство у таквим организацијама било веома непривлачно у социјалистичком периоду и становници ових земаља такође су улагали у форме друштвеног капитала специфичне за режим (као што је чланство у комунистичкој партији или организацијама које су оформљене од стране режима) које су депресирале падом комунистичких режима. То је довело до ситуације у којој су се, након

тржишних реформи, грађани који су доскора живели под комунистичком влашћу суочили са дефицитом друштвеног капитала (Huber и Mikula, 2018: 3). Динамично и вибрантно грађанско друштво (неформални систем грађанске повезаности и иницијатива) кључна је полуга за развој друштвеног капитала, а његова недовољна развијеност је темељни проблем посткомунистичких земаља. Управо је дефицит саморегулације и самоиницијативности, одговоран за неефикасност и корумпираност бирократије и судова, те инертност, апатичност и опортунизам грађана (Štulhofer, 2005). Јачање инклузивних мрежа представља антипод социјалној искључености јер омогућава веће учешће група које би у противном биле изостављене. Показало се да хетерогене мреже (посебно када се базирају на slabим везама) побољшавају проток информација у друштву (Грановетер) пружајући на тај начин основу за веће и квалитетније могућности избора. Како би се оснажио грађански ангажман неопходно је постојање ефикасних механизма за повећање институционалне транспарентности и одговорности у приватном и јавном домену (Soaita, 2013). Транзиционе земље могле би имати значајне користи од промовисања мрежа управљања (енг. *governance networks*) којима се постиже боља и демократскија организација имовине и услуга у заједници, те боље задовољење локалних потреба. Препоруке за јачање чланства и активизма у удружењима односе се на јачање координације са организацијама грађанског друштва, унапређење и развој законских оквира из домена добровољног рада - волонтирања, те рад на решавању проблема друштвене искључености.

Макро-менаџмент у транзиционим економијама нарочито и посебно треба интензивније да се фокусира на повећање нивоа поверења у институције, као кључне одреднице нивоа квалитета јавног управљања. Транзиционе привреде доживљавају перзистентну ерозију поверења у институције као последицу недостатка транспарентности, смањене одговорности, централизације и препрека за учешће свих сектора друштва у политичком процесу. Супротно повратак поверења у институције у транзиционим привредама представља камен темељац добре владе као покретача просперитета и друштвене кохезије. Поуздано, непристрасно и транспарентно функционисање демократских институција заснованих на владавини права доводи до позитивне перцепције друштва међу грађанима што, заузврат, подстиче ниво поверења (Rothstein и Stolle, 2008: 452). Две главне институције које су уско повезане са владавином права су полиција и правосуђе. Већи ниво корупције у полицији и правосуђу подстиче неефикасност тако што поткопава поштовање формалних и неформалних кодекса понашања, што доводи до раста нивоа криминала и насиља у друштву. Стога је посебно

важно имати у виду да управо недостатак поверења у полицију или правосудје може имати штетне ефекте по начин на који се грађани односе према криминалу и колико се сигурно осећају. Поверење у правосудни систем и судове може бити посебно важно где су поступци спровођења закона посебно сложени. Имајући у виду изузетно низак ниво поверења у институције у транзиционим економијама активности треба да буду усмерене и на јачање институционалних капацитета и владиних перформанси. Када је у питању улога друштвеног капитала у унапређењу институционалних перформанси, правац узрочности иде од друштвеног капитала, исказаног кроз степен друштвене кохезије и грађанског ангажовања, ка институционалним перформансама: јачању демократске владавине, унапређењу ефикасности и одговорности јавне администрације, или бољем квалитету јавних политика (Džunić, 2008: 141). Овакав макро-политички утицај друштвеног капитала своју емпијску потврду добио је у Патнамовим истраживањима. Посебно треба јачати поверење у владу које је кључно за политичку стабилност и поштовање закона, а што се може постићи кроз: јачање грађанске партиципације у процесу доношења одлука; подизање нивоа квалитета јавних услуга (као што су образовање, здравствена заштита и спровођење закона); јачање капацитета и експертизе локалних управа; јачање интегритета јавног сектора, имплементацију анти-корупцијских мера; професионалну државну службу, јачање отворености владе и механизма њене одговорности. Владе морају бити у стању да демонстрирају своју одговорност како би стекле поверење јавности. Имплементација владиних програма уз транспарентност и одговорност је један од начина да се повећа поверење јавности у владу (Adaro, 2018: 3-7). Веће поверење у владу подстиче бољи квалитет управљања и подстиче грађане да се придржавају правила и прописа. За јачање поверења у владу од кључног су значаја (Sobiech, 2016: 116): 1. поузданост (способност влада да минимизирају неизвесност у економском, друштвеном и политичком окружењу својих грађана и да делују на доследан и предвидљив начин); (2) респонзивност (пружање доступних, ефикасних и оријентисаних ка грађанима јавних услуга, које ефикасно испуњавају потребе и очекивања јавности); (3) отвореност и инклузивност (системски, свеобухватни приступ институционализацији двосмерне комуникације са заинтересованим странама, при чему се обезбеђују релевантне, корисне информације, а интеракција се подстиче као средство за побољшање транспарентности, одговорности и ангажовања); (4) интегритет (поступање органа власти у складу са ширим принципима и стандардима понашања који доприносе очувању јавног интереса и спречавању корупције) и (5) правичност (у процедуралном смислу, доследан третман грађана (и предузећа) у процесима креирања и спровођења политика).

Емпиријска анализа сугерише да креатори политике у транзиционим економијама заинтересовани за побољшање квалитета јавног управљања морају да раде на подстицању друштвеног капитала као средства за унапређење квалитета јавног управљања. Потребно је имати у виду да у транзиционим економијама постоји висок ниво друштвеног капитала који зближава, а низак ниво онога који премошћује, што пре поткопава него што оснажује демократију, имајући у виду да се на тај начин протежирају уски интереси а да се маргинализованим или сиромшанима отежава приступ информацијама и материјалним ресурсима чиме се све више продубљују локалне друштвене поделе. Анализом добијених резултата истраживања идентификоване су области које су посебно значајне за конципирање мера за подршку развоју одређених компоненти друштвеног капитала. У том смислу су и конципиране одређене препоруке и предлог мера које треба да допринесу развоју друштвеног капитала и бољем коришћењу његовог потенцијала у циљу унапређења управљачких перформанси у транзиционим економијама у наступајућем периоду.

Друштвени капитал (као заједнички ресурс или опште добро) игра важну улогу у трансформацији посткомунистичких земаља, често важнију од технологије и политичке стабилности. Заједница која обилује друштвеним капиталом нема потребе за свеprisутном и растрошном државом, а осим тога добро повезана заједница изванредан је контролор и коректив власти. Као и код осталих форми капитала, друштвени капитал је продуктиван јер омогућава постизање одређених резултата који би без њега било немогуће постићи. Друштвени капитал утиче на све димензије друштва и може да продукује како позитивне, тако и непожељне економске и друштвене исходе. Важно је истаћи да се друштвени капитал не успоставља законима и политичком вољом, већ настаје и одржава се спонтано, у свакодневним интеракцијама, током дужег временског раздобља. Треба имати у виду и то да је друштвени капитал само један од фактора који опредељује успех демократизације, јер се ту убрајају и темпо економског развоја, модернизација и институционални дизајн. Осим тога, земље у транзицији имају различиту културну баштину, различите макроекономске услове, географски положај, различита економска знања и различиту способност прилагођавања економским променама (Прокопијевић, 2002). Пред земљама у транзицији је и даље дуг пут развоја демократске политичке културе без које је незамислив стабилан друштвени, економски и политички развој. Било би нереално очекивати да се владавина права у овим земљама може успоставити у кратком року. Обичаји, навике и друштвени капитал људи у посткомунистичким земљама разликују се у односу на Запад, па чак и када се пресликају формална правила из развијених тржишних привреда, упитно је у којој мери би људи

поштовали таква правила. Наиме, показало се да људи у овим земљама настоје да поштују формална правила која су у складу са њиховим неформалним правилима и навикама, и да игноришу формална правила која им не одговарају - као што сугерише «интерактивна теза» професора Пејовића (види: Прокопијевић, 2002: 267). Значај друштвеног капитала и неформалних правила је толико очигледан, да су ретки аутори који верују да сви закони и њихово спровођење потичу искључиво од владе. "Ако су историја и друштвени капитал важни за време транзиције, најбољи начин за неке земље био би да проведу само она правила у којима се неформалне и формалне норме подударају, ограничене на принципе владавине права, и да омогуће људима да раде и пронађу оптимална решења, које се могу накнадно кодификовати. У супротном, наметањем правила земље ризикују оштар сукоб између формалних и неформалних институција, а исход би могао бити само економска и социјална катастрофа" (Прокопијевић, 2002: 264). Неопходно је јачати владавину права у циљу подизања нивоа поверења у транзиционим привредама. Може се рећи да побољшање квалитета демократије у транзиционим привредама захтева развој *Rechtsstaat*-а, државе која управља путем владавине права, јер би се, у супротном, без ефективних институција одговорности, где би владавина права била само формална, посткомунистичка демократија могла дегенерисати у "делегативну" или нелибералну популистичку демократију.

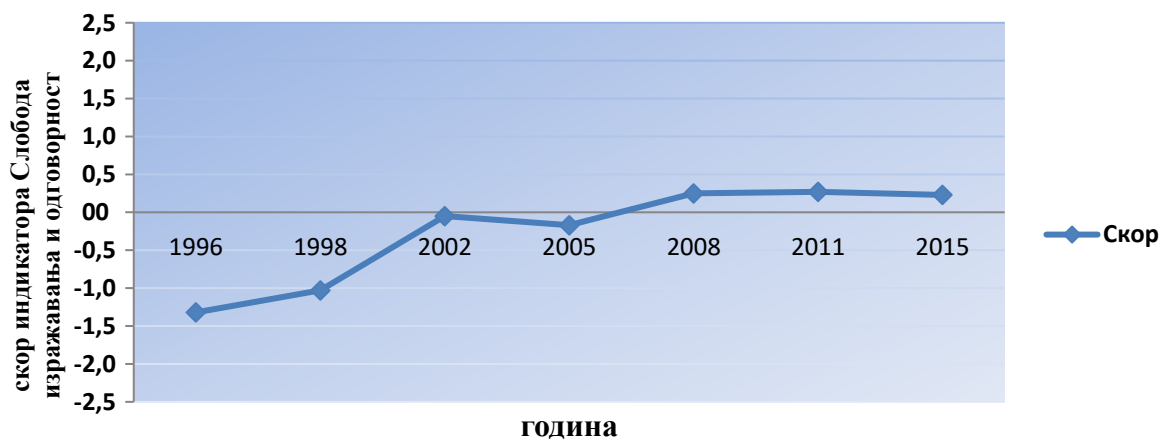
**IV ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ И
ДРУШТВЕНИ КАПИТАЛ У СРБИЈИ**

10. АНАЛИЗА ЕЛЕМЕНАТА КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У СРБИЈИ ПРЕМА МЕТОДОЛОГИЈИ СВЕТСКЕ БАНКЕ

10.1. ОДГОВОРНОСТ НОСИЛАЦА ВЛАСТИ И МОГУЋНОСТ ПАРТИЦИПАЦИЈЕ ГРАЂАНА У ИЗБОРУ ВЛАДЕ

Квалитет јавног управљања у Србији оценићемо на основу шест димензија управљања мерених агрегатним индикаторима, према претходно поменутој методологији Светске банке. У наставку је дато кретање наведених индикатора за Србију од 1996. до 2015.

Графикон 7. Кретање индикатора Слобода изражавања и одговорност, Република Србија, 1996-2015, одабране године



Напомена: Скор се односи на процену квалитета управљања и креће се у распону од -2.5 (слабе) до 2.5 (снажне) управљачке перформансе.

Извор: WGI dataset, World Bank, доступно на: www.worldbank.org/wbi/governance/datasets.htm

Индикатор Слобода изражавања и одговорност мери степен до којег грађани земље могу да партиципирају у избору њихове владе, као и слободу изражавања, удруживања и штампе. На графикону 7 дато је кретање индикатора Слобода изражавања и одговорност за Републику Србију у периоду од 1996 до 2015. године (последње доступне године у моменту писања рада). Србија је у периоду од 1996 до данас остварила значајан напредак по питању овог индикатора. Међутим, у периоду од 2011 до 2015. године дошло је до пада вредности овог индикатора што упућује на погоршање у овој области.

Упркос уставом гарантовим правима и слободама грађана, у последњих неколико година у нашој земљи дошло је до значајног и континуираног ограничавања слободе медија и слободног изражавања. Политички притисци и економска зависност медија

ограничавају слободу уређивања медијских садржаја и подстичу ауто-цензуру међу уредницима и новинарима, те смањују квалитет извештавања. Независност медија у Србији значајно је смањена, због слабе финансијске базе приватних медија и њихове све веће зависности од пословних и политичких интересних група. Фондови за оглашавање у медијима су под контролом малог броја економских и политичких актера, док власничке структуре утицајних штампаних медија нису транспарентне (Freedom House, 2017). Управо због сужавања простора за деловање независних медија и правог истраживачког новинарства погоршане су оцене слободе изражавања у Србији за последње две године. Међутим, с друге стране, треба истаћи и то да постоји неометано право грађана да се удружују и организовано делују, унутар ограничења прописаних законом. Исто тако, невладине организације и професионална удружења слободно делују, док су радници слободни да се организују у синдикате, учествују у штрајковима и колективном преговарању, иако су евидентирани и случајеви ограничавања штрајкова у пракси.

Према Извештају Европске Комисије из 2018. године у "Србији, када је у питању слобода изражавања није уочен напредак. Законодавство о медијима и даље треба у потпуности имплементирати. Правни оквир Србије мора обезбедити већу транспарентност власништва и финансирања медија. Суфинансирање медијских садржаја како би се испуниле обавезе од јавног интереса потребно је спровести у складу са законодавним оквиром. То захтева транспарентне и правичне процедуре без уплитања државне администрације, посебно на локалном нивоу" (European Commission, 2018: 25). У решавању недостатака који су овде описани, Србија би требала посебно:

- створити повољније окружење за слободу изражавања и слободу медија;
- створити погодно окружење у коме се слобода изражавања може без ограничења примењивати и осигурати да претње, физички напади, подстрекавање насиља и случајеви инвазије приватности против новинара и блогера прописно прате спровођење закона и правосудни органи, и јавне осуде од стране државних службеника;
- осигурати пуну имплементацију медијских закона и ојачати независност Регулаторног тела за електронске медије;
- усвојити нову стратегију за развој јавног информационог система, на транспарентан и инклузиван начин;
- осигурати адекватно финансирање јавних сервиса, и транспарентно и правично суфинансирање медијских садржаја који служе јавном интересу (European Commission, 2018: 25).

Слобода изражавања представља темељ демократије и подразумева посвећеност демократији, добром управљању и политичкој одговорности. Осигурање слободе изражавања и одговорности представља значајан изазов за нашу земљу, ако се имају у виду такве тенденције као што су одсуство јавног дијалога и критичког мишљења, политичко уплитање у медије, концентрација и таблоидизација медија, различити облици притиска на новинаре и сл. Медији (као контролор моћи) играју кључну улогу у промовисању слободе изражавања и гарантовању њеног поштовања. Два најпознатија светска индекса која мере слободу изражавања су индекси Репортера без граница и организације *Freedom House*. Организација Репортери без граница сваке године објављује Индекс слободе штампе у свету (*World Press Freedom Index*), који мери степен ове слободе у 180 земаља. Упитник се фокусира на учинак земље у погледу плурализма, независности медија и поштовања сигурности и слободе новинара. Од 2013. године, земље добијају оцене у распону од 0 до 100, при чему је 0 најбољи могући резултат а 100 најлошији. Према најновијем извештају Репортера без границе из 2019. године¹⁸, Србија је пала за 14 места у односу на 2018 годину¹⁹, што указује на погоршање стања у овој области. У 2019. години Србија бележи скор од 31,18 и заузима 90 место од укупно 180 земаља, док је у 2018 години Србија забележила скор од 29, 58 и била рангирана на 76 месту од укупно 180 земаља. Репортери без граница тврде да су се медијске слободе смањиле од 2014. године надаље, а као разлог за то наводе притиске на уређивачку политику, јавне нападе на критичаре и непримењивање пакета закона о медијима. Као изворе велике забринутости Репортети без граница наводе договор између политичара и медија, широко распрострањене лажне вести које толерише влада и недостатак плурализма у штампаним и електронским медијима. На основу извештаја *Freedom House-а* Слободе у свету из 2019 године²⁰ Србија је означена као делимично слободна земља са агрегатним скором слободе 67/100. За процену слободе Србија је добила оцену 3/7, за политичка права 3/7 и за грађанске слободе 3/7, где 1 означава највеће слободе, док 7 означава најмање слободе. Наведене оцене упућују на општи закључак да се у Србији нарушавају политичка права и грађанске слободе, кроз политички притисак на независне медије, политичку опозицију и организације грађанског друштва.

Као значајне препреке у погледу успостављања повољног окружења за слободу медија истичу се: 1. превелики утицај на рад REM-а; 2. све већи број конкурса за

¹⁸ Види: *World Press Freedom Index 2019*, доступно на: <https://rsf.org/en/ranking/2019>

¹⁹ Види: *World Press Freedom Index 2018*, доступно на: <https://rsf.org/en/ranking/2018>

²⁰ Види: *Freedom in the world*, доступно на: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/serbia>

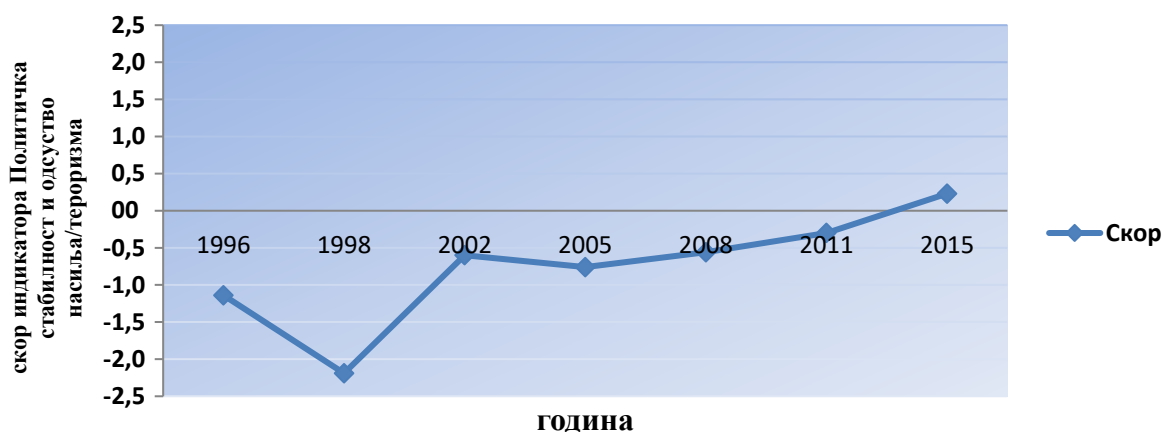
финансирање медија на којима су уочене неправилности и злоупотребе; 3. наставак процеса приватизације, који се често своди на преузимање медија од стране компанија или појединаца блиских власти; 4. тренд неовлашћеног достављања информација из истрага медијима; 5. неутврђивање да ли је било злоупотреба и притиска на медије кроз оглашавање политичких странака током изборних кампања; 6. оглашавање различитих органа власти још увек није на целовит начин регулисано законима; 7. држава је и даље остала власник дела акција у компанијама које издају утицајне дневне листове Политику и Вечерње новости, са правом да поставља уреднике у оба листа (Teofilović и други, 2018: 34). И у 2018. години у Србији су и даље присутни проблеми са суфинансирањем медијских пројеката кроз буџете државе и локалних самоуправа, где се наставља са лошом праксом додељивања средстава медијима регистрованим непосредно пре аплицирања за средства на конкурсима или организацијама које су тек пред аплицирање промениле област делатности. Пријављени су и случајеви репрограмирања наплате пореских дугова за одређене медијске куће. Најчешћим обликом неслужбеног притиска на уређивачку политику сматра се оглашавање (види: Stojanović Gajić и Škrabalo, 2016).

У целини узев, независност и плурализам система масовних медија је опао (Bertelsmann Stiftung, 2018). Разлог томе је драматично смањење куповне моћи, доминација одређених политичких група, пад животног стандарда, нетранспарентно власништво и финансирање медија, слаба финансијска основа многих приватних медија и зависност од пословних и политичких интересних група (Bertelsmann Stiftung, 2018).

10.2. ПОЛИТИЧКА СТАБИЛНОСТ

Политичка стабилност (трансформација од друштва насиља ка друштву толеранције) од кључног је значаја за смањење економске неједнакости и повећање стопа средњорочног економског раста. Индикатор Политичка стабилност и одсуство насиља/тероризма мери вероватноћу да ће влада бити дестабилизована неуставним или насилним средствима, укључујући тероризам. На графикону 8 дато је кретање индикатора Политичка стабилност и одсуство насиља/тероризма за Републику Србију у периоду од 1996 до 2015. године. Србија је у периоду од 1996 до данас остварила значајан напредак и по питању овог индикатора. Исто тако, у периоду 2011-2015 дошло је до пораста вредности овог индикатора, што указује на побољшања у овој области.

Графикон 8. Кретање индикатора Политичка стабилност и одсуство насиља/тероризма, Република Србија, 1996-2015, одабране године



Напомена: Скор се односи на процену квалитета управљања и креће се у распону од -2.5 (слабе) до 2.5 (снажне) управљачке перформансе.

Извор: WGI dataset, World Bank, доступно на: www.worldbank.org/wbi/governance/datasets.htm

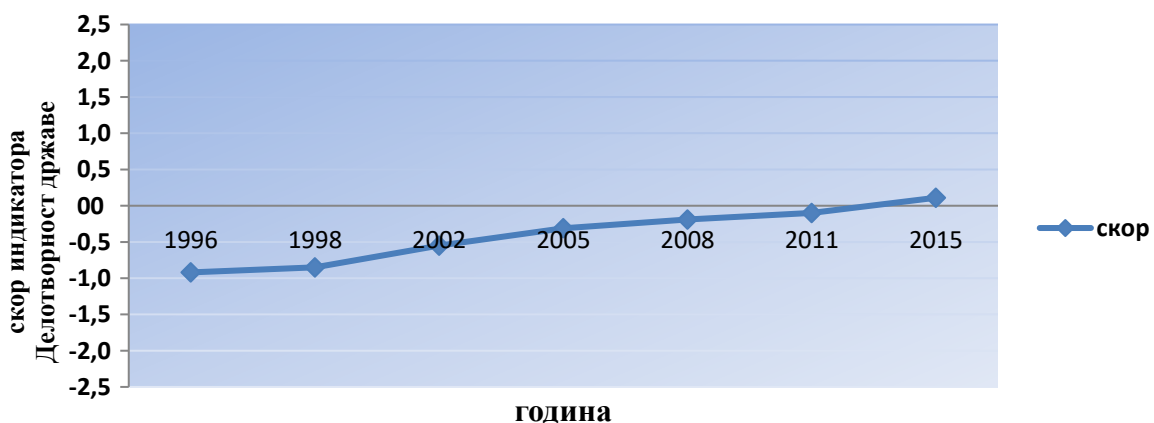
Поларизација у нашој земљи манифестује се широм политичког спектра по неколико питања, као што су приступање Европској унији, однос са Русијом, односи са суседима, као и питања унутрашње политике, као што су капитални пројекти, владавина права и криминал. Постоји опасност да ова поларизација може послужити у блиској будућности као солидна база за мобилизацију великих група становништва и чак за јачање радикализма (Bertelsmann Stiftung, 2018). Посебно постоји опасност од *социјално - политичких конфликта*, што укључује и борбу за прераспodelу моћи и контроле над друштвом, на пример, над новцем као средством за друштвено позиционирање, или над организованим криминалом као инструментом редистрибуције економске и социјалне моћи.

10.3. ДЕЛОТВОРНОСТ ДРЖАВЕ

Индикатор Делотворност државе мери квалитет јавних служби, капацитет цивилних услуга и њихову независност од политичког притиска, као и квалитет формулације политике. На графикону 9 дато је кретање индикатора Делотворност владе за Републику Србију у периоду од 1996 до 2015. године. Србија је у периоду од 1996 до данас остварила значајан искорак по питању наведеног индикатора. Поред тога, у периоду 2011-2015 бележи се пораст вредности анализираниог индикатора, што упућује на наставак континуираног побошљања у овој области.

Позивајући се на неопходност спровођења реформи у процени квалитета управљања, налази се да индикатор ефикасности државе одражава квалитет државне службе, квалитет владиних политика, њихово спровођење и посвећеност владе таквим политикама. Без адекватног система који се односи на стратешко планирање, креирање, координацију и имплементацију јавних политика и функционалних подсистема јавне управе, није могуће додатно подићи ефикасност владе. Једна од главних препорука Србији јесте конституисање јединствене е-владине организације са хоризонталном јурисдикцијом над свим владиним ентитетима и свим аспектима е-управе (планирање, имплементација, операције) (види: Regional School of Public Administration, 2015: 14). Алати за мерење успешности пројекта (једноставни скупови он-лајн образаца који воде до консолидованог извештаја) требало би да буду развијени од стране Државне ревизорске институције и доступни јавности. Управљање знањем требало би да буде уведено и доступно владиним стејкхолдрима у погледу добрих менаџерских стандарда и пракси управљања људским ресурсима. Портал е-управе треба да омогући онлајн транспарентно планирање буџета и потрошњу како би јавност у потпуности партиципирала. Портал за јавне набавке такође треба да буде ажуриран тако да корисници могу креирати различите извештаје, поређења и анализе; такође, може избацити податке у OGD (*Open government Data*) машински читљивим форматима. Управа за јавне набавке треба да развије и уведе стандардне секторски специјализоване техничке спецификације (види: Regional School of Public Administration, 2015: 15).

Графикон 9. Кретање индикатора Делотворност државе,
Република Србија, 1996-2015, одабране године



Напомена: Скор се односи на процену квалитета управљања и креће се у распону од -2.5 (слабе) до 2.5 (снажне) управљачке перформансе.

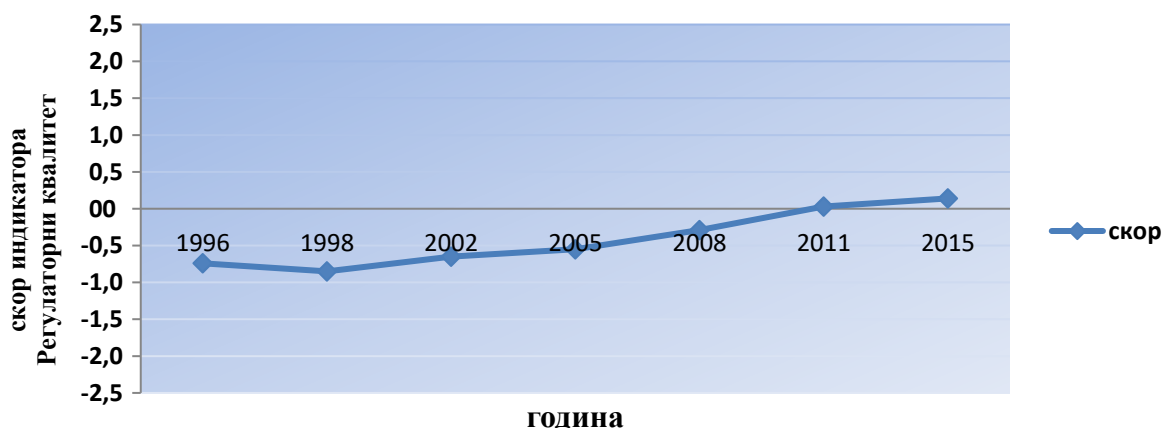
Извор: WGI dataset, World Bank, доступно на: www.worldbank.org/wbi/governance/datasets.htm

Услуге електронске управе су још увек ограничене. Низак ниво квалитета јавне управе је један од главних разлога за овакву ситуацију - виши јавни званичници нису регрутовани по меритократији, већ често због других особина (политичке припадности или клијентелистичких мрежа), што је понекад присутно чак и на нижим нивоима управе (Bertelsmann Stiftung, 2018). Српска администрација и даље је под теретом наслеђа из прошлости, историјске традиције и дубоко етаблираних образаца понашања који се у многим случајевима манифестују као терет који спречава државну службу да апсорбује нове идеје и иницијативе. Наставак даљег рада на промовисању е-управе од кључног је значаја за конкурентност и економски раст Србије. Приоритет је потпуна имплементација Закона о управном поступку, који доноси више обавеза за државне службенике и шира права грађана у погледу обраде њихових захтева.

10.4. АДМИНИСТРАТИВНЕ ПРЕПРЕКЕ

Индикатор Регулаторни квалитет мери способност владе да понуди здраву политику и прописе који омогућавају и промовишу развој приватног сектора. На графикону 10 дато је кретање индикатора Регулаторни квалитет за Републику Србију у периоду од 1996 до 2015. године. У односу на 1996. годину Србија бележи значајан напредак по питању наведеног индикатора. Напредак у овој области бележи се и у периоду 2011-2015, што је наставак растућег тренда од 1996 до 2011.

Графикон 10. Кретање индикатора Регулаторни квалитет, Република Србија, 1996-2015, одабране године



Напомена: Скор се односи на процену квалитета управљања и креће се у распону од -2.5 (слабе) до 2.5 (снажне) управљачке перформансе.

Извор: WGI dataset, World Bank, доступно на: www.worldbank.org/wbi/governance/datasets.htm

Административно оптерећење привреде у Србији је релативно високо. Од свих елемената регулаторног оквира у Србији, најјаче негативне ефекте производе непорески, парафискални намети - накнаде и таксе. Из угла привредника, као аспекти регулаторног оквира који неповољно утичу на пословно окружење, континуирано се сврставају и порези и доприноси на зараде, порез на додату вредност, пореска администрација, сива економија и административне процедуре (види: USAID, 2016). Неке од важних, али "касних" реформи, укључују и увођење електронске пријаве пореза на имовину и порез на пренос апсолутних права. У наредном периоду потребно је коначно смањити парафискалне намете, убрзати процедуру и смањити трошкове стечајног поступка и успешно завршити започету катастарску реформу. Потребно је и изменити и либерализовати прописе о девизном и електронском плаћању, који у пракси веома отежавају пословање путем Интернета. Потребно је и убрзати реформу пореске управе, што укључује: 1. подизање њених капацитета и стручности, 2. скраћење рокова за издавања решења за обрачун паушалног пореза, 3. проширење обухвата електронских сервиса, што је веома важно јер омогућава брже и сигурније испуњавање регулаторних обавеза, уз истовремено смањење директних контаката са државним службеницима, и 4. реформисање рада органа који одлучују у другом степену.

Регулаторни индекс Србије (RIS)²¹ агрегатна је мера коју чини укупно 6 компоненти формираних на основу 16 индикатора. На основу обрачуна овог индекса, Национална алијанса за локални економски развој (NALED) континуирано прати рад Владе Републике Србије и надлежних министарстава у домену припреме, усвајања и имплементације прописа који битно опредељују квалитет пословног окружења (NALED, 2017). Вредност овог индекса за 2016/2017. годину дата је у табели 32, а добијена је као просечна вредност обрачунатих компоненти и износи 50,6, што упућује на закључак да је наша земља негде на пола пута у овој области. Као што је приказано у табели 32, квалитет прописа, начин њиховог доношења и имплементације, и даље представља препреку за пословање привреде. За квалитет пословног окружења у наредном периоду битна је предвидљива и стабилна економска политика, без великих заокрета, већа правна сигурност (конзистентност у спровођењу закона), те ефикасна администрација (NALED, 2017: 5).

²¹ Доступно на: <http://ris.naled-serbia.org/>

Табела 32. Структура, компоненте и индикатори RIS-а и оцене за 2016/2017. годину

РЕГУЛАТОРНИ ИНДЕКС – RIS	ВРЕДНОСТ
КОМПОНЕНТА 1 - КВАЛИТЕТ ПРИПРЕМЕ ПРОПИСА	57,3
1. Анализа ефеката приложена уз пропис	89,8
2. Оцена анализе ефеката прописа према Републичком секретаријату за јавне политике	56,2
3. Квантификација регулаторних ефеката	26,1
КОМПОНЕНТА 2 - ЈАВНОСТ ПРИПРЕМЕ ПРОПИСА	69,3
1. Заступљеност јавних расправа и консултација	91,3
2. Доступност нацрта закона	89,9
3. Заступљеност хитног поступка	27,1
КОМПОНЕНТА 3 - ПРЕДВИДИВОСТ ПРИМЕНЕ ПРОПИСА	47,2
1. План законодавних активности	58,7
2. Предвидивост регулаторног оквира	68,9
3. Учесталост измена и допуна закона	18,8
КОМПОНЕНТА 4 - АЖУРНОСТ СПРОВОЂЕЊА ЗАКОНА	11,0
1. Усвајање подзаконских аката	18,8
2. Кашњење подзаконских аката	3,2
КОМПОНЕНТА 5 - РЕГУЛАТОРНО ОПТЕРЕЂЕЊЕ	50,0
1. Административни трошкови	62,0
2. Учешће непореских намета у укупним буџетским приходима	38,0
КОМПОНЕНТА 6 - ДОСТУПНОСТ ИНФОРМАЦИЈА	68,7
1. Брзина одговора на упит привредног субјекта	89,8
2. Доступност информација од јавног значаја	56,2
3. Саржај web презентација	26,1
УКУПНА ВРЕДНОСТ RIS-а	50,6

Извор: NALED (2017)

Национална алијанса за локални економски развој (NALED) у својој сивој књизи нуди 10 кључних препорука које се односе на 2018 годину (табела 33), а тичу се елиминисања административних баријера за пословање у Србији.

Годишње рангирање земаља са становишта лакоће пословања (*Doing Business - DB*) од стране Светске банке на свеобухватан начин мери квалитет пословног регулаторног окружења у свету, као и успех спроведених реформи у овој области. Реч је о пројекту који је започет 2002. године од стране Светске банке и Међународне финансијске корпорације - IFC, а који се бави мерењем дејства прописа на активности предузећа кроз њихов "животни циклус", од оснивања до престанка рада, а заснован је на схватању да би прописи требали да буду "S.M.A.R.T" — Поједностављени, Смислени, Прилагодљиви, Релевантни и Транспарентни (*Streamlined, Meaningful, Adaptable, Relevant and Transparent*).

Табела 33. Препоруке NALED-а за побољшање регулаторног квалитета у Србији

Опис	Министарство
Смањити порезе на зараде и бонусе	Министарство финансија
Успоставити јавни регистар непореских накнада и повећати предвидљивост надокнада	Министарство финансија
Регулисати законом област занатства	Министарство привреде
Увести електронску регистрацију сезонског запошљавања	Министарство рада, запошљавања, борачка и социјална питања
Побољшати поступак за регистрацију у катастру за некретнине	Министарство грађевине, саобраћаја и инфраструктуре
Побољшати постојећи регистар пољопривредних газдинстава и увести електронски систем за доделу подстицаја	Министарство пољопривреде
Прописати и увести мета-регистар и основне регистре у систем е-управе	Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство државне управе и локалне самоуправе
Омогућити пословним субјектима чување пословних докумената изузетно у електронском облику	Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство културе и информисања
Адресирати проблем са прикупљањем потраживања за лекове који се достављају за здравствене установе	Министарство здравља, Министарство државне управе и локалне самоуправе.
Уклонити разлику у цени комуналних услуга за различите врсте потрошача	Локалне власти

Извор: NALED, 2018а: 15

У анализи се комбинује 10 аспеката: покретање посла, издавање грађевинских дозвола, спровођење уговора, решавање несолвентности, добијање прикључка за електричну енергију, регистровање непокретности, добијање кредита, заштита мањинских инвеститора, плаћање пореза и прекогранична трговина. Подаци за 2019. годину упућују на закључак да регулаторни квалитет у Србији није на завидном нивоу. Србија је на 48. месту, што у поређењу са 2018. годином значи пад од 5 места, што значи да су 5 земаља биле агилније у спровођењу реформи (види табелу 34).

Табела 34. Процена услова пословања по областима, Србија

Област	DB2018 рангирање	DB2019 рангирање
Покретање посла	32	40
Издавање грађевинских дозвола	10	11
Добијање прикључка за електричну енергију	96	104
Регистровање непокретности	57	55
Добијање кредита	55	60
Заштита мањинских инвеститора	76	83
Плаћање пореза	82	79
Прекогранична трговина	23	23
Спровођење уговора	60	65
Решавање несолвентности	48	49
TOTAL	43 (<i>DTF скор - 73,13</i>)	48 (<i>EODB скор - 73,49</i>)

Извор: World Bank (2018, 2019)

Као и 2018. године, Србија је најконкурентнија у процесу издавања грађевинских дозвола (скор 84,42 (0–100)). У поређењу са 2018. годином, остварен је напредак у домену плаћање пореза (за три места) (скор 74,75 (0–100)) и регистровање непокретности (за два

места) (скор 72.60 (0–100)). Најлошија оцена, где је уједно и највећи простор за напредак, бележи се у области добијања прикључка за електричну енергију (скор 70,01(0–100)) и заштите мањинских инвеститора (скор 56,67 (0-100)). На путу ка већој конкурентности Влада треба да омогући електронску катастарску регистрацију и онлајн апликацију за порез на имовину, дигитализује процедуре припреме и усвајања просторних и урбанистичких планова и реформише парафискалне накнаде увођењем електронског регистра накнада.

Регулаторна функција државе може се значајно побољшати поједностављењем административних процедура, смањењем корупције, унапређењем политике конкуренције, јачањем финансијске дисциплине и регулисањем својинских права. Реформа управљања јавним политикама и *регулаторна реформа* саставни су делови реформе јавне управе у Србији, који треба да омогуће оквир за учешће грађана у изради и спровођењу јавних политика. Земље могу на разне начине приступити регулаторној реформи и побољшати своје рангирање на *doing business* и сличним листама. Најчешће коришћене методе су следеће (о овоме у: OPTIMUS – Centar za dobro upravljanje, 2015):

1. "Гиљотина" прописа - има за циљ растерећење привредних субјеката елиминацијом и поједностављењем прописа и/или административних поступака. Посебно популаран облик је спајање рада различитих управних органа надлежних за исту или сличну област у тзв. *one-stop-shop*-ове, где привреда и грађани могу на једном месту поднети захтев и добити одговор након завршеног поступак у којем је учествовало више различитих инстанци. "Гиљотина прописа" би требало да буде стално на дневном реду као *противтежа склоности државе* да доноси компликоване и непотребне прописе.

2. Анализа трошкова и користи (енг. *Cost Benefit Analysis*) је метод познат у економији развијених земаља који се користи, пре свега, код улагања у јавне и инфраструктурне пројекте (изградња путева, повећање пољопривредне производње, образовање). Односи се на процену друштвене спремности да прихвати величину трошкова (штете) предузете мере на околину и на рачун околине, у односу на користи која ће та мера имати за друштво кроз раст и развој привреде, запосленост, раст животног стандарда, друштвени производ.

3. Анализа ефеката прописа (енг. *Regulatory Impact Assessment - RIA*) - циљ је доношење квалитативно бољих, тзв. "паметних" прописа кроз систематичну анализу предности и ризика доношења самог прописа и процену штете и користи, уколико исти не би био донет. "Паметни" прописи, нарочито у области привреде, имају за циљ стварање услова за повољнији пословни амбијент, привлачење инвестиција, отварање нових радних места, подстицање отварања и рада малих и средњих предузећа.

4. Консултације у вези са регулацијом са заинтересованим странама у процесу доношења нових прописа - могу попримити различите облике, од неформалног коментарисања од стране удружења послодаваца, потрошача, синдиката, путем формализоване јавне управе; до консултативних тела, формираних на трајној основи, чије мишљење може бити и формалан услов за доношење прописа. Процес консултација може бити самостални облик унапређења регулативе, а може бити и суштинска допуна наведеном методу АЕП-а.

5. Модел стандардног трошка (енг. *Standard Cost Model – SCM*) - јединствен је методолошки оквир за мерење административних трошкова пре и после (*ex ante* и *ex post*) промена у регулаторном систему, како би се могли мерити учинци тих промена.

6. Електронска управа (енг. *E-government*) - Акцент е-управе није у толикој мери на елиминацији или промени постојећих прописа, колико на унапређењу транспарентности истих, као и ефикасности процедура у складу са њима. Интернет омогућава креирање консолидованих база прописа и процедура, лак приступ информацијама, а у напреднијим варијантама и обраћање јавним управама.

7. Реформа инспекција - Један од облика регулаторне реформе је и реформа инспекцијског система, која може обухватити суштинске структурне промене система инспекција кроз измене закона, различитих инспекцијских процедура, техничких прописа, институционалног уређења и др. или се пак може зауставити на козметичким изменама. Значај и улога инспекције, како превентивна тако и репресивна код заштите јавног интереса је изузетно важна.

8. Регулаторно управљање - има за циљ остваривање како правилне употребе, тако и високог квалитета регулативе. Основна идеја је да брига о квалитету регулативе не буде предмет епизодних интервенција, већ да постане интегрални део система јавне управе. Ове препоруке прате SMART логику: оне су специфичне (*specific*), мерљиве (*measurable*), достижне (*answerable*), релевантне (*relevant*) и временски одређене (*timebound*).

10.5. ВЛАДАВИНА ПРАВА

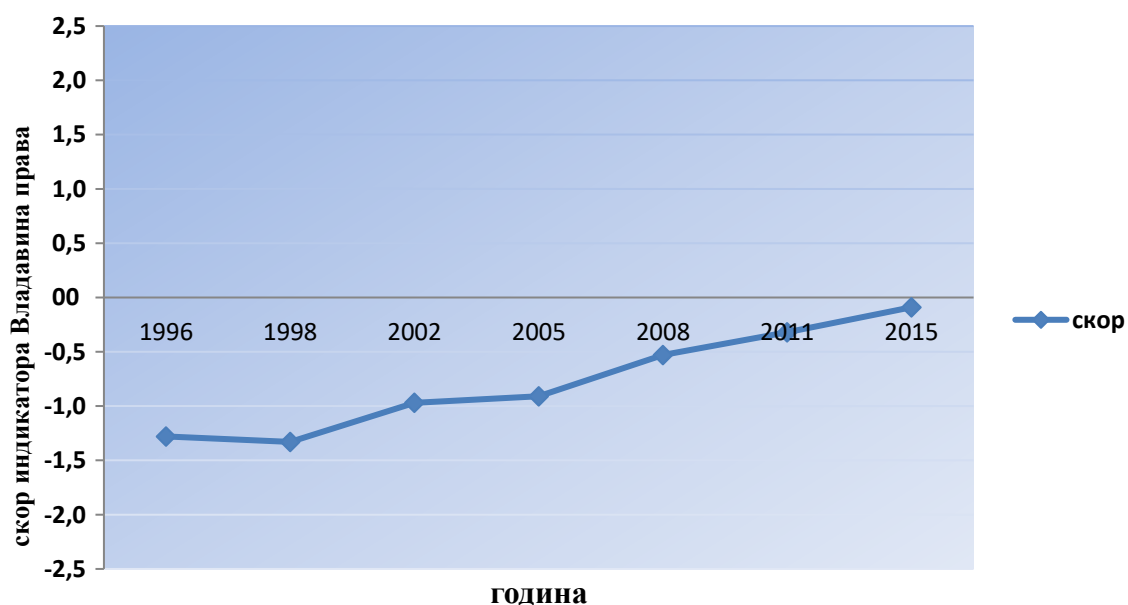
Ефективна владавина права подстиче развој, смањује корупцију, штити грађане од злоупотребе власти и представља темељ за изградњу заједнице засноване на једнаким приликама за све. Јачање владавине права је главни циљ грађана, влада, донатора, бизниса и организација грађанског друштва широм света. Владавина права је оквир закона и

институција који утеловљује четири универзална принципа²²:

1. Одговорност (влада, као и приватни актери, одговорни су по закону);
2. Прави закони (закони су јасни, објављени, стабилни и праведни; примењују се равноправно);
3. Отворена влада (процеси којима се закони доносе, управљају и спроводе доступни су, праведни и ефикасни);
4. Приступачно и непристрасно решавање спорова (правда се испоручује правовремено од стране компетентних, етичких и независних представника који имају адекватне ресурсе, и одражавају састав заједница којима служе).

Индикатор Владавина права одликава у мери у којој агенти имају поверење и поштовање према правилима друштва, укључујући и квалитет својинских права и полиције и судова, као и ризик од криминала. На графикону 11 дато је кретање индикатора Владавина права за Републику Србију у периоду од 1996 до 2015. године. У периоду од 1996 до данас, Србија бележи значајан напредак по питању наведеног индикатора. У периоду 2011-2015 настављен је континуирани напредак у овом домену, али је вредност индикатора владавине права негативна и у 2015. године што упућује на закључак да су на овом пољу потребни већи помаци.

Графикон 11. Кретање индикатора Владавина права, Република Србија, 1996-2015, одабране године



Напомена: Скор се односи на процену квалитета управљања и креће се у распону од -2.5 (слабе) до 2.5 (снажне) управљачке перформансе.

Извор: WGI dataset, World Bank, доступно на: www.worldbank.org/wbi/governance/datasets.htm

²² Види: worldjusticeproject.org

Владавина права утиче на све аспекте српског друштва. Она представља основу за стабилну и демократску владу (укључујући промену и мирни трансфер власти), очување националне сигурности и одбране, осигуравање приступа правосуђу, заштиту људских права (грађани, избеглице, интерно расељена лица и тражитељи азила) и држање власти одговорним према својим грађанима. Начела владавине права су најсигурнији ослонац политичким институцијама да не подлегну ћудима политичара, а уједно су и најбоља брана против арбитарности политичких власти. Уколико се крши принцип владавине права и хоризонталне одговорности, то уједно може дестабилизovati и остале делове демократског режима и резултирати повратком у ауторитарни режим. Иако је Србија остварила напредак на плану владавине права, стање у овој области не може се означити као задовољавајуће.

Индекс економских слобода Херитиџ Фондације фокусира се на четири кључна аспекта економског окружења у којима владе обично врше политичку контролу: 1. Владавина права, 2. Величина државног сектора, 3. Регулаторна ефикасност и 4. Отвореност тржишта. У процени услова у ове четири категорије, Индекс мери 12 специфичних компоненти економске слободe: Владавина права (својинска права, ефикасност судства и интегритет владе); Величина државног сектора (пореско оптерећење, јавна потрошња и фискално здравље); Регулаторна ефикасност (пословна слобода, слобода рада и монетарна слобода) и Отвореност тржишта (слобода трговине, слобода инвестирања и финансијска слобода). Свака од ових компоненти се оцењује на скали од 0 до 100. Што је ефикаснија правна заштита имовине, то је виши резултат земље. Скор економских слобода изражен је на следећи начин: 80–100 Слободан, 70–79,9 Углавном слободан, 60–69,9 Умерено слободан, 50–59,9 Углавном неслободан, 0–49,9 Репресиван. Према Индексу економских слобода за 2019. годину, скор економских слобода за Србију је 63,9 што је сврстава у умерено слободне (табела 35). Укупна оцена је порасла за 1,4 бода, уз значајан напредак по питању фискалног здравља и побољшања у оценама за слободу пословања и владину потрошњу, али уз пад у домену ефикасности правосуђа (-3.4). У наредном периоду потребне су дубље институционалне реформе за модернизацију пореске администрације, борбу против бирократије, смањење корупције и јачање правосудног система. Грађани Србије и страни инвеститори уживају сва права на власништво над приватном имовином. Спровођење тих права може бити изузетно споро, али је 2018. године усвојен нови закон који проширује и разјашњава овлашћења извршитеља. Као практично питање, независност судства је ограничена политичким утицајем. Корупција и даље представља проблем, а влада не успева да ефикасно имплементира антикорупцијске законе.

Табела 35. Индекс економских слобода, 2019, Србија

Земља	Рангирање у свету	Статус економских слобода	Скор економских слобода	ВЛАДАВИНА ПРАВА		
				Својинска права	Ефикасност правосуђа	Интегритет владе
СРБИЈА	69 (од186)	Умерено слободна	63,9 (+1.4)	50,1 (+3.9)	44,8 (-3.4)	37,2 (+0.7)

Извор: The Heritage Foundation, 2019

Индекс владавине права Светског пројекта правде (*World Justice Project - WJP*) мери перформансе владавине права одређене земље на бази осам фактора: 1. Ограничења владине моћи (у којој мери су они који владају везани законом); 2. Одсуство корупције (мери одсуство корупције у влади. У оквиру овог фактора укључена су три облика корупције: подмићивање, непримерен утицај јавних или приватних интереса и злоупотреба јавних средстава или других ресурса. Ова три облика корупције се посматрају у односу на владине службенике у извршној власти, правосуђу, војсци, полицији и законодавству); 3. Отворена влада (у којој мери влада дели информације и подстиче учешће грађана у расправама о јавним политикама); 4. Основна права (систем позитивног права који не поштује основна људска права установљена међународним правом у најбољем случају представља "владање законом" и не заслужује да се назива системом владавине права); 5. Ред и сигурност (мери колико добро друштво осигурава сигурност људи и имовине), као предуслов остваривања основних права и слобода; 6. Спровођење прописа (мери степен до којег се прописи поштено и ефикасно примењују); 7. Доступност правде у грађанском поступку (мери да ли обични људи могу решити своје притужбе на миран и ефикасан начин. Овај фактор мери да ли су системи грађанског правосуђа приступачни као и да ли су ослобођени дискриминације, корупције и непримереног утицаја од стране јавних службеника. Он испитује да ли се судски поступци воде без неразумних одлагања и да ли се одлуке ефикасно спроводе. Такође мери приступачност, непристрасност и делотворност алтернативних механизма за решавање спорова; 8. Доступност правде у кривичном поступку (оцењује кривични систем земље). Ефикасан кривични поступак је кључни аспект владавине права, јер представља конвенционални механизам за решавање притужби и покретање поступака против појединаца за кривична дела против друштва. Процена ефикасности кривичног поступка треба да узме у обзир цео систем, укључујући полицију, адвокате, тужиоце, судије и затворске службенике).

Табела бр. 36 презентује скор и рангирање Србије према WJP Индексу владавине права за 2017-2018 и 2019 годину. Србија је у посматраном периоду напредовала за два места, али је скор остао исти и износи 0.50.

Табела 36. WJP Индекс владавине права за 2017-2018 и 2019 годину, Србија

Земља	2017-2018		2019		
	Скор	Глобално рангирање	Скор	Глобално рангирање	Промена у глобалном рангирању
СРБИЈА	0,50	76/113	0,50	78/126	+ 2

Напомена: Оцене се крећу од 0 до 1, при чему 1 означава највишу оцену (снажну приврженост владавини права), а 0 означава најнижу могућу оцену (слабо придржавање владавине права).

Извор: World Justice Project (2017-2018, 2019)

Табела 37. приказује скор по факторима за Републику Србију. Најнижа вредности бележе се у области доступности правде у кривичном поступку, а најбоље вредности везане су за фактор ред и сигурност.

Табела 37. WJP Индекс владавине права за 2017-2018 и 2019 годину, Србија, скор по факторима

Фактори	Скор 2017-2018	Скор 2019
Ограничења у вршењу власти	0,42	0,40
Одсуство корупције	0,43	0,44
Отворена влада	0,49	0,47
Основна права	0,56	0,56
Ред и сигурност	0,77	0,78
Спровођење прописа	0,47	0,47
Доступност правде у грађанском поступку	0,49	0,50
Доступност правде у кривичном поступку	0,36	0,38

Напомена: Бодови се крећу у распону од 0 до 1, при чему 1 означава највећу приврженост владавини права.

Извор: World Justice Project (2017-2018, 2019)

Поред корупције, највеће мањкавости у области јавног управљања у нашој земљи бележе се у области владавине права, у смислу доступности правде и једнакости пред законом. Указује се на постојање елемената тзв. *делегативне демократије* (Merkel, 2004), што претпоставља да владама обично управљају харизматични председници, чије активности релативизују рад парламента, утичу на правосудни систем и подривају механизме поделе власти. Спремност да се воља странке стави изнад закона и устава нарушава принцип владавине права. Упркос постојању либералних закона о слободи мишљења, избора и удруживања, о слободи штампе, начело законитости најтеже је нарушено у домену остваривања политичких слобода. Скоро на свим изборима су постојали озбиљни проблеми и злоупотребе: неажурирани бирачки спискови, угрожена тајност гласања, физички обрачуни политичких опонената, при чему је опозиција готово одмах након сваких избора доводила у питање исправност бројања гласова, те притисак државних органа на гласаче. Преовлађујућа култура незадовољства према институцијама владавине права међу грађанима Србије додатно је појачана перцепцијом да је власт и даље снажно концентрисана у извршној власти.

Савремено схватање принципа владавине права има неколико аспеката: јуристички (владавина закона), конституционални (уставно гарантовање основних људских права), политички (подела власти), док је четврти аспект везан за постојање грађанског друштва као коректива власти (неодвојиво од слободне јавности и демократске политичке културе). Иначе, за земље кандидате, владавина права - као хоризонтална потка институционалног минимума демократских избора и демократске партиципације - је коначан сигнал спремности уласка у ЕУ, и тиче се поглавља 23 (Правосуђе и основна права) и 24 (Правда, слобода, безбедност) у преговорима са ЕУ, која су неупоредиво супериорнија од осталих поглавља и јесу *spiritus movens* стратегије ЕУ према државама кандидаткињама. Неопходно је доградити институције владавине права усвајањем још неусвојених закона, изградњом нових, још неустављених контролних установа и механизма, као и стварањем услова за ефикасније деловање већ постојећих (Vujačić, 2009), што у бити значи да се изврши доследна подела власти, деполитизују јавне службе и обезбеди независност судства.

За владавину права од кључног значаја су ефикасне формалне институције јер се сматра да имају велики утицај на примену закона. Потребно је и побољшање капацитета, учинка, ефикасности, интегритета, одговорности и професионализма у сектору правде. У домену правосуђа, потребно је успоставити систем професионалне евалуације, ефикасна дисциплинска правила и јаче мере заштите интегритета, као и транспарентне критеријуме за именовање судија и тужилаца, чиме би се повратило пољуљано поверење у овај сегмент друштва.

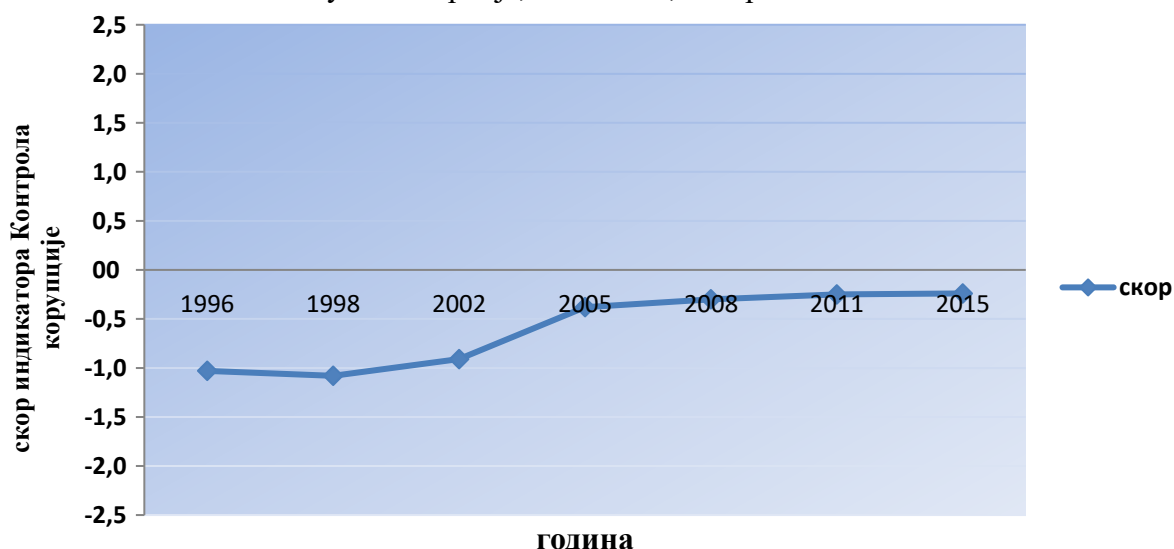
Кључна питања која утичу на владавину права у Србији су недоследна и неједнака примена закона и свеprisутност корупције. Постојећи систем теже и противтеже у Србији се повремено доводи у питање. Такозвана "четврта грана власти" - Омбудсман и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту личних података - често је ометана и њена моћ је често ограничена на издавање необавезујућих препорука и јавних жалби (Bertelsmann Stiftung, 2018). Међутим, највећи проблем лежи у именовању судија, где национални парламент именује нове носиоце правосудних функција, које затим након три године поново бира Судски савет (Bertelsmann Stiftung, 2018). Постојећи стратешки документи о реформи правосуђа се не поштују строго, а имплементација заостаје (Bertelsmann Stiftung, 2018).

Спољни надзор извршне власти пољуљан је и због ниподаштавања улоге независних институција и регулаторних тела, за које се неретко чује да су презаштићене, преплаћене и корумпиране, нарочито када се у свом раду баве осетљивим политичким случајевима, па је самим тим и угрожена владавина права (види: Stojanović Gajić и Škrabalo, 2016).

10.6. КОНТРОЛА НАД КОРУПЦИЈОМ

Индикатор Контрола над корупцијом мери у ком степену се јавна власт користи за приватну добит, укључујући и ситне и велике облике корупције, као и елитног "заробљивање" државе. На графикону 12 дато је кретање индикатора *Контрола корупције* за Републику Србију у периоду од 1996. године до 2015. године. Србија у периоду од 1996 до данас бележи напредак по питању наведеног индикатора. У периоду 2011-2015 дошло је до занемарљивог помака у овој области, а осим тога, вредност индикатора контроле корупције је и даље негативна и у тај тренд се наставља и у 2015. години, што упућује на закључак да је корупција, поред владавине права, једна од кључних области која отвара простор за даље унапређење квалитета јавног управљања у Србији.

Графикон 12. Кретање индикатора Контрола корупције, Република Србија, 1996-2015, одабране године



Напомена: Скор се односи на процену квалитета управљања и креће се у распону од -2.5 (слабе) до 2.5 (снажне) управљачке перформансе.

Извор: WGI dataset, World Bank, доступно на: www.worldbank.org/wbi/governance/datasets.htm

Корупција је озбиљан проблем, највеће искушење и средишња тачка свих тешкоћа јавног управљања у Србији. Србија је као и друге земље Западног Балкана фрагилна када је у питању корупција.

Корупција у Србији нарушава поверење у владу, нарушава друштвени уговор и подстиче и одржава неједнакости и незадовољство које доводе до крхкости, насилног екстремизма и сукоба. Корупција озбиљно утиче на све секторе живота у Србији и негативно утиче на квалитет владавине права, правну сигурност, економски развој и свеукупну стабилност и просперитет. Антикорупцијска политика није конзистентна, а предвиђене активности и мере из антикорупцијске стратегије и акционог плана нису у потпуности имплементирани (Bertelsmann Stiftung, 2018).

Табела 38. Индекс доброг управљања (GGI) за Србију

	1996	2000	2005	2010	2015
СРБИЈА	- 1,07	-1,11	-0,51	-0,16	0,06

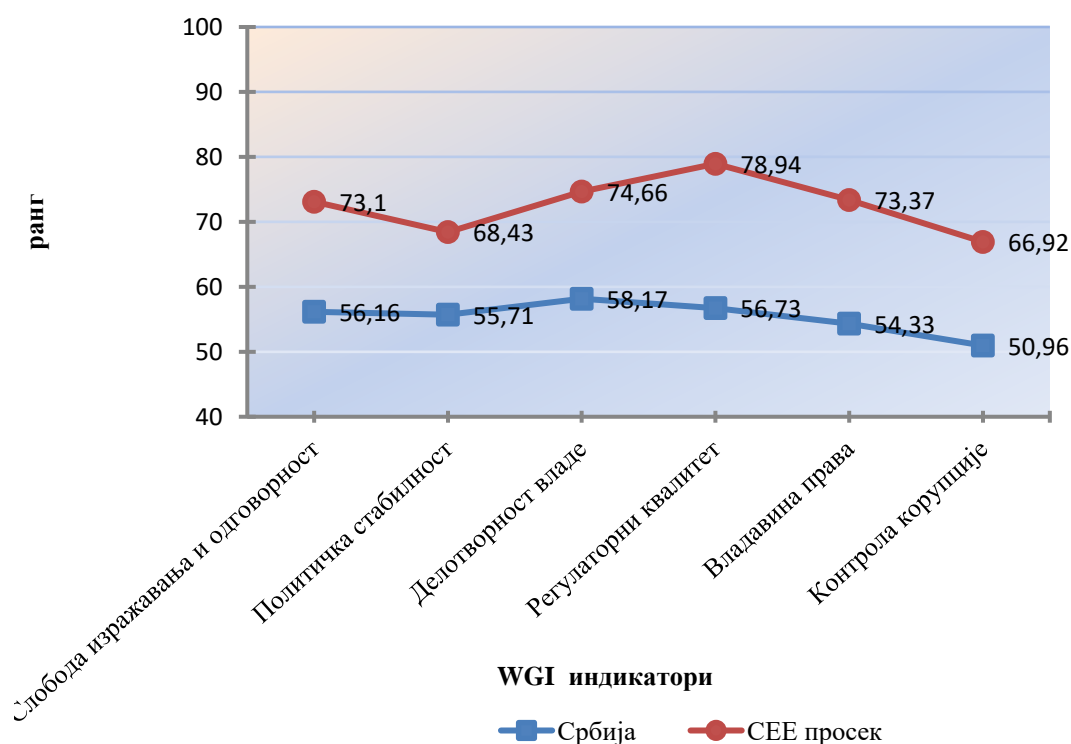
Напомена: Вредности се крећу од -2,5 до 2,5, а веће вредности указују на бољи квалитет управљања.

Извор: WGI dataset, World Bank, доступно на:
www.worldbank.org/wbi/governance/datasets.htm

У домену корупције и организованог криминала и даље изостају системске финансијске истраге. Као додатни проблеми наводе се и: 1. политизација истраге случајева корупције; 2. учестала понављања цурења информација у медије о истрагама које су у току и 3. јавно критиковање текуће истраге о корупцији и судским пресудама од стране министара и заступника у парламенту (види: Stojanović Gajić и Škrabalo, 2016).

Индекс доброг управљања (*Good governance index - GGI*) представља збирну меру шест димензија доброг управљања, рачунато као просек шест индикатора управљања. Као што се може видети у табели бр. 38 у периоду 1996-2015 индекс доброг управљања за Србију бележи значајан пораст од - 1.07 на 0.06.

Графикон 13. Управљачке перформансе, Србија, 2015



Напомена: Ранг се креће у распону од 0 (најнижи) до 100 (највиши)

Извор: WGI dataset, World Bank, доступно на: www.worldbank.org/wbi/governance/datasets.htm

Када упоредимо резултате у Србији са резултатима за земље Централне и Источне Европе (графикон 13) и осталих земаља региона (табела 39), долазимо до закључка да је стање у Србији незадовољавајуће. На графикону 13 дато је поређење ранга WGI

индикатора између Републике Србије и просека за 10 земаља Централне и Источне Европе за 2015. годину.

Србија је дакле, у поређењу са земљама у региону, при дну по скоро свим показатељима, а углавном су Албанија и Босна и Херцеговина рангиране лошије.

Генерални закључак гласи: Квалитет управљања је низак, иако се значајно побољшао у односу на податке за Савезну Републику Југославију из 1996. године. Помак од командног ка инклузивнијем моделу управљања у Србији успорен је дуготрајношћу трансформационих процеса, недавном економском кризом, те упорним настојањем политичких елита да очувају централизован и партократски модел одлучивања, са великим утицајем политичких странака. Кључне препреке етаблирању новог модела управљања у Србији тичу се ауторитарног наслеђа и доминације традиционално командног и контролног приступа одлучивању, сужених политичких могућности, одсуства традиције у институционализацији односа државних и недржавних актера, недостатка важних ресурса за кооперативно делање итд. Потребан је нови друштвени договор у који морају бити укључене све виталне снаге, а не само технократске и бирократске, партократске и "безбедоносне", олигархијске и плутократске структуре (Бојовић, 2014).

Табела 39. Рангирање 13 земаља CESEE²³ региона, по индикаторима јавног управљања, 2015

	Слобода изражавања и одговорност	Политичка стабилност	Ефективност власти	Квалитет регулације	Владавина права	Контрола корупције
Албанија	10	7	11	11	13	13
Босна и Херцеговина	12	13	13	13	12	12
Бугарска	8	11	7	7	10	11
Хрватска	6	6	5	9	6	4
Чешка	2	1	1	1	1	3
Мађарска	5	5	6	4	5	6
Македонија	13	12	9	8	11	9
Црна Гора	11	10	8	10	8	8
Пољска	1	4	4	2	3	2
Румунија	7	9	12	6	7	7
Словачка	3	2	3	3	4	5
Словенија	4	3	2	5	2	1
Србија	9	8	10	12	9	10

Извор: WGI dataset, World Bank, доступно на: www.worldbank.org/wbi/governance/datasets.htm

²³ Земље Централне и Југоисточне Европе

11. ОСНОВНИ НЕДОСТАЦИ СИСТЕМА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У СРБИЈИ

11.1. БИРОКРАТИЗАЦИЈА

Један од темељних недостатака система јавног управљања у Србији односи се на бирократизацију.²⁴ Неефикасност бирократије је још једна препрека на путу доброг управљања у Србији. Бирократија је неизбежна у било којој земљи и нераздвојни је део организованог друштва. Али бирократија у Србији није ефикасна у управљању и администрацији. У извештају *Светског економског форума* се, поред података о кретању вредности Индекса глобалне конкурентности и рангу земаља, налази и списак најпроблематичнијих фактора за пословање по земљама. На графикону 14 приказани су поменути фактори у 2016 и 2017. години, где су проблеми неефикасности државне бирократије и корупција заузели високо треће и четврто место, што говори о снажном упливу ових фактора на свакодневно пословање.

Графикон 14. Најпроблематичнији фактори за пословање у Србији 2016-2017. године



Извор: World Economic Forum, 2017: 256, World Economic Forum, 2016a: 314

²⁴ Бирократија у овом контексту има негативно значење и односи се на непотребне компликације и тромост у обављању задатака, непрегледност поступака, недоступност информација. Међутим, са друге стране неретко се може чути да је проблем политизоване и превелике бирократије која је неисправна из објективних разлога, првенствено везан за ниску накнаду и недовољне подстицаје да остану лојални јавном сектору.

Процедуре за покретање пословања су у неким земљама малобројне, једноставне и јефтине, док су у другим земљама бројне, компликоване и скупе. Приликом оснивања предузећа у Србији неопходно је проћи 5 процедура, за које је потребно 5,5 дана. Србија је у односу на претходне године учинила доста на поједностављивању ових процедура, јер је смањила и број самих процедура и број дана за реализацију истих, а највећи напредак у процесу оснивања предузећа је учињен тиме што је смањен минимални почетни капитал за оснивање предузећа.

Табела 40. Оснивање предузећа у Србији и земљама Западног Балкана

Земља	Процедуре (број)	Време (дани)	Трошак(% прихода per capita)	Минимални капитал (% прихода per capita)
Србија	5	5,5	2,2	0,0
Босна и Херцеговина	13	81	14,9	11,1
Црна Гора	8	12	1,3	0,0
Македонија	4	14	0,9	0,0
Албанија	5	5	11,3	0,0

Извор: World Bank, 2019

Међутим, и поред тога, из табеле 40 се може закључити да су бирократске процедуре приликом оснивања предузећа у Србији такве да могу да представљају препреку за повећање инвестиција и да треба радити на њиховом даљем ублажавању. Када је реч о страним директним инвестицијама, неопходно је радити на смањивању препрека приликом регистрације, запошљавања, извоза, репатријације профита, обезбеђивања потребне правне заштите и слично.

Када се расправља о екстензивности бирократског апарата у нашој земљи неизбежно се намећу и питања реформе јавне управе и реформе јавног сектора.

Добро управљање и функционална јавна управа кључни су за изградњу и одржавање поверења у владу, као и за реализовање неопходних структурних реформи којима се побољшава животни стандард у друштву. У последње две деценије, бројне европске земље приступиле су увођењу различитих реформских трендова: е-управа, транспарентност, флексибилно запошљавање, смањење броја запослених, увођење програмског буџета, фокусирање на исходе и резултате - у своје управе. Србији је неопходна реформа јавне управе (РЈУ), чија је суштина управо у њеној трансформацији из политичко-страначког и бирократског у сервис грађана. Реформа представља системско-функционално, кадровско-организационо унапређење јавне управе, уз примену начела Новог-јавног менаџмента и Е-управе. Шире посматрано, реформа јавне управе, мора се базирати на основним стратешким принципима као што су децентрализација, деполитизација, професионализам, координација јавних политика, модернизација и

рационалност.²⁵ Стратегија РЈУ²⁶, донета у јануару 2014. године, предвиђа усвајање Методологије интегрисаног система планирања јавних политика, која уређује процес стратешког планирања, од утврђивања приоритета и циљева Владе, преко стратешких органа државне управе до израде Годишњег плана рада Владе, и обезбеђује повезаност наведеног процеса са процесом програмског буџетирања. Циљ реформе јавне управе је да принципе Европског административног простора²⁷ (енг. "*European Administrative Space*") у потпуности унесе и примени у домаћи систем јавне управе, како би се остварили задати циљеви у области реформе јавне управе. *Приказ досадашњих резултата у области реформе државне управе показује да је реформа тек "загребала врх леденог брега", односно да је примена остала делимична и недоследна* (о овоме у: Štimac и Lazarević, 2013). У целини узев, државну управу у Србији карактерише: одсуство стратешког планирања и управљања према циљевима; значајно политичко уплитање у активности државних службеника; као и снажан утицај релевантних међународних организација на ток реформи државне управе, нарочито Европске уније. Јавна управа остаје област у којој прекомерни политички утицај омета ефикасне реформе, посебно у односу на професионализацију и бољи приступ услугама за грађане (Belgrade Centre for Security Policy, 2016: 12). У наредном периоду, реформу јавне управе треба усмерити на унапређење процедура, успостављање културе окренуте ка услугама које управа пружа грађанима и привреди, и проширење електронских услуга државе (USAID, 2016). Непотизам је још један камен спотицања у остваривању доброг управљања у Србији, због чега се намеће неопходност креирања *професионалне државне службе*. Запошљавање у управи мора се одвијати по принципу *merit* система (систем заслуга) што представља менаџерски приступ управи чија је суштина да је управа одвојена од политике, где

²⁵ Рационализација подразумева укидање непотребних послова, поједностављење процедура, смањивање броја запослених за којима не постоји потреба и друге уштеде трошкова, а да се при томе не умањи делотворност и ефикасност обављања управних послова (види: Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, Сл. гласник РС бр. 9/14, 42/14, доступно на: <http://www.mduls.gov.rs/doc/Strategija%20reforme%20javne%20uprave%20u%20Republici%20Srbiji.pdf>)

²⁶ Стратегија реформе јавне управе, "Службени гласник РС", бр. 020-656/2014 доступна је на интернет страници Владе РС. Осим исцрпног описа постојећег стања у јавној управи и давања предлога како побољшати ситуацију, аутори стратегије дају и процену економске штете која је директна последица уочених аномалија. Стратегија даје процену реалног трошка у буџету који се односи на превелики број запослених у управи: "*Укупни расходи за запослене у јавној управи у Републици Србији, на свим нивоима власти, износе око 11% ВДР-а, што је знатно више (за око 3% ВДР-а) у односу на просек упоредивих земаља Централне и Источне Европе, у односу на број становника, територију државе и њене надлежности, у јавној управи у Републици Србији ангажовано је знатно више запослених него у другим европским државама. У земаљама ЕУ у јавној управи у просеку је запослено седам лица на сваких 100 становника, док је у Републици Србији тај број изнад 8, што указује да су високи расходи за запослене у јавној управи у знатној мери последица неадекватности броја и структуре запослених у јавној управи.*"

²⁷ У принципе тзв. Европског административног простора убрајају се: 1) поузданост и предвидивост, односно правна сигурност; 2) отвореност и транспарентност управног система и унапређење учешћа грађана и других друштвених субјеката у раду јавне управе (тзв. "партиципација"); 3) одговорност рада органа јавне управе; и 4) ефикасност и делотворност.

чиновнике не постављају странке већ се они запошљавају на основу стручног знања и награђују на основу свог залагања и доприноса. Коначно, као озбиљни проблеми наводе се и висок степен зависности администрације од постојећих државних службеника за пружање стручне обуке новим државним службеницима и то што млади стручњаци могу добити много веће накнаде изван српске бирократије, а можда чак и изван Србије, због чега је врховни императив регрутовање и задржавање младих професионалаца.

У циљу постизања ефикасности бирократије као предуслова квалитетног јавног управљања, за нашу земљу релевантно је и питање *ефикасности јавног сектора* који је у Србији ниско продуктиван, неефикасан, поткапитализован и нерационално постављен (Veselinović, 2014). Јавни сектор Републике Србије је предимензиониран, разуђен и скуп и одликује се ниском ефикасношћу (вишим јавним расходима) у поређењу са земљама Европске уније, што за последицу има и више пореске стопе, што последично доводи до мањег економског раста (Lovre, 2015). Висок ниво јавне потрошње, али и несврхисходно трошење средстава, кључни је сигнал предимензионираности јавног сектора у Републици Србији. Јавни сектор у нашој земљи карактерише вишак запослених, уз ниску одговорност и ефикасност (Bertelsmann Stiftung, 2018). Расподела плена и политички клијентелизам у јавним предузећима и укупном јавном сектору у Србији су присутни дотле да, осим руководећих места, обухватају и простор укупног запошљавања - дакле сва радна места²⁸. Неефикасност јавног сектора у нашој земљи огледа се и у ниском нивоу јавних инвестиција и њиховој неефикасности. Постојећи систем рационализације без функционалне анализе може представљати значајан терет за будуће пружање јавних услуга (Bertelsmann Stiftung, 2018). Јавни сектор Републике Србије мора бити организован као јавни сервис, који у складу са европским стандардима пружа квалитетну јавну услугу, што подразумева корпоративизацију, професионализацију и деполитизацију јавног сектора, превасходно јавних предузећа, као и заступљеност јавно - приватних партнерстава (Максимовић, 2017: 8). Потребно је да менаџерски уговори у јавним предузећима буду доступни јавности. Као сложен процес, реформа јавног сектора у нашој земљи укључује: реструктуирање јавних предузећа, реформу пензијског система, реформу здравственог система и реформу система социјалне заштите (Veselinović, 2014: 148). Као најважније препоруке за реформу јавног сектора истичу се (Libertarijanski klub Libek, 2016: 15):

- Смањење јавне потрошње на ниво од максимално 40% BDP-a,
- Смањење пореског клина на приходе од зарада у Србији,

²⁸ Види: Predsednički izbori 2017, Интернет, доступно на: <https://nezavisnost.org/predsednicki-izbori-2017/>

- Престанак смањења броја запослених у јавном сектору на линеарном принципу и прелазак на функционални принцип, уз анализу пословања и редефинисање улоге државе,
- Смањење улоге државе у привреди путем широког програма приватизације државних и јавних предузећа, те либерализације тржишта тамо где она остану у власништву државе, да би се повећала конкуренција,
- Уређење система парафискалних намета.

За повећање ефикасности система управљања у јавном сектору као опције намећу се (Aleksić, 2012: 40): (1) смањење броја министарстава и/или смањење броја јавних тела (укидање, спајање, припајање државној управи, консолидација, (2) идентификовање конкретних задатака које је једноставније и јефтиније поверити цивилном сектору - невладиним организацијама, удружењима, привредним и струковним коморама и другим пословним и струковним асоцијацијама, истраживачим центрима - да их изврши него да их обављају јавни органи, примера ради, надзор над спровођењем закона (Удружење за заштиту потрошача) или надзор над придржавањем одређених пословних и професионалних стандарда (привредне и струковне коморе) и (3) идентификовање области у којима је могуће подстицати јавно-приватна партнерства.

Како би се остварио напредак у систему јавног управљања у нашој земљи, активности на плану дебиروقратизације националне економије треба да буду усмерене, како на сужавање сфере административног регулисања, тако и на ограничавање самовоље чиновника у доношењу одлука и на повећање одговорности за донете долукe (Madžar, 2006: 37). Смањење бирократије и унапређење квалитета јавних услуга између осталог подразумева следеће:

- Поједностављење бирократских процедура - овера здравствених књижица, вођење радне књижице, подношење захтева за пореско уверење, регулисање породилског одсуства, уплата пореза и доприноса;
- Усвојање Акта о спречавању сувишне папирологије ("*Paperwork Reduction Act*");
- Смањење број административног особља до минимума потребног за ефикасно извршавање послова;
- Постављање најстручнијег и најкомпетентнијег кадра за обављање децидно подељених послова у управи, уз контролу рада и резултата;
- Укључивање грађана у процес доношења и имплементације одлука, праћењем процедура запошљавања службеног особља, консултовањем грађана, укључивањем у разне облике волонтерског рада итд.

11.2. РАСПРОСТРАЊЕНОСТ КОРУПЦИЈЕ

Као узроци корупције у Србији истичу се: опште сиромашење друштва и непостојање правне државе, општа морална криза, лоше законодавство и неефикасност судског система, као и недостатак јасне административне контроле. Србија се може означити као друштво са распрострањеном корупцијом, што потврђују и подаци у табели 41. За само три од дванаест понуђених институција перцепција корупције је испод 50%, при чему су здравство, полиција, судство и медији перципирани као најкорумпиранији. У околностима где изузетно висок проценат грађана перципира постојање корупције, једини изузетак представља Агенција за борбу против корупције где сваки други грађанин сматра да је ова институција корумпирана (Ђорђевић и Елек, 2018: 16). Готово ендемски раширена корупција у нашој земљи чини ову појаву нормалном, при чему доминира синдром "систем ме је натерао на то" што за последицу има одсуство било какве одговорности за коруптивно понашање (Ђорђевић и Елек, 2018: 16-17).

Табела 41. Распрострањеност корупције у дванаест изабраних институција (%)

Институција	Корупција није распрострањена	Корупција је распрострањена
Здравство	22	74
Полиција	27	69
Судство	26	68
Медији	25	68
Тржишна инспекција	23	66
Царина	23	66
Тужилаштво	27	62
Општинска управа	35	58
Парламент	33	53
Образовање	45	49
Невладине организације	31	49
Агенција за борбу против корупције	37	45

Извор: Ђорђевић и Елек, 2018: 16

Главни проблеми у перцепцији корупције су недовршена реформа правосуђа, кршење антикорупцијских закона, ванинституционална моћ политичких странака, које утичу на рад јавног сектора, нетранспарентан процес доношења одлука, непотребне процедуре и недовољни капацитет и знања органа који надзиру примену закона. Мерење корупције у транзиционим земљама у истраживању LiTS заснива се на испитивању перцепција испитаника о томе у којој мери је неопходно прибегавати неформалним плаћањима или давању поклона приликом коришћења јавних услуга или контаката са јавним службама (интеракција са саобраћајном полицијом, издавање јавних исправа, образовне и здравствене услуге, судови, услуге социјалне заштите). Ниво перципиране корупције представљен је у табели 42, а подразумева процене испитаника који тврде да

се у наведеним случајевима *увек* или *уобичајено* прибегава неформалним плаћањима или давању поклона²⁹

Табела 42. Перцепције корупције у јавним службама (у %)

	Србија	Југоисточна Европа	Транзиционе земље	Западна Европа
Саобраћајна полиција	12,27	7,42	7,98	0,74
Издавање званичних докумената	7,83	4,17	5,24	0,70
Судови	10,81	6,18	6,03	0,87
Образовање (основно и средње)	7,17	4,51	5,74	1,36
Образовање (стручно)	6,96	4,92	6,36	1,07
Здравствена заштита	14,52	14,55	14,54	2,53
Накнада за незапосленост	7,89	4,69	5,00	1,37
Остале услуге социјалне заштите	5,57	4,45	5,34	1,30
<i>Просечно</i>	<i>9,13</i>	<i>6,36</i>	<i>7,03</i>	<i>1,24</i>

Извор: LiTS III (2016). Преузето из: Džunić и Golubović, 2017: 333

На основу емпиријских налаза у табели 42, може се уочити да је ниво перципиране корупције у Србији највиши у сектору здравствених услуга, приликом интеракција са саобраћајном полицијом и у правосуђу. Овакав образац присутан је у свим транзиционим земљама, што их јасно диференцира у односу на земље Западне Европе, у којима су нивои перципиране корупције углавном уједначени у свим јавним службама и вишеструко нижи по интензитету. Међутим, док је ниво перцепција корупције у сектору здравствених услуга у Србији упоредив са земљама Југоисточне Европе и целокупним транзиционим регионом, перципирана корупција у свим јавним службама је значајно виша него у осталим групама земаља. Просечно за све јавне службе, ниво перцепција корупције у Србији (9.13%) виши је у односу на просек земаља Југоисточне Европе (6.36%) и просек свих транзиционих земаља (7.03%).

Просечне перцепције корупције у свим јавним службама у Србији испољавају тенденцију раста током времена (табела 43), што значи да грађани Србије сматрају да су неформална плаћања неопходна приликом интеракција са државним институцијама. Ово је у супротности са трендовима који карактеришу регион Југоисточне Европе, као и све транзиционе земље, у којима је просечна перцепција корупције нижа у односу на 2006. годину.

²⁹ Понуђени одговори на ово питање су: *увек*, *уобичајено*, *понекад*, *ретко* и *никад*.

Табела 43. Перцепције корупције у јавним службама (просек) (у %)

	2006	2010	2016
Србија	7,07	8,00	9,13
Југоисточна Европа	11,85	9,72	6,36
Транзиционе земље	10,41	10,93	7,03
Западна Европа	/	1,32	1,24

Извор: LiTS I (2006), LiTS II (2010), LiTS III (2016).

Осим образовања и пружања здравствених услуга, за све јавне службе важи правило да је перцепција корупције нижа у односу на стварну корупцију. При томе, корупција је највише потцењена у земљама у којима су нивои стварне корупције највиши. Просечно искуство са корупцијом веће је у односу на просечне перцепције, узимајући у обзир све анализирани земље (табела 44).

Табела 44. Перцепције корупције и стварна корупција (у %)

	Перцепције корупције у јавним службама	Непосредно искуство са корупцијом
Србија	9,13	14,34
Југоисточна Европа	6,36	11,16
Транзиционе земље	7,03	11,95
Западна Европа	1,24	2,52

Извор: LiTS III (2016).

Перцепције грађана Србије о томе у којој мери су државни службеници корумпирани су релативно високе, што индиректно говори о поверењу грађана у државне институције (табела 45). *Порески органи, представници локалних власти и државне администрације су перципирани као најкорумпиранији.*

Табела 45. Перцепције корумпираности јавних званичника (у %)

Председник/премијер (и чланови кабинета)	26,85
Чланови парламента	28,05
Државни службеници	33,16
Представници локалних власти	33,56
Порески органи	34,42
Полиција	33,55
Судије	31,50
Пословни руководиоци	34,88
Верски лидери	20,23

Извор: LiTS III (2016).

Када је у питању *борба против корупције* (табела 46), скоро 30% грађана је уверена да нема ефикасног начина на који се обични људи могу борити против корупције. Отуда и релативно ниски проценти испитаника који би пријавили корупцију (14,39%), приступили организацији за борбу против корупције (2,19%) или учествовало у протестима против корупције (0,40%). Уместо активног ангажовања у активностима сузбијања корупције, грађани се најчешће опредељују за борбу у виду одбијања плаћања мита, што је у неку руку очекивано имајући у виду да одабир механизма за борбу против корупције зависи

од нивоа перцепције корупције (у земљама Западне Европе, где су перцепције корупције ниже, грађани одлучније пријављују корупцију, и мање су склони веровању да не постоје механизми које обични људи могу да примене у борби против корупције). Веома је битно да грађани учествују у борби против корупције, тако што ће пријављивати корупцију или непрофесионално понашање јавних званичника. Међутим, на основу спроведеног истраживања *"Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji"* које је 2018 спровео Центар за истраживање, транспарентност и одговорност - CRTA, уз подршку Ipsos Strategic Marketinga (види: CRTA i Ipsos Strategic Marketing, 2018: 38-40) дошло се до следећих налаза:

1. У погледу спремности да пријаве случај корупције, грађани су најчешће изразили неодлучност, 47% (38% каже да би можда пријавило - зависно од околности, а 9% да не зна шта би учинило). Четвртина грађана је рекла да не би пријавили случај корупције, а тек нешто више, 28%, да би пријавили.
2. Они који би пријавили корупцију (28% популације), првенствено би пријавили полицији, 53%, а затим Агенцији за борбу против корупције, 39%. Само 11% пријавило би невладиним организацијама (као што је Транспарентност Србија).
3. Они који не би пријавили случај корупције (25% популације) подељени су у разлозима које наводе, али нешто чешће наводе да ништа не би било предузето (36%) и да се корупција тешко доказује (35%). Знатан проценат наводи и да се плаши последица (27%) и да су надлежни такође корумпирани (24%). Сваки десети каже да не зна како и где би пријавили случај корупције.
4. Напоследку, велика већина грађана рекла је да не зна никога у свом окружењу ко је пријавио случај корупције (94%).

Табела 46. Префериране опције за борбу против корупције (у %)

Обични људи не могу да ураде ништа	29,31
Одбијање плаћања мита	16,58
Пријављивање корупције	14,39
Гласање за некорумпиране политичаре или партије	7,43
Разговор о корупцији (медији и друштвене мреже)	5,84
Разговор са пријатељима и рођацима на тему корупције	5,50
Потписивање петиције за одлучнију борбу против корупције	3,12
Приступање организацијама које се боре против корупције	2,19
Бојкот предузећа која су доказано учествовала у корупцији	0,86
Учешће у протестима против корупције	0,40

Извор: LiTS III (2016).

Посебно важна улога у подстицању активности rent-seeking-a (негативан друштвени капитал) у Србији приписана је изузетно израженој корупцији. Тако се дешава да странке постојеће функције и позиције користе за "куповину гласова" одређених

категорија бирача, што је у литератури познато као *трагање за рентом* (енг. *rent-seeking behaviour*),³⁰ чија је последица "*привидно правилно коришћење јавних фондова*" (енг. *poor barelling*). *Rent-seeking* и корупција значајна су ограничења за креирање и успех активне економске политике у Србији. Упркос напретку у одређеним случајевима, креатори економске политике и даље нису представили адекватна институционална решења која би смањила системску корупцију и спречила активности *rent-seeking-a*, иначе врло присутних у српској економији (Prašćević, 2013). Посебан сегмент активности *rent seeking-a* у Србији односи се на интересне групе. Један од облика тражења политичких ренти у Србији био је недавно присутан у банкарском сектору у форми одобравања кредита предузећима која, генерално, нису могла да узму такве кредите под нормалним банкарским условима. У питању су били политички мотивисани зајмови, одобрани ако су власник или управљачке структуре директно повезани са политичком партијом на власти, која им је омогућила да добију зајам, упркос чињеници да не испуњавају услове. Банке у државном власништву биле су у могућности да то учине услед меких буџетских ограничења, што је кулминирало великим коруптивним скандалом у Србији (Prašćević, 2013). Како ограничити негативне ефекте *rent-seeking-a*? Прво, битно би било за креаторе политика да приликом њиховог обликовања и дизајнирања експлицитније узму у разматрање трошкове *rent-seeking-a*. Због тога би се требале проценити и различите алтернативе политике на основу (1) њихове потенцијалне рањивости на *rent-seeking*, (2) директних трошкова који потичу од група које желе да утичу на те политике и (3) очекиваних губитака благостања ако би неке од активности *rent-seeking-a* биле успешне. Ово би резултирало у свеобухватнијој процени стварних трошкова одређених политика. У другом случају, било би неопходно увести много већу транспарентност у било какву интеракцију између предузећа и политичких/владиних актера (Patnaik, 2015: 4).

³⁰ Влада Србије је у јесен 2006. године лансирала идеју Националног инвестиционог плана (НИП) у износу од 1,7 милијарди €, који је требало да се спроведе 2006-2007. Према објашњењу владе, НИП је требало да послужи за подстицање развоја и запошљавања. Образложење је било да Србија има буџетски суфицит и да треба да га употреби у циљу повећања улагања, запослености и економског раста. Чак је навођено како је оваква потрошња у складу са ЕУ правилима у сличним приликама. Помињано је да ће уз НИП Србија постићи просперитет попут Ирске. Управо супротно, корист од НИП-а имали су само политичари, услед куповине гласова, и неке мале интересне групе, услед добијања субвенција. Сви остали су имали само штете које су се огледале у: а) расту инфлације, б) расту "мртвог терета" (енг. *dead-weight loss*), в) улагању у неререформисане секторе јачања уместо слабљења државе, г) поремећају односа јавног и приватног сектора, д) расту *rent-seeking-a* и њ) расту корупције. НИП је класичан пример ситуација о којима у јавном избору (конституционалној економији) постоји обиље примера. Мале и добро организоване интересне групе профитирају захваљујући својој доброј организованости и утицајности на рачун огромне већине појединаца у друштву. Штете су, међутим, распршене на цело друштво, док су користи концентрисане на добро организовану мањину. О овоме у: Nacionalni investicioni plan je ekonomski štetan, Miroslav Prokopiјеvić, Internet, доступно на: https://pescanik.net/wp-content/PDF/nacionalni_investicioni_plan_je_stetan.pdf.

Корупција је готово у свим анкетама међу три најважнија друштвена проблема. Јаке неформалне мреже учвршћујућих друштвених односа, уз низак ниво поверења у институције система, представљају окружење у коме нема подстицаја за ефикасну борбу против корупције (Džunić и Golubović, 2017). У једном од својих радова Стојиљковић полази од тезе да је за Србију и земље региона од кључне важности критичко преиспитивање синергије успостављене између системске, политичке корупције и селективно - слабе, "лукаве" природе државе где политичка елита, балансирајући између притисака међународне заједнице и притиска јавности, стреми да слабим учини државне функције у сегментима који нису значајни за опстанак режима, док је ефикасно деловање изражено када су у питању интереси власти. Излаз из постојећег стања аутор види у реализовању ефективне антикоруптивне стратегије која обједињује превентивне и репресивне мере и активности и води успостављању принципа добре владавине (Стојиљковић, 2013). У борби против корупције од кључног значаја је успостављање *система друштвеног интегритета* односно развој формалних институција и моралних норми, при чему борба мора бити континуирана (Šuković, 2008).

11.3. НИЗАК НИВО ТРАНСПАРЕНТНОСТИ И ОДГОВОРНОСТИ ЈАВНИХ ИНСТИТУЦИЈА

Као један од принципа доброг управљања, транспарентност представља основу делотворног демократског управљања. Транспарентност се у новије време сматра моралним императивом у свим демократским системима. У Србији до 2015. године нису била спровођена истраживања о транспарентности рада државних органа. У оквиру Београдске отворене школе (непрофитна, образовна организација грађанског друштва, основана 1993. године) је током 2015. године спроведено истраживање о транспарентности рада локалних самоуправа, док је нешто касније Транспарентност Србија (ТС) спровела истраживање о транспарентности локалних самоуправа, које је резултирало креирањем Индекса локалне транспарентности - LTI (*Local Transparency Index*). Транспарентност Србија спровела је током 2019. године истраживање, оцењивање и рангирање свих градова и општина на основу критеријума транспарентности, одређених преко 95 индикатора³¹. Коначне оцене, односно индекси, су теоретски могле да буду у распону од 0 до 100, где 0 представља одсуство транспарентности а 100 потпуну

³¹ Види: <http://www.transparentnost.org.rs/LTI2019/index.html>

транспарентност. У целини узев, оцену испод 50 имају 122 општине, изнад 50 имају 22 локалне самоуправе, а изнад 60 њих 6, што указује на низак ниво транспарентности градова/општина у нашој земљи. Од укупно 145 градова/општина најбоље је рангирано Пландиште са вредношћу ЛТИ 2019 од 67.

Јавне набавке су кључна компонента пружања јавних услуга, доброг управљања и одрживе економије инклузивног раста. Зато је у области јавних набавки *нарочито важна транспарентност.* Транспарентност јавних набавки и тендера, спречавање прања новца као канала за политизацију криминала и криминализацију политике и контрола јавних финансија, пре свега рационалности трошења средстава из буџета и пословања јавних предузећа имају, поред правне и политичке, и значајну економску и развојну димензију и цену.³² Ефикасно управљање јавним ресурсима од стране јаких и функционалних институција, професионалне и ефикасне државне службе, као и процеси здравих буџетских и јавних набавки, важни су елементи доброг управљања. Влада је 30. октобра 2014. донела нову Стратегију развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. године. Један од озбиљних проблема за цео систем јавних набавки у Републици Србији, и у периоду важења претходне Стратегије и данас, јесте чињеница да се и даље неке крупне набавке спроводе без примене тог закона, а на основу међудржавних споразума или споразума са међународним финансијским институцијама. Међутим, лоше је што нове законске мере нису још увек довеле до повећања конкуренције, што се може тумачити недовољним поверењем привреде у систем, то јест, неповерењем да је могуће доћи до посла са државом без претходних договора, али и слабошћу саме привреде, несолвентношћу предузећа и слично, постојањем сувишних формалних захтева који се траже ради учешћа у поступку. На то се надовезује и очигледна незаинтересованост (или неповерење) страних фирми да учествују у овим пословима (само 2% понуда), и поред тога што је ступио на снагу Споразум о стабилизацији и придуживању и што одавно важи ЦЕФТА споразум, који бришу или смањују привилегован третман домаћих понуђача. Иако је удео "отвореног поступка" (као најтранспарентнијег) порастао у последњих неколико година, он је и даље испод 60%. Заједно са "рестриктивним поступком" (који такође подразумева јавно оглашавање и позив) удео је испод 70% вредности. У Извештају Европске Комисије из 2018. године наводи се да је Србија *умерено припремљена* у домену јавних набавки. У извештајном периоду (види: European Commission, 2018: 56) није постигнут напредак. Потребни су значајни напори како би се додатно побољшала

³² Види: Predsednički izbori 2017, Интернет, доступно на: <https://nezavisnost.org/predsednicki-izbori-2017/>

конкуренција, ефикасност и транспарентност у јавним тендерима. Србија би требала посебно да:

- осигура даље усклађивање са директивама ЕУ о јавним набавкама, укључујући концесије;
- осигура да међувладини споразуми закључени са трећим земљама и њихова примена не ограничавају претерано конкуренцију и да се усклађују са националним законодавством и правним тековинама ЕУ;
- да настави са јачањем капацитета Канцеларије за јавне набавке, Републичке комисије за заштиту права у јавном поступку и управних судова (European Commission, 2018: 56).

У области јавних набавки, одређени напредак је постигнут нарочито у области јавно-приватног партнерства. Потребна је ефикаснија имплементација законодавног оквира о јавним набавкама и делотворнија координација између главних актера, укључујући ревизорске и правосудне институције. Посебно треба избећи неправилности у коришћењу преговарачког поступка. Коначно, потребно је и значајно ојачати административне капацитете Буџетске инспекције Министарства финансија задужене за надзор јавних набавки. Е-набавке су такође користан алат за смањење препрека за улазак, јер проширују тржиште на нове учеснике, укључујући међународне фирме и отварајући политички простор за реформе. Електронска набавка олакшава комуникацију Влада-Влада (*Government-to-Government - G2G*) и Влада - Пословни актери (*Government-to-Business - G2B*), што ће омогућити мањим предузећима да се такмиче за владине уговоре као и за веће послове (NALED, 2016). Као препоруке неопходне за побошљања у домену јавних набавки издвајају се (Savet stranih investitora, 2018: 102):

- "Хитно доношење новог Закона, усаглашеног са Директивом ЕУ 2014/24/;
- Активна сарадња Управе за јавне набавке, Министарства финансија и привреде, Агенције за борбу против корупције, буџетске инспекције и Државне ревизорске институције и Владе Републике Србије на спровођењу Закона о јавним набавкама и Меморандума о сарадњи од 15. 4. 2014. године;
- Проширење административних и стручних капацитета Управе за јавне набавке ради ефикасне контроле наручиоца у погледу планирања и извршења јавних набавки и спречавања корупције;
- Измена Закона у делу надлежности Управе за јавне набавке и Комисије у случајевима сумње у постојање намештених јавних набавки (могућност спровођења посебних поступака ради контроле спровођења закључених уговора и подношења предлога за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци)."

Положај држава у области отворености података може се пратити преко посебних метрика, као што су: Глобални индекс отворености података (*Global Open Data Index - GODI*) и Барометар отворености података (*Open Data Barometer - ODB*). Србија је према Глобалном индексу отворености података у 2016³³ години рангирана на 41 месту од укупно 94 земаља, са скором 41%. Барометар отворености података (*Open Data Barometer*) представља глобалну меру тога како владе објављују (публикују) и користе отворене податке у циљу подстицања одговорности, иновација и друштвеног утицаја. ODB из 2017. године је структуриран тако да, покривајући 115 земаља, рангира владе на основу три подиндекса (податке за Србију види у табели 47):

- *Спремност* за иницијативе отворених података,
- *Имплементација* програма отворених података,
- *Утицај* који отворени подаци имају на предузећа, политичаре и грађанско друштво. Тај утицај може бити: политички (укључујући транспарентност и одговорност, и унапређење владине ефикасности и ефективности), економски (кроз подршку *start-up* предузетницима и постојећим предузећима) и друштвени (укључујући утицај на животну средину, и подршку већој инклузији маргинализованих група у друштву) (види: The World Wide Web Foundation, 2017: 34).

Табела 47. ODB 4. издање, Рангирање Србије, 2016

Ранг	Скор (од 100)	Земља	Спремност (од 100)	Имплементација (од 100)	Утицај (од 100)
65	23	Србија	44	25	0

Извор: The World Wide Web Foundation, 2017: 8

Анкета о отворености буџета (*The Open Budget Survey - OBS*), као једина независна и упоредна мера буџетске транспарентности на свету, процењује три компоненте система буџетске одговорности: јавна доступност информација о буџету; могућности за учешће јавности у буџетском процесу; и улога и ефективност формалних институција за надгледање, укључујући законодавство и врховну ревизорску институција. *Индекс отворености буџета (The Open Budget Index - OBI)* додељује свакој земљи скор од 0 до 100 [довољно → опсежно (81-100), знатно (61-80); *ограничено* (41-60) и *незнатно* → минимално (21-40); оскудно или нимало (0-20)], где је за 2017 годину покривено 115 земаља. На основу поменутог индекса Србија бележи скор од 43 што значи да пружа ограничене информације о сопственом буџету (табела 48)

³³ Доступно на: <https://index.okfn.org/>

Табела 48. Скор Индекса отворености буџета: Транспарентност, Учешће јавности и Институције надзора, 2017, Србија

Земља	Транспарентност	Учешће јавности	Буџетски надзор			Независна фискална институција (ДА или НЕ)
			Од стране институција законодавне власти и врховне ревизорске институције	Од стране законодавства	Од стране врховне ревизорске институције	
СРБИЈА	43 (од 100) Србија пружа јавности ограничене информације о буџету	2 (од 100) Србија пружа мало могућности за укључивање јавности у буџетски процес	63 (од 100) Законодавна и врховна ревизорска институција у Србији пружају адекватан надзор буџета.	53	83	ДА

Извор: International Budget Partnership, Open Budget Survey 2017, доступно на:

<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=rs>

У табели 49. дата је јавна доступност осам кључних буџетских докумената за 2017. годину за Републику Србију, који сведоче о слабој доступности (транспарентности) података о буџету.

Табела 49. Јавна доступност кључних буџетских докумената, 2017 година, Република Србија

Документ	2017
Пред-буџетски извештај	Објављен касније, или није објављен онлајн или је продукovan само за интерну употребу
Извршни предлог буџета	Доступан јавности
Усвојени буџет	Доступан јавности
Буџет грађана	Није продукovan
Извештаји у току године	Доступни јавности
Преглед средином године	Није продукovan
Годишњи извештај	Објављен касније, или није објављен онлајн или је продукovan само за интерну употребу
Ревизорски извештај	Доступан јавности

Извор: International Budget Partnership, Open Budget Survey 2017, доступно на:

<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=rs>

Међутим, сама транспарентност је недовољна за побољшање управљања. Јавно учешће у буџетирању је од виталног значаја за остварење позитивних резултата повезаних са већом транспарентношћу буџета. Ипак, резултати Србије од 2 од 100 указују на то да она пружа мало могућности за укључивање јавности у буџетски процес. Иначе, ово је мање од глобалног просека од 12. Анкета о отворености буџета испитује улогу коју законодавство, врховне ревизорске институције и независне фискалне институције играју у буџетском процесу и у којој мери су у стању да обезбеде ефикасан надзор буџета. Ове институције играју кључну улогу - често су уграђене у националне уставе или законе - у

планирању буџета и надгледању њихове имплементације. Домаће законодавство обезбеђује ограничен надзор током буџетског циклуса, како током фазе планирања буџетског циклуса и адекватног надзора тако и током фазе имплементације буџетског циклуса. Србија може у наредном периоду унапредити транспарентност тако што ће: публиковати онлајн годишњи извештај (извештај на крају године); правовремено публиковати пред-буџетски извештај; израдити и објавити преглед средином године који укључује макроекономску анализу и анализу испуњености међународних стандарда; наставити са правовременим објављивањем онлајн буџета грађана. Србија може у наредном периоду унапредити учешће грађана у буџетским процесима тако што ће одредити приоритете следећих акција: увођење пилот механизма какви су партиципативно буџетирање и друштвена ревизија; одржати законске расправе о формулацији годишњег буџета, око којих сваки члан јавности или организација грађанског друштва може посведочити; успоставити формалне механизме како би јавност помогла врховној ревизорској институцији да формулише свој програм ревизије и да учествује у релевантним ревизијским истраживањима. Коначно, Србија може да побољша ефикасност буџетског надзора тако што ће: осигурати да предлог буџета извршне власти буде достављен законодавцима најмање два месеца пре почетка буџетске године; обезбедити да законодавни одбор разматра и објављује извештаје током године о имплементација буџета на интернету; осигурати да ревизорске процесе разматра независна агенција.

Проактивна транспарентност подразумева објављивање информација од јавног значаја пре него што их јавност затражи (Трипуновић и други, 2016: 13) и, као таква, директно доприноси остварењу непосредне демократије и подизању нивоа укључености грађана у процес доношења одлука. Овакав приступ заговарају теоретичари јавне управе и међународна удружења попут Светске банке. Информације из делокруга јавне управе треба да се објављују на начин да буду (Трипуновић и други, 2016: 13):

- 1) Свима доступне,
- 2) Лако претраживе,
- 3) Увек поуздане и релевантне,
- 4) Свима разумљиве,
- 5) Бесплатне,
- 6) Увек ажуриране.

За *грађане* је проактивна транспарентност важна јер отвара простор за партиципацију грађана у јавном животу заједнице, док је за *органа јавне власти*

проактивна транспарентност важна јер она задовољава принцип добре управе (Трипуновић и други, 2016: 14). Мањак транспарентности ствара неповерење у државне институције и смањује ефекте борбе против корупције. *Премда је проактивна транспарентност органа јавне власти у Србији препозната у законском оквиру Републике Србије, чињеница је да се она у пракси не примењује доследно (детаљније у: Трипуновић и други, 2016). Низак ниво проактивне транспарентности јавних органа у Србији чини управо реактивну транспарентност (доступност информација на захтев) доминантним начином приступа информацијама у државном поседу.* Решавање наведеног проблема било би у духу Стратегије реформе јавне управе у Србији и Партнерства за отворену управу, међународне платформе којој је Србија приступила. Да би се проактивна транспарентност у Србији унапредила потребне су измене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Упутства за израду и објављивање информатора о раду државног органа и измене Смерница за израду веб-презентација органа државне управе, органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе (Дирекција за електронску управу, 2014). Индикативно је и то да се управо у вези са подручјима која са собом носе највећи ризик од корупције (управљање предузећима у државном власништву, поступци приватизације, концесије, јавно-приватна партнерства и сл.) најчешће одбијају захтеви за приступ информацијама (Stojanović Gajić и Škrabalo, 2016).

Како би се смањила нетранспарентност препоручује се: i) да се побољша транспарентност у јавној управи (укључујући "е-управу") кроз спровођење проактивних стратегијских решења, одговарајуће јачање регулаторног и институционалног оквира, као и периодично праћење и извештавање; и ii) да се предузму даљи кораци за обезбеђење увида у јавна документа и на централном и на локалном нивоу. Најзад, морају се материјално и кадровски ојачати и умрежити органи и институције "четврте гране власти", попут заступника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и тајност података, ревизорских тела, антимонополских и комисија за јавне набавке, укључујући и новоформирану Агенцију за борбу против корупције.

12. УНАПРЕЂЕЊЕ КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У СРБИЈИ

12.1. ЕКОНОМСКИ АМБИЈЕНТ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

Процес транзиције у Србији започео је спровођењем "прве генерације реформи" (приватизација и реструктурирање привреде, макроекономска стабилизација, дерегулација и либерализација, консолидација и приватизација банкарског сектора, почетак придруживања ЕУ, бројна законска прилагођавања у различитим областима привреде и друштва). С друге стране, "друга генерација реформи" (која је сама по себи у непосредној вези са квалитетом управљања и где би улога друштвеног капитала нарочито могла да дође до изражаја) чијом се имплементацијом повећава кредибилитет земље и смањује ризик за улагања, реализована је парцијално или је, у неким сегментима, тек у повоју. Ова генерација реформи односи се на успостављање подстицајног пословног амбијента, пуну заштиту својине и уговора, реформу јавног сектора, стварање модерног пореског система, изградњу ефикасног банкарског система и развој финансијских тржишта, регулисање тржишта рада и уређивање односа запослених и послодаваца, напредак у смањењу сиве економије и корупције и сл.) (види: Јовановић-Гавриловић и Тешановић, 2014). Табела 50 приказује тренутне резултате транзиције - који се крећу у распону од 1 (означавајући мали или никакав напредак у тржишно оријентисаним реформама) до 4+ (означавајући стандарде напредне индустријске економије) - за 17 сектора за Републику Србију. Што се тиче Србије, секторски транзициони индикатори за 2016-17. годину показују да је у свим *секторима* забележен "средњи" или "велики јаз" у односу на стандарде развијене тржишне економије. Највећи дефицит регистрован је код приватних инвестиционих фондова, енергетике и природних ресурса, као и у области вода и третмана отпадних вода (видети табелу 50).

Табела 50. Транзициони индикатори на нивоу сектора у 2016. години, Република Србија

КОРПОРАТИВНИ СЕКТОР				ЕНЕРГИЈА		ОДРЖИВИ РЕСУРСИ		
Агробизнис	Општа индустрија	Некретнине	ИСТ	Природни ресурси	Електрична енергија	Одржива енергија	Ефикасност материјала	Водна ефикасност
3-	3-	3-	3	2	2+	2+	2+	2

ИНФРАСТРУКТУРА				ФИНАНСИЈСКИ СЕКТОР			
Вода и отпадне воде	Градски превоз	Путеви	Железнице	Банкарство	Осигурање и друге финансијске услуге	Приватна имовина	Тржишта капитала
2+	3-	3-	3	3-	3	2	2

Извор: EBRD, 2016-2017: 95

У Извештају Европске комисије из 2018. године наводи се да што се тиче економских критеријума, "Србија је умерено припремљена у погледу развоја функционалне тржишне економије. Државни дуг је и даље висок и потребно је ојачати буџетски оквир и његово управљање. Главне структурне реформе јавне управе, пореске управе и предузећа у државном власништву успорене су и остају непотпуне. Неформално запошљавање, незапосленост и економска неактивност и даље су веома високе, посебно међу женама и младима. Развој приватног сектора отежан је слабостима у владавини права и неуспехом у спровођењу поштене и фер конкуренције." (European Commission, 2018: 41).

У циљу подршке дугорочном расту, Србија треба да посвети посебну пажњу:

- одржању добрих фискалних резултата у циљу смањења државног дуга и побољшања прикупљања прихода на систематичан и ефикасан начин;
- наставку реструктурирања и приватизације државних предузећа и реформе јавне управе;
- повећању партиципације на тржишту рада и запошљавању, посебно за жене и младе (European Commission, 2018: 41).

И даље није извршена деполитизација јавног сектора, док би унапређење корпоративног управљања био суштински услов за привлачење инвестиција и *know-how* за неефикасна предузећа у државном власништву (SOEs), као што су ЕПС и Србијагас. Слабе перформансе предузећа у државном власништву велики су терет за јавне финансије и извор значајних фискалних ризика. Реструктурирање великих јавних предузећа, посебно у секторима рударства, енергетике и транспорта, подржано је и од стране међународних организација - IMF, WB и EBRD. Како би се побољшала оперативна одрживост државних предузећа и ограничили фискални ризици неопходно је значајно смањити фискалне трошкове државних предузећа кроз (i) смањење директних или индиректних субвенција, (ii) стриктно ограничавање издавања нових гаранција и (iii) повећање одговорности, транспарентности и мониторинга ових предузећа. Наставком реформи предузећа у државном власништву, нарочито приватизације великих хемијских и фармацеутских компанија, и реструктурирања државних енергетских и саобраћајних предузећа, смањиће се фискални притисци, редуковати *crowding-out* ефекат и повећати конкуренција (World Bank, 2017).

Успостављање повољније пословне климе у земљи, као приоритетне подразумева следеће задатке:

- 1) заштиту својинских права и јачање корпоративног управљања,
- 2) развијање институције стечаја и заштиту права кредитора,

- 3) уједначавање услова конкуренције и ефикасну антимонополску политику,
- 4) дебиروقратизацију економије,
- 5) повећање ефикасности у управљању државним власништвом и
- 6) развој финансијске инфраструктуре.

Велики терет за пословање и даље представља *сива економија*. Стога би побољшање макроекономског и регулаторног окружења имало велики утицај на трансфер пословања из сиве у формалну зону. Полазећи од тога да је доминантна форма сиве економије у Србији нерегистрована запосленост, мере јавних политика треба да буду усмерене у правцу борбе против неформалне запослености. Битна је и ефикаснија контрола пореских и инспекцијских органа. Један од приоритета државе у борби против сиве економије треба да буде јачање пореске културе, што би се могло постићи кроз медијске кампање за подизање свести грађана и пословних субјеката о негативним ефектима сиве економије, боље информисање грађана о вредности јавних услуга и побољшање квалитета ових услуга (NALED, 2018б).

У међувремену, у јуну 2018. године са мисијом Међународног монетарног фонда, Србија је постигла договор о новом аранжману, познатијем као "Инструмент за координацију политика" (PCI)³⁴, који је намењен оним земљама које не захтевају финансијску подршку и где током трајања овог програма ММФ има више саветодавну него контролну улогу. Предвиђено је да аранжман траје 30 месеци, а има за циљ одржање макроекономске и финансијске стабилности и остваривање напретка у реализацији амбициозног плана структурних и институционалних реформи ради подстицања брзог и инклузивног раста, отварања нових радних места и подизања животног стандарда. Наводи се и да фискална политика под окриљем PCI има за циљ очување претходно остварених позитивних резултата у циљу обезбеђења стабилне силазне путање јавног дуга, уз пружање подршке бржем одрживом расту. Од 2019. године па надаље, циљ програма је низак укупни дефицит, што би довело до смањења јавног дуга на испод 50% GDP-а до краја програма и обезбедило би простор за повећање капиталне потрошње, као и за одређена таргетирања смањења пореског оптерећења привреде (парафискалних намета) и рада. Такође овај програм би омогућио прелазак на нови систем зарада у јавном сектору, уз обезбеђења да не порасте удео масе пензија и плата у GDP-у. Напоследку, програм ће подржати свеобухватан пакет реформи државне управе. Завршетак реформи система

³⁴ Види: Међународни монетарни фонд, *ММФ и Србија постигли договор на нивоу тима о Инструменту за координацију политика*, Саопштење за штампу бр. 18/233, 13. јун 2018, доступно на: <https://www.imf.org/external/lang/serbian/np/sec/pr/2018/pr18233s.pdf>

запошљавања и зарада биће од кључне важности за унапређење ефикасности јавних служби и обуздавање текуће потрошње, док би бољи оквир за управљање јавним инвестицијама утицао на боље извршење и смањење недостатака у јавној инфраструктури. Што се тиче реформе пореске адиминистрације она ће помоћи да се подигне ефикасност наплате пореза и унапреди пословна клима. РСИ ће такође подржати власти Србије у напорима да се позабаве утврђеним слабостима оквира за спречавање прања новца и финансирања тероризма.

У наступајућем периоду од кључне важности за Србију је учврстити тешко стечене макроекономске и фискалне користи, смањити фискални ризик који долази од неререформисаних предузећа у државном власништву, даље јачати финансијску стабилност и повећати запосленост и продуктивност (International Monetary Fund, 2017b). Спровођење политика деетатизације, дебиروقратизације, деволуције, деконцентрације и децентрализације су такође обележје доброг управљања у савременим условима (опширније у: Цвијовић, 2013).

12.2. ПОЛИТИЧКИ АМБИЈЕНТ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

Иако се Србија придружила *трећем таласу демократизације* након 2000. године, након више од две деценије политичких и економских реформи наша земља се још увек налази у стању продужене демократске транзиције, са неизвесним изгледима за пуну консолидацију демократских институција. У табели 51 дата је промена ставова грађана у односу према демократији за период 2005-2016. година. Јасно се може уочити пад оних који сматрају да је демократија боља од свих облика владавине (за 12% у односу на 2005. годину), континуирани раст броја испитаника који сматрају да у неким случајевима недемократске владе могу бити боље од демократских као и значајне варијације у броју оних испитаника који сматрају да између демократских и недемократских режима не постоје разлике. Претходно наведено имплицира два важна налаза: 1. грађани су разочарани и незадовољни како досадашњим напретком демократских процеса тако и честим променама у владајућим структурама што за последицу има негативан став према демократији као облику владавине и 2. мисао да ће "све бити исто" и да нема разлике између демократских и недемократских режима негативно се одржава на саму потребу за демократијом и њено функционисање (CeSID, 2016).

Када је у питању однос према демократији и тржишној економији, 38% и 30% испитаника Србије преферирају демократију и тржишну економију над било којим

другим видом политичког или економског система, док, око 23 и 25%, респективно, сматрају да ауторитарни систем и планска економија могу бити у неким околностима боље решење. То даље значи да је подршка демократији и тржишној привреди нижа у Србији него у региону Југоисточне Европе и, у целини, у транзиционом региону (LiTS III, 2016). Када су у питању базичне демократске институције, Срби су скептичнији у погледу постојања независне штампе (34%), праведног правосудног система (34%) и јаке политичке опозиције (26%) (LiTS III, 2016). Како би демократске институције у Србији постале одговорније, а демократски процеси ојачани, од користи би била институционализација механизма који би везе између српског друштва и парламента и између грађана и локалних власти учинили јачим и виталнијим.

Табела 51. Однос према демократији, % (2005-2016)

Мишљење	2005	2007	2014	2016
Демократија је боља од свих облика владавине	42	36	30	30
У неким случајевима недемократска влада може бити боља од демократске	20	23	24	30
За људе као ја и демократски и недемократски режим су исти	14	22	25	20

Напомена: испитаници су питани које је од поменутих мишљења за Вас најприхватљивије?

Извор: CeSID, 2016

Можемо рећи да је позитиван податак то што се, и у овако тешким временима за грађане Србије, демократија не доводи у питање, иако се у тегобном социјалном окружењу често не види као приоритетни циљ. Лондонски *Economist Intelligence Unit* је од недавно почео да оцењује 165 држава на основу достигнутог степена демократије, путем својеврсног Индекса демократије, који укључује 60 индикатора класификованих у пет група: избори и плурализам, људске слободе, функционисање државе, политичка партиципација грађана, и политичка култура. На основу ових критерија, земље су класификоване у четири категорије: зреле демократије (скор већи од 8), дефектне (мањкаве) демократије (скор већи од 6, и мањи или једнак 8), хибридни режими (скор већи од 4, и мањи или једнак 6), и ауторитарни режими (скор мањи или једнак 4) (*Economist Intelligence Unit*, 2018). У табели 52 дати су подаци за Србију према овом индексу на основу извештаја за 2018. годину.

Табела 52. EIU Индекс демократије, 2018, Србија

СРБИЈА	
Укупна оцена	6,41
Глобално рангирање	63
Регионално рангирање, Источна Европа	11
I Изборни процес и плурализам	8,25
II Функционисање владе	5,36
III Политичка партиципација	6,11
IV Политичка култура	5,00

V Грађанске слободе	7,35
Тип режима	<i>Мањкава демократија</i>

Извор: Economist Intelligence Unit, 2018

Србија је означена као мањкава демократија (енг. *flawed democracy*)³⁵ и добила је укупно 6, 41 поен (10 је максимални број бодова), исто као и годину дана раније, и заузима 63. место заједно са Тунисом. Наша земља заузима и 11. место на регионалном нивоу. Србија је добила највећи број бодова у категорији изборни процес и плурализам - 8,25, док је најмање бодова добила за политичку културу (5,00) и функционисање владе (5,36). Вредност индекса демократије указује на то да је повратак у ауторитаризам у нашој земљи веома лак и да постоји потенцијални ризик "демократског проклизавања". Последично, ради се о друштву неотпорном на популистичку демагогију и "просвећени апсолутизам", односно "меки патернализам". Србија као "полу-консолидована демократија" (више од електоралне (изборне), а мање од консолидоване демократије), "дефектна демократија", "демократија са недостацима", "изборна демократија", "делимично слободна земља", држава чије је управљање "умерено успешно", компетитивни ауторитаризам или нелиберална или популистичка демократија, како је именована и категоризована у различитим истраживањима, још није прешла праг онога што би значило да нема повратка на старо. *Србија још увек није достигла онај ниво развоја након кога би реверзибилност политичке и економске трансформације била искључена.*

У својој студији о томе зашто нације не успевају, Ачемоглу и Робинсон (Acemoglu и Robinson, 2012) категоризују политичке институције као *инклузивне* (развојне) и *екстрактивне* (предаторске). Инклузивне институције омогућавају просперитет, економски развој и одрживе демократске институције. С друге стране, екстрактивне институције су створене да би задовољиле интересе политичких елита а не опште популације, са негативним ефектом на развој инклузивних економских институција и друштва у целини. Такве институције омогућавају злоупотребу јавних ресурса, генеришу неодговорну јавну потрошњу и, као последицу, висок ниво корупције.

Због снаге неформалних мрежа моћи, током већег дела пост-социјалистичког периода у Србији, формалне институције биле су више екстрактивне него инклузивне, што је на крају довело до економског пада и повећање неједнакости (Pešić и Svejčić, 2016). "Текућа економска криза појачава политички клијентелизам: све оскуднији ресурси и појачано такмичење између и унутар неформалних мрежа и политичких партија

³⁵ Мањкаве демократије: Ове земље такође имају слободне и поштене изборе и, чак и ако постоје проблеми (као што су кршења слободе медија), поштују се основне грађанске слободе. Међутим, постоје значајне слабости у другим аспектима демократије, укључујући проблеме у управљању, неразвијену политичку културу и низак степен политичке партиципације.

резултира или додатним притиском у циљу дисциплиновања неформалног система, или фрагментацијом и слабљењем политичке моћи. Овај други исход би могао да води или ка јачању инклузивних формалних политичких институција, или ка још једној фази доминације економске елите у оквиру политичког капитализма у Србији. Не би требали сметнути са ума да потенцијални исход бар делимично зависи од превладавајућих вредности у друштву и степена грађанског активизма" (Свејић, 2016: 134-135).

Оцена степена консолидације демократије у Србији према моделу Волфганга Меркела (Merkel, 2008) приказана је у табели 53. Иначе демократска консолидација Србије је, у целини узев, амбивалентна, па су и ефекти скромни. Bertelsman индекс (BTI)³⁶ процењује трансформацију према демократији и тржишној привреди, као и квалитет политичког управљања у 129 земаља. Према овом индексу, консолидованим се сматрају институције чија је оцена виша од 8, на основу чега се може закључити како *институционалну консолидацију* демократије у Србији спречава неефикасност институција, при чему се указује на честе фрикције између појединих облика власти, те недостатак људских ресурса и превладавајући утицај политичких партија укључених у извршну власт. *Представничка консолидација* успорена је услед: а) значајне фрагментације система политичких партија којима доминирају лидери, присутни деценијама на политичкој сцени Србије, б) активног деловања интересних група са значајним политичким утицајима и нетранспарентним везама са политичким странкама, и в) ограниченог утицаја радничких синдиката у пракси. Степен *консолидације понашања* може се утврдити на основу индикатора који указује на то у којој мери демократски изабрана власт у Србији има ефективну моћ управљања. Висока оцена Bertelsman индекса (9/10) указује да у Србији демократски изабрани представници народа управљају државом и да не постоје потенцијални актери са правом вета који би утицали на процедуре демократског одлучивања. Непотпуност ове консолидације објашњава се чињеницом да, и поред тога што парламент остварује надзор над војском и службама безбедности преко скупштинских одбора, извршна грана власти очигледно управља законодавном, а да актери из привредне сфере снажно утичу на креирање политика путем неформалних канала, због чега се може закључити да ефективна моћ управљања није у потпуности у рукама изабраних носилаца власти. Четврти ниво тиче се консолидације на микро-нивоу, тј. на нивоу појединца и односи се на *грађанску (политичку) културу*.

³⁶ Доступно на: <http://www.bti-project.org>

Табела 53. Оцена степена консолидације демократије према моделу Меркела

Аналитички ниво консолидације	Индикатори	Оцене
Институционална консолидација	Перформансе грађанских институција	7/10
	Посвећеност демократским институцијама	8/10
	Хоризонтална одговорност	7/10
	<i>Подела власти 7</i>	
	<i>Независност судства 6</i>	
	Гарантовање људских права	8/10
Представничка консолидација	Санкционисање злоупотреба	6/10
	Политичке партије	7/10
Консолидација понашања	Интересне групе	7/10
Консолидација грађанске културе	Ефективна моћ управљања	9/10
	Прихватање демократије	7/10
	Друштвени капитал	7/10

Извор: Bertelsman Stiftung, 2018

Мерење расположивог друштвеног капитала указује на то да је ниво интерперсоналног поверења, као и број активних чланова грађанских организација низак (LiTS III, 2016). У коначном, анализа степена консолидације демократије у Србији указује на њену рањивост на потенцијалне егзогене кризе и шокове (из економске сфере или области међународних односа).

Осим ВТИ, Freedom House још једна је организација која годинама оцењује стање демократије у земљама широм света. У табели 54. дати су резултати за Србију. Подаци из табеле 54 указују на то да је дошло до погоршања демократског скорa за нашу земљу са 3.82 на 3.96 у 2018 години у односу на 2017. годину. До погоршања дошло је у области (Freedom House, 2018):

- националног демократског управљања, што се објашњава масовном централизацијом власти у рукама једне особе - председника, као и чињеницом да су континуирано избори и кампање у великој мери заменили свакодневно управљање земљом;
- грађанског друштва, као резултат непријатељске атмосфере према цивилном сектору;
- независности медија, као резултат наставка чистки независних новинара и финансијских и других притисака на неколико независних медија;
- локалног демократског управљања, због повећане праксе јачања лојалности и кооптације према владајућој партији на локалном нивоу, која нарушава вољу народа и исход избора.

Табела 54. NiT, Оцене и просечни резултати за Србију

NIT	2017	2018
Национално демократско управљање	4,25	4,50
Изборни процес	3,5	3,5
Грађанско друштво	2,25	2,50

Независност медија	4,5	4,75
Локално демократско управљање	3,5	3,75
Судски оквир и независност	4,5	4,5
Корупција	4,25	4,25
Скор демократије	3,82	3,96

Напомена: Скала оцена се креће од 1-7, где 1 представља највиши ниво демократизације, а 7 најнижи
Извор: Freedom House, 2018

Кључни изазови у области демократског управљања у нашој земљи односе се на низак капацитет централних и локалних власти за пружање услуга грађанима, правну несигурност, политизацију управе и неразвијену укупну политичку културу.

Табела 55. Србија - Правно и политичко окружење, IPRI индекс за 2017 и 2018 годину

СРБИЈА	2018		2017	
	Скор	Глобално рангирање	Скор	Глобално рангирање
Свеукупно	4,388	77 (125)	4,472	71 (125)
Независност правосуђа	3,046	108	2,985	112
Владавина права	4,769	69	4,810	65
Политичка стабилност	5,367	60	5,571	49
Контрола корупције	4,370	71	4,522	64

Напомена: Укупна скала за оцењивање IPRI-а креће се од (0 - 10), где је 10 највиша вредност за систем својинских права, а 0 је најнижа вредност (тј. најнегативнија) за систем својинских права унутар земље.

Извор: <https://www.internationalpropertyrightsindex.org/country/serbia>

Међународни индекс својинских права (*International Property Rights Index* - IPRI), који покрива 98% светског бруто домаћег производа и 93% светске популације, укључује три кључне компоненте: 1. Правно и политичко окружење - LP; 2.2. Права над стварима - PPR и 3. Права интелектуалне својине - IPR. За нас је интересантна компонента Правно и политичко окружење - LP која разматра способност нације да спроведе *de jure* систем својинских права и за које се узимају у обзир четири ставке или индикатора: независност правосудног система, снага владавине права, контрола корупције и стабилност политичког система. Компонента Правног и политичког окружења пружа увид у снагу јавних институција и поштовање "правила игре" међу грађанима. *Независност правосуђа* испитује слободу судства од утицаја политичких, индивидуалних или пословних група. Независност правосуђа је централна подлога за здраву заштиту и суверену подршку судског система у погледу приватне својине. *Владавина права* мери степен у којем агенти имају поверење и поштују правила друштва. Ова ставка комбинује неколико индикатора који укључују: правичност, поштење, извршење, брзину, доступност судског система, заштиту права приватне својине, и одговорност судства и извршне власти. Степен *политичке стабилности* утиче на подстицаје да се стекне или прошири власништво и/или управљање имовином. Што је већа вероватноћа нестабилности власти, мања је вероватноћа да ће људи стећи имовину и развити поверење у ваљаност приложених права. *Контрола корупције* мери степен у којој мери се јавна власт користи за приватне сврхе. То

укључује ситне и велике облике корупције, као и "заробљавање" државе од стране елита и приватних интереса. Правни и политички подиндекс Србије опао је за -0,08 на 4,388 у 2018 години у поређењу са 2017. годином, са оценом 3,046 по питању независности правосуђа, 4,769 по питању владавине права, 5,367 по питању политичке стабилности и 4,370 по питању контроле корупције (табела 55), што и даље представља ниске вредности и указује на могућност значајног побољшања у овој области.

За демократску стабилизацију Србије од кључног су значаја следеће претпоставке³⁷:

1. Заокруживање демократског политичког и изборног законодавства, које Србији гарантује одржив минимални праг изборне демократије. На "мапи пута" ка консолидованој (изборној) демократији од не мањег значаја је и формирање професионалне и независне државне изборне комисије, која контролише изборни процес, а отпорна је на притиске политичких актера.

2. Доследно спроведена хоризонтална и вертикална подела власти. Једнако важна је и демократска контрола извршне власти и заустављање и преокретање тренда кретања власти ка јавности тешко доступним и фактички неодговорним владиним координационим и регулативним телима и агенцијама.

3. Укидање недодирљивости јавне (политичке) администрације, при чему је, уместо већ виђених краткорочних политичких кампања којима се редукује чиновнички апарат, за редуковање "пренасељеног" простора државне управе и подизање њених капацитета од кључног значаја постојање осмишљене дугорочне стратегије базиране на квалитету пројектованих услуга као кључном критеријуму.

4. Рационализација укупног јавног сектора који мора бити економски рационалан и одржив и остати изван домета и логике расподеле партијско-политичког плена, где су концесије, јавно-приватна партнерства и независна регулаторна тела која прописују стандарде цена и квалитета услуга најприхватљивија решења за производе и добра од јавног интереса.

5. Грађанска контрола и професионализација и деполитизација репресивног државног апарата - војске, полиције и безбедносних служби и агенција.

6. Органи и институције "четврте гране власти", попут заштитника грађана, повереника за информације од јавног значаја и заштиту података, Агенције за борбу против корупције, ревизорских тела, антиitrustовских комисија и комисија за јавне

³⁷ Види: Predsednički izbori 2017, Интернет, доступно на: <https://nezavisnost.org/predsednicki-izbori-2017/>

набавке, морају се материјално и кадровски значајно ојачати и умрежити. Њихова опремљеност и ефективна овлашћења, односно поштовање њихових одлука и препорука везаних за пријављивање имовине и деакумулацију функција, најбољи су тест спремности политичке елите да се деблокирају демократски процеси.

7. Демократска јавност, дух расправе и слободни и аутономни медији су, без претеривања, "плућа" демократије па је у вези са тим за демократске процесе од кључног значаја борба за демократски дизајнирано медијско законодавство и очување јавног интереса у медијима.

12.3. УНАПРЕЂЕЊЕ КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА КАО УСЛОВ ПРИДРУЖИВАЊА ЕУ

ЕУ је 2001. године представила концепт "доброг управљања" документом *"Governance in the European Union: A White Paper"* (European Governance, 2001). У овом тексту, ЕУ је артикулисала пет базичних принципа доброг управљања: отвореност, партиципација, одговорност, ефикасност и кохерентност (European Governance, 2001: 10), од којих је сваки од суштинског значаја за успостављање демократске управе. Заправо, ЕУ је међу првима била та која је добро управљање, заједно са људским правима, демократијом и владавином права, уврстила у своје споразуме са екстерним партнерима. До сада је оно постало интегрални део спољне политике ЕУ и подржано је уз помоћ значајних финансијских и ресурса у људству. У документу *Извештај о годишњем напретку* Европска комисија сваке године даје оцену о томе у којој мери су земље Западног Балкана успеле да се приближе стандардима Европске уније (Minić и Krojca, 2007: 12). У центру преговарачког процеса су кључна поглавља 23 и 24, која у знатној мери опредељују квалитет јавног управљања и која захтевају много више од самих законских измена, она се отварају међу првима и затварају последња, а постоји и механизам по коме мањак напретка у њима може резултирати блокирањем отварања и затварања других преговарачких поглавља (Burazer и Ivković, 2018).

Политика проширења ЕУ је можда најснажнији инструмент у промовисању доброг управљања у земљама кандидатима за чланство. *Нова Стратегија проширења Европске комисије* (види: European Commission, 2015) објављена у новембру 2015. године, увела је нову методологију за процену напретка земаља кандидата.

Табела 56. Нова методологија ЕУ за процену напретка земаља кандидата

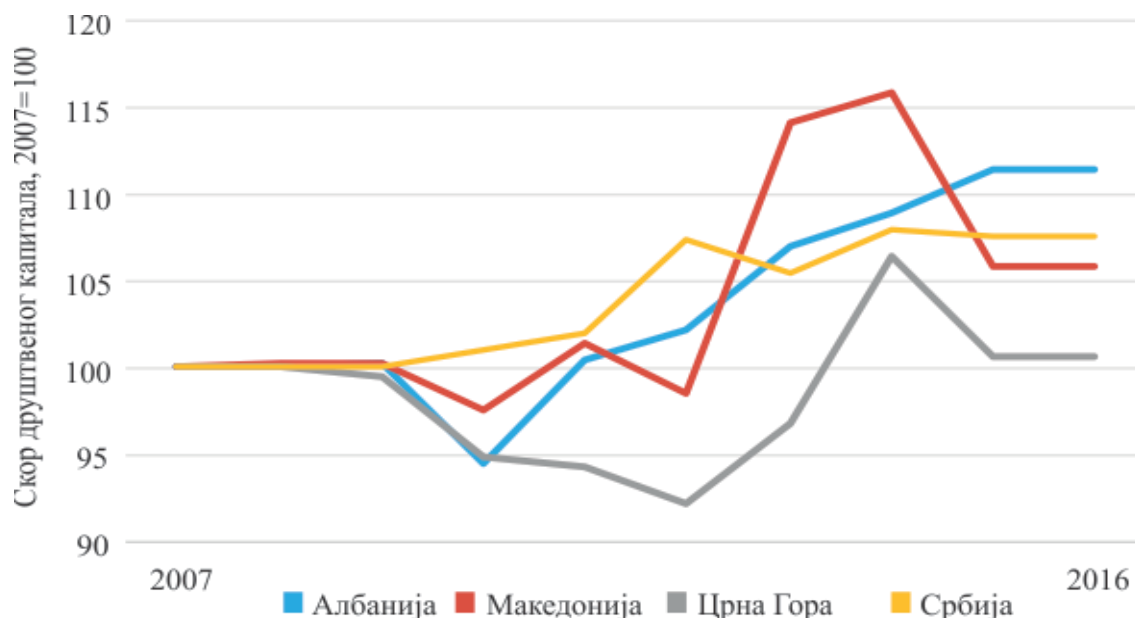
		Албанија	Босна и Херцеговина	Македонија	Косово*	Црна Гора	Србија
Реформа јавне администрације		3	1	3	2	3	3
Владавина права	Функционисање правосуђа	1	2	2	1	3	2
	Борба против корупције	2	2	2	1	2	2
	Борба против организованог криминала	2	2	2	1	2	2
Економски критеријум	Постојање функционалне тржишне економије	3	1	4	1	3	3
	Капацитети за суочавање са конкурентским притиском унутар ЕУ	2	1	3	1	3	3

Напомена: Резултати су на скали од 1 за напредак ране фазе до 5 за веома напредно

Извор: European Commission, 2015

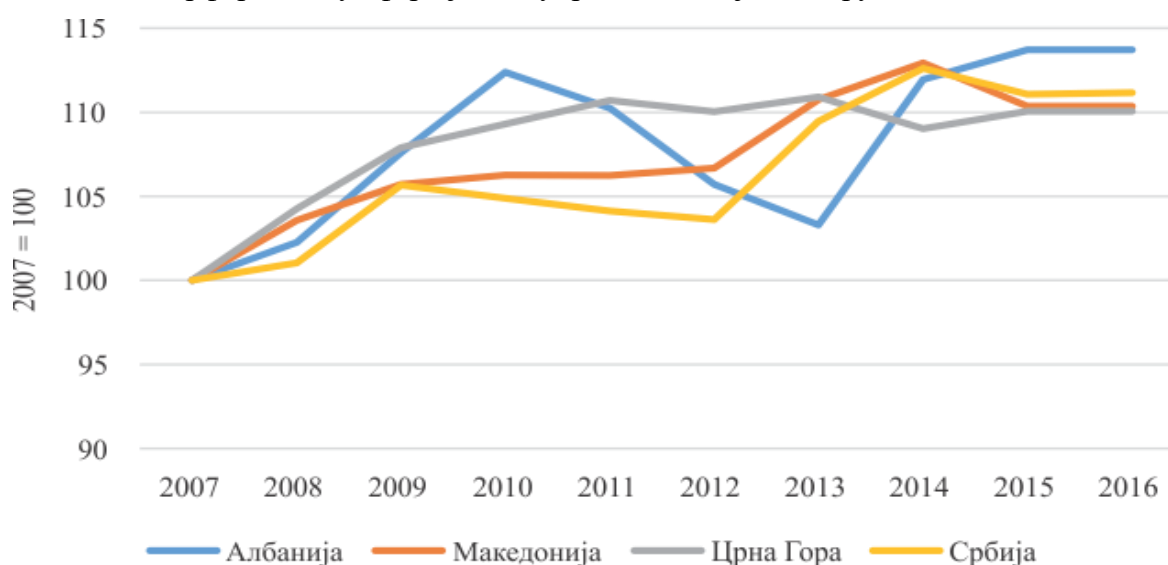
Извештај укључује фундаментална подручја каква су: владавина права (функционисање правосуђа, борба против корупције и борба против организованог криминала), реформа јавне управе и кључни економски критеријум (постојање функционалне тржишне економије и капацитета за суочавање са конкурентским притиском и тржишном снагом унутар Европске уније), као свеобухватне основне области које су неодвојиве и које се међусобно подупиру и кроз које се огледа спремност земље кандидата за пуноправно чланство у ЕУ. У сваком од наведених пилот подручја оцењује се стање "игре", као и ниво напретка према петостепеној стандардној скали процене: (1) Рана фаза; (2) Одређени ниво припреме; (3) Умерена припремљеност; (4) Дobar ниво припреме; и (5) Веома напредан ниво припреме (види табелу 56). Јасно је да је кључна препрека за европску перспективу наше земље владавина права, где се бележи одређени ниво припреме. Стога ће основни изазов за ЕУ у наступајућем периоду бити да искористи своју моћ и пронађе делотворнији начин да се повећа ниво усклађеност у овој области, како би Србија постала потпуно функционална и укорењена демократија, спремна да се интегрише у ЕУ (види: Marić и Vajić, 2018). Владавина права је фундаментална вредност на којој ЕУ почива и она се налази у средишту процеса придруживања (European Commission, 2015: 5). Јачањем владавине права расте и правна извесност, охрабрују се и штите инвеститори чиме се значајно доприноси економском развоју, отварању нових радних места и јачању конкурентности (European Commission, 2015: 5). Подршка ЕУ реформама у области управљања постала је важна у спољним ЕУ

односима, а посебно у развојној политици ЕУ. Међутим, ангажовање ЕУ (и других донатора) у овој области је под значајним притиском последњих година. Изазови са којима се суочава ЕУ доводе у питање њен кредибилитет и легитимитет да подржи реформе јавног управљања у другим земљама. Још од почетка приступног процеса Србија је неспорно забележила раст друштвеног капитала и подизање нивоа квалитета јавног управљања (Слика 12 и Слика 13).



Слика 12. Друштвени капитал у земљама кандидатима за чланство у ЕУ
Извор: Legatum Institute, 2016: 44

Стога је у наступајућем периоду, у циљу усклађивања са *acquis communautaire*, потребно спровести низ политика и институционалних реформи, што ће заузврат додатно побољшати перформансе у сфери јавног управљања и ојачати друштвени капитал.



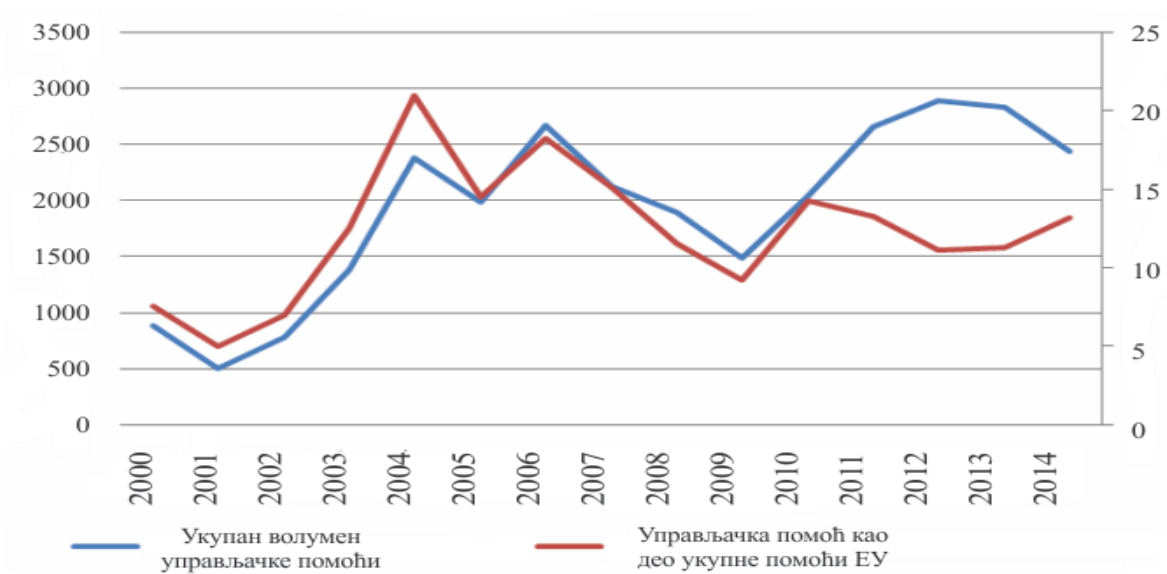
Слика 13. Јавно управљање у земљама кандидатима за чланство у ЕУ
Извор: Legatum Institute, 2016

Сада се ЕУ суочава са неким својим највећим изазовима: изласком Британије (BREXIT), притисцима због прилива миграната, текућом економском кризом у Грчкој и појавом политичких партија које угрожавају интегритет ЕУ. У том контексту, Западни Балкан више не може толико да се ослања на подстицаје и притисак из ЕУ да спроведе адекватне реформе, тако да подстрек за даље промене постојећих структура управљања мора да дође из самог региона (Murray, 2006).

12.4. ПРЕПОРУКЕ ЕУ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

Сматра се да подршка добром управљању доприноси глобалном одрживом развоју и промовисању средњорочних и дугорочних економских и сигурносних интереса ЕУ. *Све већи значај који институције ЕУ приписују подршци реформама јавног управљања јасно се одражава у буџету ЕУ намењеном за помоћ у овој области.* Од 2000. године укупан износ помоћи ЕУ у домену управљања, као и проценат помоћи за унапређење јавног управљања као део укупне помоћи ЕУ, постепено се повећавао (Слика 14). Ова подршка значајно се повећала између 2000. и 2005. године, као и између 2009. и 2014. године.

У *Европи*, већи део помоћи за унапређење управљања потрошен је кроз инструмент претприступне помоћи (IPA) у Турској и Србији. Скоро сва помоћ за управљање (74%) била је алоцирана и додељена за реформу јавног сектора и администрације, законодавну и реформу правосуђа. *У погледу подршке демократском управљању, већина помоћи ЕУ користи се за подршку грађанског друштва, избора и људских права. Насупрот томе, парламентима се готово не пружа никаква помоћ, као ни странкама или медијима и слободном протоку информација. Директна финансијска подршка за родну равноправност такође је врло ограничена.* Србија је и даље прималац финансијске и техничке помоћи, посебно преко Инструмента претприступне помоћи ЕУ (Instrument for Pro-Accession Assistance (IPA) II), који је осмишљен да подржи реформе које се спровode у оквиру процеса европских интеграција. Србија има на располагању до 1.500.000 евра до 2020. године. Приоритетне области у овом погледу су демократија и управљање, владавина права и фундаментална права, животна околина и климатске промене, транспорт, енергија, конкурентност и иновације, образовање, запошљавање и социјалне политике, пољопривреда и рурални развој (Bertelsmann Stiftung, 2018).



Слика 14. Обавезе ЕУ помоћи за унапређење квалитета јавног управљања у свим регионима (у милионима \$ и процентима)
Извор: European Parliament, 2016: 21

Имајући у виду да је Србија транзициона земља, а уједно и кандидат за улазак у Европску унију, за њу су од значаја препоруке ЕУ за унапређење квалитета јавног управљања. Наравно, треба имати на уму да ЕУ, иако моторна снага и погонски импулс новим реформским прегнућима, не може у потпуности да компензира културолошко наслеђе земаља које имају знатно лошије јавно управљање од ЕУ просека. Побољшање квалитета јавног управљања првенствено је питање саме земље чланице/будуће чланице и на томе би се требало радити независно од ЕУ интеграција. Као препоруке, земље би требале следити следећа начела доброг управљања које је Европска унија утврдила:

1. отвореност у комуникацији са јавношћу и транспарентност (Openess),
2. интензивнија укљученост грађана у политички процес (Participation),
3. повећање одговорности носилаца политике (Accountability),
4. делотворност у спровођењу политике (Effectiveness),
5. усклађеност свих мера политике и нивоа власти како би се постигла кохерентност (Coherence).

Примена наведених пет начела требала би да оснажи два друга начела Уније - начела сразмерности и супсидијарности. Важност свих поменутих начела лежи у томе што подупиру темељне вредности ЕУ, а то су демократија, поштовање људских права и темељних слобода и владавина права, и помажу у економском развоју.

За Србију, као три кључне тачке и најзначајније области намећу се: (1) *реформа јавне управе*, (2) *реформа правосудног система* и (3) *борба против корупције*. Ове реформе су ударна игла и *spiritus movens* модерног уређења сваке земље.

12.4.1. РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ

Рад јавне управе у Србији (у најширем смислу, рачунајући цео јавни сектор а не само државну управу) карактерише висок степен неефикасности. Посебно се истиче важност реформе пореске управе и пореског система, која је уједно и кључна за сузбијање сиве економије и побољшање пословног окружења (Фискални Савет, 2016). Према Извештају Европске Комисије из 2018. године, "Србија је умерено припремљена у области реформе јавне управе. Међутим, препоруке Европске Комисије (ЕС) из 2016. године нису биле у потпуности реализоване. Конкретно, политички утицај на именовања на високо руководећа места и даље представља проблем, док имплементација Акционог плана реформе јавне управе касни. Србија треба да спроведе своје циљне реформе, професионализује и деполитизује администрацију, посебно у погледу виших руководећих позиција, и обезбеди систематску координацију и праћење програма реформе управљања јавним финансијама 2016-20. Кључна је способност Србије да привуче и задржи квалификовано особље у оним деловима управе који се баве питањима ЕУ. Стварање кориснички оријентисаније администрације (eng. *user-oriented administration*) остаје кључни приоритет владе. Влада је успоставила нову Канцеларију за информационе технологије и електронску управу директно одговорној премијеру. Стратегија е-управе се спроводи, а акциони план је у припреми. Постоји повећање пружања интегрисаних е-услуга грађанима и предузећима кроз *one-stop-shops*. Међутим, механизми и средства за мерење задовољства грађана пружањем јавних услуга нису успостављени. Србија спроводи своју кровну стратегију реформе јавне управе, која је додатно подржана додатним стратешким планским документима у јавним финансијама, антикорупцији, отвореној влади, е-управи, професионалном развоју државних службеника и регулаторној реформи и управљању јавним политикама. Завршен је нови акциони план за 2018-2020, са већим фокусом на кључне реформске акције. Иако је надлежно министарство побољшало систем мониторинга и извештавања за стратегију, дошло је до озбиљних кашњења у имплементацији, услед недостатка ресурса и слабог планирања и управљачких капацитета." (European Commission, 2018: 8). Србија посебно треба да:

- измени закон о државној служби којим би се гарантовала неутралност и континуитет јавне управе и осигурава управљање људским потенцијалима заснованим на заслугама;
- прати и извештава о спровођењу програма реформе управљања јавним финансијама, у складу са извештајем успостављеним за стратегију РЈУ (European Commission, 2018: 9).

12.4.2. РЕФОРМА ПРАВОСУДНОГ СИСТЕМА

Правосудни систем у Србији већ је дуги низ година спор и неефикасан (види табелу 57) и под снажним утицајем политичких и других ванинституционалних чинилаца, што поткопава владавину права. Независност правосуђа је угрожена политичким утицајем на именовање судија, а многе судије су се суочиле са спољним притиском у вези са својим одлукама.

Табела 57. Извршење уговора

	Ранг (Скор 0-100)	Време (у данима)
Летонија	20 (71,66)	469
Естонија	13 (74,34)	455
Литванија	7 (78,80)	370
Бугарска	42 (67,04)	564
Румунија	17 (72,25)	512
Албанија	98 (56,44)	525
Босна и Херцеговина	75 (59,67)	595
Хрватска	25 (70,60)	650
Македонија	37 (67,79)	634
Црна Гора	44 (66,75)	545
Србија	65 (61,41)	635

Извор: World Bank, 2019

Индекс економских слобода у свету (EFW index) Фрејзеровог института мери степен економске слободе присутан у пет главних области: (1) Величина државног сектора, (2) Правни систем и својинска права, (3) Здрав новац (4) Слобода трговине на међународном нивоу и (5) Регулисање кредита, рада и бизниса. У оквиру пет главних области у индексу се налази 24 компоненте. Многе компоненте су састављене од неколико под-компоненти. Укупно, индекс укључује 42 различите варијабле. За нас је интересантно подручје 2: Правни систем и својинска права (види табелу 58) које се фокусира на важност правног система као детерминанте економске слободе. Заштита лица и њихове потпуно стечене имовине је централни елемент економске слободе и многи су чак склони да тврде да је то најважнија функција владе. Кључни састојци правног система који су конзистентни са економском слободом су владавина права, сигурност својинских права, независно и непристрасно судство, и непристрасно и ефикасно спровођење закона. И поред позитивних помака за период 2010-2016, јасно је да Србија најниже вредности бележи када су у питању независност правосуђа и непристрасност судова (табела 58).

Табела 58. Оцене економске слободе (рангирање) за Србију

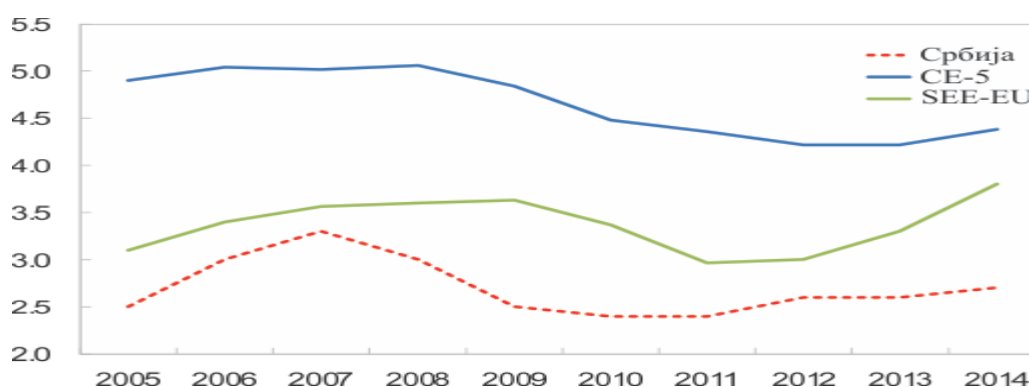
СРБИЈА (укупно 162 земље)	2010	2015	2016
Преглед оцена (ранг)	6,56(98)	6,76(89)	6,85(84)
2. Правни систем и својинска права	4,92	4,89	4,95
A. Независност правосуђа	2,38	2,98	3,05
B. Непристрасност судова	2,59	2,85	2,73
C. Заштита својинских права	3,54	3,65	3,93
D. Војно уплитање у владавину права и политику	6,67	6,67	6,67
E. Интегритет правног система	5,83	5,83	5,83
F. Законско извршење уговора	3,78	3,20	3,20
G. Регулаторна ограничења продаје некретнина	8,87	8,68	8,68
H. Поузданост у полицију	4,78	4,55	4,83
I. Трошкови пословања условљени криминалом	5,85	5,62	5,59

Напомена: Свака компонента (и под-компонента) је постављена на скали од 0 до 10 која одражава дистрибуцију основних података, где веће вредности означавају боље перформансе.

Извор: Gwartney и други, 2018

У истраживању Савета за борбу против корупције (види: Savet za borbu protiv korupcije, 2016) указује се на бројне проблеме српског правосуђа: изложеност политичким утицајима, финансијску зависност од извршне власти и распрострањеност корупције унутар правосудног система, те на низ неправилности и одлагања у процесу избора судија. У наредном периоду неопходни су напори како би се унапредио рад правосуђа, повећао степен независности судства и смањило одуговлачења судских процеса (IMF, 2017b), те олакшала ефикасна вансудска арбитража. Већа сарадња са ЕУ у контексту процеса придруживања могла би деловати као екстерно сидро за наступајуће реформе.

Напредак Србије у сфери институционалних реформи није био линеаран, а грађански сукоби на тлу бивше СФРЈ негативно су утицали на ток реформи, као и на односе са ЕУ.



Слика 15. Независност судства

Напомена: Веће вредности имплицирају снажнију независност. CE-5- Чешка Република, Мађарска, Пољска, Словачка, и Словенија; SEE-EU- Бугарска, Хрватска и Румунија.

Извор: International Monetary Fund, 2017b: 24



Слика 16. Србија: Независност судства и заштита својинских права
(Индекс, 0 = најгори, 10 = најбољи)
Извор: International Monetary Fund, 2017а: 56

Ограничен напредак у развоју независног правосуђа, постигнут након 2000-те није одржан. Реформе нису биле имплементиране до краја (енг. *stop-and-go*), вероватно захваљујући проблематичној приватизацији и ограниченом напретку у погледу транспарентности. Након 2000-те, побољшање ефикасности правосудног система постало је приоритет као део ширег програма реформи и могућег приступања ЕУ (Слика 15). Ефикасност правосуђа била је угрожена неравномерним радним оптерећењем судова у урбаним и руралним срединама, заосталим предметима и недостатком система бесплатне правне помоћи.

Очигледно, већа сарадња са Европском унијом допринела је реформи правосуђа почетком и средином 2000-их година, у периоду у коме је остварен највећи напредак. Реформа правосуђа из 2009. није успела значајније да побољша ефикасност судства (IMF, 2017а). Иницирање процеса прикључивања Србије у ЕУ након 2010. године дало је нови импулс реформи правосуђа, али су изостали очекивани резултати тако да је поверење у правосуђе и даље на ниском нивоу (IMF, 2017а) (види Слику 16). И поред чињенице да се законодавни оквир о уређењу правосуђа полако уподобљује са међународним стандардима, ситуација у пракси је потпуно другачија - истраживања показују да преко 80% грађана нема поверење у правосуђе (Jaraković, 2018).

Поглавље 23 - Правосуђе и основна права (*Acquis, Judiciary and Fundamental Rights*), које се бави се правосудним системом, захтева реформу правосудног система како би се осигурала његова независност, непристрасност и ефикасност. Конкретно, неопходно је елиминисати спољне утицаје над правосуђем, успоставити правне гаранције за правично суђење и обезбедити одговарајућа финансијска средства и обуку. Према Извештају Европске Комисије из 2018. године, "правосудни систем Србије има *одређени*

ниво припремљености. Постигнут је одређени напредак, нарочито смањењем броја заосталих предмета извршења и успостављањем мера за усклађивање судске праксе. Усвојена су унапређена правила за евакуацију професионалног рада судија и тужилаца. Опсег политичког утицаја на судство остаје забрињавајући" (European Commission, 2018: 13). Србија би требала посебно:

- да направи значајан напредак у јачању независности правосуђа и аутономије тужилаштва кроз измене уставних и законских одредби везаних за именовање, управљање каријером и дисциплински поступак судија и тужилаца;
- осигура да Високи савет судства и Државно тужилачко веће могу у потпуности да преузму своју улогу и постигну кохерентну и ефикасну судску администрацију у складу са европским стандардима, укључујући и управљање правосудним буџетом;
- усвоји и спроведе стратегију људских ресурса за цело правосуђе, укључујући успостављање јединственог и функционалног система управљања предметима, који ће у комбинацији довести до мерљивог побољшања ефикасности и делотворности правосудног система (European Commission, 2018: 13).

Реформе које су сада и формално започеле 30 новембра 2018. године, када је Влада поднела Народној скупштини Предлог за промену Устава, требале би да пруже допринос у правцу оснаживања правосуђа у односу на друге две гране власти и унапређивања независности односно самосталности правосудног система, али ако је судити по консултативном процесу постоји бојазан да ће и ове реформе резултирати slabим или никаквим суштинским напретком у пракси (Jaraković, 2018: 6). Између осталог, у Мишљењу о Уставу Србије, Венецијанска комисија оштро је критиковала решење по коме све чланове Високог савета судства, непосредно или посредно бира Народна скупштина напомињући да је "ово рецепт за политизацију судства", и препоручујући суштинску измену ове одредбе (Jaraković, 2018: 14). Употреба информационих технологија приликом доделе предмета у судовима у Србији, која би требало значајно да допринесе ефикасности правосуђа, још увек је у повоју. Судови спорадично успостављају напредне системе управљања предметима који им омогућавају благовремено обавештавање о наступању извршности или застарелости у појединим предметима (Jaraković, 2018: 36). Иако је министарство правде најавило скоро покретање платформе е-судови која треба да омогући комплетну електронску размену података, као и да странке практично више неће морати да долазе у судове, тренутно је Управни суд једини орган коме се поднесци могу достављати електронским путем (Jaraković, 2018: 36).

12.4.3. БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Један од услова за придруживање Србије ЕУ јесте да се бори против корупције која угрожава институције и владавину права у земљи. Распрострањеност корупције у Србији постала је главна препрека економском развоју. Према Извештају Европске Комисије из 2018. године, "Србија има *одређени ниво припремљености* за борбу против корупције. Постигнут је одређени напредак, посебно у усвајању измена Кривичног закона у делу привредног криминала; код закона о организацији државних органа у области борбе против корупције, организованог криминала и тероризма; и закона о одузимању и конфискацији прихода од кривичног дела. Међутим, постоји озбиљно кашњење у усвајању новог закона о Агенцији за борбу против корупције. Корупција и даље преовладава у многим областима и наставља да представља озбиљан проблем. Оперативни капацитет релевантних институција остаје неуједначен. До сада нема значајнијих ефеката антикорупцијских реформи." (European Commission, 2018: 19). Србија би требала посебно:

- да оствари даљи напредак у случајевима корупције на високом нивоу, укључујући заплену и конфискацију имовине стечене на незаконит начин;
- хитно побољша оперативне капацитете институција, омогућавајући им правилно спровођење новог законодавства у овој области;
- обезбедити ефикасно спровођење националне стратегије за борбу против корупције и акционог плана, укључујући пружање ефикасне координације и довољних ресурса (European Commission, 2018: 19).

12.5. МОГУЋНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА У ОБЛАСТИ РАЗВОЈА КВАЛИТЕТНОГ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У СРБИЈИ

Србији је преко потребно етаблирање доброг управљања (*good governance*), односно процеса формулисања, усвајања и реализације одлука утемељеног на одговорности, ефикасности, одговарању на стварне потребе грађана и друштва, непристрасности, легалности, транспарентности и партиципацији грађана.³⁸ Међутим, у Србији и даље постоје озбиљне тешкоће у остваривању онога што се често у описује као "помак од владања ка управљању" ("*a shift from government to governance*"). У анализи

³⁸ Види: Predsednički izbori 2017, Интернет, доступно на: <https://nezavisnost.org/predsednicki-izbori-2017/>

концепта јавног управљања у нашој земљи потребно је посветити посебну пажњу историјској позадини, која се састоји од централизоване моћи и дуготрајног непостојања дијалога између државе и грађана, при чему представници трећег сектора покушавају да информишу, мобилишу и подрже грађане у циљу јачања политичког активизма.

Два најкомплекснија проблема јавног управљања у Србији, *корупција* и *организовани криминал* угрожавају демократску стабилност и доприносе расту неповерења грађана у постојеће институције, поткопавају и еродирају постојећи систем вредности, а генерално, подстичу дезоријентацију и несигурност (Cierco, 2016).

Корупција, која је ушла у све поре нашег друштва, спречава брже структурне промене у Србији и једна је од главних кочница у приближавању Србије ЕУ. Прошло је пет година од доношења Националне стратегије за борбу против корупције за период 2013-2018 а да *мере које су промивисане њом или нису реализоване, или су испуњене, али без очекиваних резултата* (Cvejin, 2018: 7). Једно од значајних питања у смислу борбе против корупције тиче се и начина финансирања политичких партија. На основу препорука Транспарентност Србија, главни приоритети у поступку измена и допуна Закона о финансирању политичких активности треба да буду раздвајање државне функције од политичких кампања, већа транспарентност докумената који сведоче о финансирању кампање, боље дефинисана кривична дела која се односе на незаконито финансирање и куповину гласова (Cvejin, 2018: 12-13). Још један од примера кашњења у уређивању нормативног оквира за борбу против корупције представља и Закон о лобирању, који је, као један од најмлађих у правном систему Србије, усвојен тек у новембру 2018 године, и поред тога што је законско регулисање лобирања најпре било предвиђено Националном стратегијом за борбу против корупције из 2005. године (Cvejin, 2018: 15). Коначно, Законом о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, чија је ревидирана врзија из 2016 и даље актуелна, правила су јасно постављена за привремено одузимање имовине, међутим када је реч о трајном одузимању имовине такви поступци су неоствариви и тешко дају резултате (Cvejin, 2018: 19). Већина привремено одузете имовине након окончања судског поступка враћена је власницима. Међутим, ни Дирекција ни Републичко јавно правобранилаштво не воде евиденцију о томе колико је новца на име накнаде штете уплаћено власницима чија је имовина продата или амортизована током дугогодишњих судских поступака (Cvejin, 2018: 31). За праћење токова новца у Србији задужени су Пореска управа, Катастар непокретности и Агенција за привредне регистре, али како се највећи део токова новца обавља на црно веома тешко му је ући у траг и тиме се зачарани круг наставља. Уколико се и покрене поступак

најчешће се догађа да се услед недостатка доказа не донесу правоснажне пресуде (Свејин, 2018: 19).

На крају, за нашу анализу корисно је указати на резултате истраживања *Други круг истраживања јавног мњења "Ставови грађана о полицији" за 2016. годину*, спроведеног у Албанији, Босни и Херцеговини, Црној Гори, Македонији, Србији и на Косову. Упитник на основу којег је истраживање јавног мњења реализовано осмислила је регионална мрежа POINTPULS, како би се дошло до података о ставовима грађана о полицији.³⁹ Према овом истраживању, четвртина анкетираних грађана сматра да грађанско друштво има важну улогу у директном сузбијању корупције, као и у сарадњи са државом. Одређен број грађана сматра да грађанско друштво треба да истражује и предлаже препоруке за борбу против корупције (17%), пружа помоћ жртвама корупције (12%) и промовише етички рад јавних институција (7%). (Графикон 15.).

Грађанском друштву припада посебна улога у борби против корупције, посебно ако се има у виду да су друга два стуба у управљању посебно хендикепирана у решавању овог питања; владе којима често недостаје кредибилитет, чак и када се промовишу антикорупцијске стратегије и бизнис који је често једнако починилац коруптивних пракси, као и жртва. Грађанско друштво може пружити виталан допринос када су у питању следеће активности од значаја за борбу против корупције: 1. створити јаку политичку вољу, критичну почетну тачку за одрживе и ефикасне антикорупцијске програме, 2) усредсредити се на превенцију и промену система вредности, стварање културе професионализма и обуке, обезбеђивање адекватне плате и обезбеђивање одвраћања, 3) идентификовати владине активности које су највише подложне корупцији и преиспитати и материјално право и административне процедуре, 4) спроводити механизме одговорности и учити од добрих пракси и примера других и 5. донети свеобухватно антикорупцијско законодавство (Ghaus-Pasha, 2004: 32).

Према мишљењу грађана, претпоставке за борбу против корупције у Србији очитују се: у јачању друштвеног притиска на власт као могућег иницијатора борбе против корупције, заштити узбуњивача, финансијској и свакој другој аутономности антикорупцијских тела (требају унапредити своја овлашћења у делу репресије и откривања дела корупције) и, на крају, у јачању сарадње свих оних који се определе за борбу против корупције (Gavrilović и други, 2013: 60). У циљу јачања интегритета

³⁹ Упитник је садржао шест група питања: 1. степен поверења грађана у институције; 2. перцепција полиције као институције, али и полицајца и полицајке као индивидуе; 3. перцепција корупције у друштву и полицији; 4. ставови грађана о борби против корупције; 5. ставови грађана о раду организација грађанског друштва; и 6. демографија.

организација грађанског друштва, а тиме и њиховог потенцијала за борбу против корупције, битни су: (1) регулисање сукоба интереса и кумулације функција у грађанском друштву; (2) координација и сарадња организација које се определиле за борбу против корупције и (3) аутономност у раду и већа окренутост ка грађанима (Gavrilović и други, 2013: 60). Примарне методе које организације грађанског друштва користе када се боре против корупције укључују јавне кампање за подизање свести, спровођење истраживања и едукација о корупцији и борби против корупције, организовање јавних трибина и саслушања, праћење учинка владе, прикупљање информација и стварање антикорупцијских коалиција.

Графикон 15. Улога грађанског друштва у борби против корупције

Питање: Људи имају различита мишљења о улози невладиних организација у борби против корупције. Имајући то на уму, шта бисте рекли, коју улогу невладине организације треба да играју у борби против корупције?



Извор: Дан, 2016: 28

Организовани криминал и даље представља озбиљан проблем у Србији, посебно у домену прања новца и кријумчарења дроге. Тако је на основу Индекса глобалне конкурентности (*Global Competitiveness Index - GCI*) за 2017–2018. годину, Србија према индикатору Организовани криминал (*Organized crime*) рангирана на 107 месту од 137 земаља; према индикатору Трошкови пословања условљени тероризмом (*Business costs of terrorism*) на 77 месту од 137 земаља; према индикатору Трошкови пословања условљени криминалом и насиљем на 81 месту од 137 земаља (WEF, 2017: 257). У Извештају Европске Комисије из 2018. године истакнуто је да "Србија има одређени ниво припреме у борби против организованог криминала. Постигнут је одређени напредак у испуњавању препорука из претходног извештаја. Остварен је напредак у областима као што је управљање људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова и полицији. Побољшан је оперативни капацитет у Тужилаштву за организовани криминал и

Тужилаштву за кибернетички криминал. Усвојене су нове стратегије и акциони план за спречавање и борбу против трговине људима, именован Национални координатор за борбу против трговине људима и усвојен је нови Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма. Међутим, Србија тек треба да успостави евиденцију финансијских истрага и пресуда, као и систем праћења резултата истраге, кривичног гоњења и правоснажних пресуда у случајевима прања новца. Србија треба да се фокусира на имплементацију акционог плана договореног са Оперативном групом за финансијску акцију (*Financial Action Task Force - FATF*). Број пресуда за организовани криминал и даље остаје низак." (European Commission, 2018: 30). У решавању постојећих недостатака у наредном периоду, Србија би требала посебно да додатно повећа независност и капацитет сектора унутрашње контроле полиције (European Commission, 2018: 31). За ефикасно сузбијање организованог криминала, агенције за спровођење закона морају побољшати своје аналитичке капацитете, побољшати међуинституционалну сарадњу и, што је најважније, доказати позитивне резултате у борби против организованог криминала у форми коначних пресуда (Belgrade Centre for Security Policy, 2016: 16).

Од кључног је значаја уважавање у пуној мери опасности које доносе са собом прекограничне безбедносне претње: рат, тероризам и избеглице. Наведени изазови носе са собом нове ризике и траже адекватне одговоре на њих. Потребно је радити и на отклањању "стретешких мањкавости" у погледу сузбијања ризика прања новца и финансирања тероризма. Као препоруке неопходне за побољшања у области спречавања прања новца и финансирања тероризма издвајају се (Savet stranih investitora, 2018: 126):

- Развити систем који би омогућио бољу сарадњу између Управе и обвезника, као и Владе, а такође и бољу сарадњу са Министарством иностраних послова и судовима;
- Омогућити квалитетну јавну расправу у вези са доношењем нових прописа из области борбе против прања новца и финансирања тероризма и уложити додатне напоре са циљем делотворније примене већ постојећих прописа у овој области;
- Наставити са организовањем адекватних семинара и радионица у циљу спровођења одговарајућих обука за лица на које се Закон примењује, са циљем повећања ефикасности његове примене.

Институције које штите сведоке нису адекватно имплементирани. Ове институције су ограничене недостатком особља, опреме и објеката, и поверење жртава у њихове капацитете је такође ниско. Поред тога, Србији недостаје ресурса и институционалног оквира за правилно истраживање и гоњење случајева трговине људима. У нашој земљи,

стимулуси за добро управљање под снажним су утицајем међународне економије, понашања других влада и приватног сектора, па се стога међународна сарадња намеће као неминовност када је у питању сузбијање корупције и прања новца.

Радикална реформа пореског система и реорганизација пореске администрације, као и побољшање пореских процедура једна је од најважнијих институционалних реформи од значаја за јавно управљање, јер је евидентно да су у овој области највећи трошкови пословања. У циљу мобилизације ресурса, земља мора да реформише свој порески систем и прошири пореску основицу; смањи пореске дисторзије; и усваји приступ пореским расходима који минимизирају изгледе за будуће фискалне дефиците и у складу су са административним капацитетима. Када је у питању пореска политика, држава би требало да има за циљ стварање ефикасног и правичног пореског система, који би требало да подигне јавне приходе без прекомерног задуживања државе, а то треба учинити без обесхрабривања економских активности или радикалног одступања од пореских система у другим земљама. Пореске реформе треба да имају за циљ једноставност, једнакост и свеобухватност. У циљу постизања стабилног и праведног пореског система потребно је: (1) наставити са пореским растерећењем рада (плата и других новчаних примања) ради повећања нето примања радника (посебно нижег и средњег слоја) и подстицања личне потрошње; (2) порески више оптеретити високе дохотке, богатства, имовину и неинвестирану добит и (3) успоставити смислени систем мера и ефикасан надзор у борби против пореске евазије⁴⁰.

За јачање учинковитости јавних политика и јавног управљања од огромног је значаја и *подизање образовних капацитета*, при чему се има у виду веза између квалитета управљања људским ресурсима (*human resource management — HRM*), делотворности државе и националних развојних перформанси (Savić, 2007).

Децентрализацију такође треба посматрати као аспект реформе управљања у Србији (види: Stančetić, 2012: 769–786). Нарочито се пропагира теза да децентрализација у главним градовима мора да буде спроведена тако да осигура потребну равнотежу између демократичности и потреба грађана, те ефикасности, економичности и целовитости, на шта ставља тежиште и европска доктрина доброг управљања. Партиципација најширих слоја становништва у јавном управљању омогућује њихово усредсређивање на обликовање важних јавних политика и решавање јавних проблема, чиме се уједно јача и демократска страна локалне самоуправе и демократски политички систем на локалу.

⁴⁰ Види: Predsednički izbori 2017, Интернет, доступно на: <https://nezavisnost.org/predsednicki-izbori-2017/>

Локална аутономија је високо вреднована карактеристика доброг управљања. Почетком 1990-их Квалитет владе (QoG - *Quality of Government*) и сродни концепти, попут доброг управљања и капацитета државе, нашли су се у фокусу пажње теоретичара који се баве стањем у земљама у развоју и транзиционим земљама. Европски индекс квалитета владе (*European Quality of Government Index - EQI*), развијен је од стране Института за квалитет владе Универзитета Гетенборг, као једина мера институционалног квалитета (квалитета управљања) доступна на регионалном нивоу унутар ЕУ. Субнационалне регије су разврстане на нивоу NUTS 1 или NUTS 2, у зависности од земље.⁴¹ Наведени индекс обухвата три стуба: корупција, непристрасност⁴² и квалитет јавних услуга (као што је здравствена заштита, образовање и спровођење закона), и до сада је уз помоћ и подршку Европске Комисије публикован за 2010. година, а затим поново за 2013. и 2017. годину. EQI нам даје информације у вези са просечном перцепцијом и искуствима грађана са корупцијом и тиме у којој мери они оцењују пружене јавне услуге као непристрасне и доброг квалитета у региону у којем живе. Тамо где је већа вредност квалитета владе (EQI) економске трансакције су олакшане и ниво друштвеног поверења већи. Територије са ниским нивоом квалитета владе (нижа вредност EQI), бележе ниже нивое економског развоја, већу неједнакост у приходима и лошије еколошке исходе (Charron и Lapuente, 2018: 4-5). Иако је Србија још увек кандидат за чланство у ЕУ, она је била обухваћена истраживањем квалитета владе из 2013. године. У табели бр. 59 дати су резултати EQI за 2013. годину, за Републику Србију и њене регионе.

Табела 59. Квалитет владе (QoG) у Србији (земља која се третира на нивоу NUTS 2), 2013

NUTS назив	EQI 2013
RS Србија	-1.822
RS11 Београд	-2.223
RS21 Шумадија и западна Србија	-1.831
RS22 Војводина	-1.811
RS22 Јужна и источна Србија	-1.854
RS23 Косово и Метохија	-1.353

Напомена: EQI је први пут објављен 2010. године и комбинује индикаторе управљања Светске банке, на националном нивоу, са студијама које обухватају регионалне варијације унутар сваке земље. Као резултат, национални просек регионалних индекса једнак је управљачком скору Светске банке, при чему веће вредности означавају бољи квалитет владе.

Извор: прилагођено према: Charron и други, 2014: 30

Према регионалним варијацијама EQI 2013. године, Србија је рангирана на последњем месту а близу су још и Хрватска, Турска, Бугарска и Румунија (види: Charron и

⁴¹ NUTS је класификација коју ЕУ користи од 1988. године у статистичке сврхе, као и за алокацију средстава Кохезионе политике. Сваки NUTS ниво дефинисан је горњим и најнижим прагом становништва и то: 1. NUTS: 3 милиона - 7 милиона, 2. NUTS 2: 800,000–3 милиона и 3. NUTS 3: 150,000–800,000.

⁴² Непристрасност се третира као предуслов за пружање јавних услуга без обзира на преференције, односе или антипатије између пружалаца услуга и грађана.

други, 2014: 13). У склопу напора за постизање доброг и квалитетног јавног управљања, као и примене европских стандарда и праксе развоја региона, у нашој земљи неопходна је даља децентрализација у домену фискалног сектора, креирањем изворних прихода локалних самоуправа, односно имовинско-правних односа, у смислу преношења овлашћења управљања имовином са државног на ниво локалне самоуправе (Lovre, 2015: 194-195).

Посебну улогу има и приватни сектор, с обзиром на то да унапређење корпоративног управљања доприноси бољем јавном управљању. Мора се додати као ограничење и још један проблем од националног значаја који у знатном степену отежава рад владе и обара квалитет управљачких активности заснованих на њеним прерогативима, а тиче се Косова.⁴³ Решавањем статуса Косова стекли би се политички предуслови за усредсређивање на стратешки развој земље и ослободила енергија за решавање осталих крупних проблема. Коначно важна су и питања која се односе на враћање средстава остварених принудом срушених режима (реституција), као и на *реформу сектора безбедности* као важних јер таргетирају питања изван стандардних индикатора "бизнис и економски раст" алата.

За јачање владавине права подједнако је битан квалитет закона (да буду јасни, стабилни, кохерентни и спроводљиви) као и квалитет правосудног система који треба да буде ефикасан, независтан, одговоран и непристрасан. Такође треба имати у виду и то да јачање владавине права није само институционално питање, већ захтева и друштвену трансформацију у земљи, као и инкорпорирање фундаменталних правних вредности у свакодневну културу живљења (Ноххај, 2018). У наредном периоду за нашу земљу кључно је успостављање *правне државе* - влада ограничена законом, једнакост пред законом, ред и закон, предвидљива и ефикасна правда, јавна управа која поштује основна људска права (о овоме у: Вуковић, 2011). Као основне препреке успостављања и одржавања правне државе у нашој земљи истичу се: (1) ограничења које политичке елите постављају независном судству и другим контролним механизмима и (2) незаконит рад државних органа, посебно у оном делу који се тиче управљања државним економским ресурсима (приватизација, јавне набавке, субвенције, концесије итд) (Вуковић, 2011: 437). Један од механизма за контролу рада државних органа и функционера представљају

⁴³ У Извештају Европске Комисије из 2018. године наводи се да што се тиче нормализације односа са Косовом, Србија је остала укључена у дијалог. Међутим, Србија мора учинити додатне напоре и допринети успостављању околности које погодују потпуној нормализацији односа с Косовом. Србија мора учинити додатне значајне напоре на примени постојећих споразума и допринети успостављању околности које погодују потпуној нормализацији односа с Косовом, које ће бити дефинисане у правно обавезујућем споразуму. Види: European Commission (2018). Commission Staff Working Document - Serbia 2018 Report, {COM(2018) 450 final}, Strasbourg, 17.4.2018, SWD(2018) 152 final. Овај извештај покрива период од Октобра 2016 до Фебруара 2018. године.

независна регулаторна тела (Државна ревизорска установа, Агенција за борбу против корупције, Повереник за информације од јавног значаја, Комисија за заштиту конкуренције, Републичка радио-дифузна агенција, Заштитник грађана и други). Међутим, уместо да се њихови капацитети јачају, наведена тела се суочавају са недостатком простора и других техничких услова или ниским платама, руководиоци се именују као део политичких договора владајућих странака, а њихов рад је често био опструиран директним игнорисањем одлука и препорука, због чега је неопходно у наредном периоду овакву праксу прекинути.

У смислу решавања кључних изазова јавног управљања, Маџар (Mađžar, 2012), уместо крупног и хазардног залета у радикалну и свеобухватну промену система, указује на потребу за *стратегијом ситних поперижанских сукцесивних корака*, коју је још давно артикулисао Карл Попер својим познатим приступом малих корака (енг. *step by step*) а за коју је, поред осталог, неупоредиво лакше мобилисати широку јавност и осигурати њену подршку.

Када је о Србији реч, преко је потребан друштвени консензус о темељним вредностима на којима почива друштво попут слободе, демократије, људског достојанства, једнакости, равноправности, владавине права и поштовања људских и мањинских права, солидарности и социјалне правде, неповредивости власништва и очувања животног окружења за будуће генерације, развоја одговорне и ефикасне администрације која ће бити у стварној служби грађана и економије, као и осигурања квалитетног и доступног образовања темељеног на концепту целоживотног учења, како би оно могло постати мотор друштвено-економског развоја⁴⁴. У свом Извештају о светском развоју (*World Development Report*) из 2017. године, Светска банка (World Bank, 2017: 29) предлаже три једноставна принципа за спровођење реформи у области јавног управљања. Прво, важно је не размишљати само о форми институција, већ и о функцијама које институције обављају. Друго, одлуке о томе како користити капацитете и где улагати у капацитете зависе о релативној преговарачкој моћи актера, где је кључна асиметрија моћи. Треће, у циљу постизања владавине права, земље морају прво ојачати улогу закона како би се повећала конкурентност, променили подстицаји и преобликовале преференције - то јест, не размишљати само о владавини права (енг. *rule of law*), већ и о улози закона (енг. *role of law*).

⁴⁴ Види: Predsednički izbori 2017, Интернет, доступно на: <https://nezavisnost.org/predsednicki-izbori-2017/>

12.6. ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ И ИЗАЗОВИ ЗА БУДУЋНОСТ

У септембру 2015. државе чланице Уједињених нација усвојиле су Агенду за одрживи развој до 2030. године - акциони план за људе, планету и просперитет (*2030 Agenda for Sustainable Development - a plan of action for people, planet and prosperity*), у чијем је срцу визија трансформације света кроз смањење сиромаштва, трансформације друштава и заштите планете (UN, 2014). Циљеви одрживог развоја током наредних петнаест година указују на неопходност предузимања акција у подручјима од кључног значаја за човечанство и планету (визија је преточена у тзв. *five Ps*) - људи, планета, просперитет, мир и партнерство (*people, planet, prosperity, peace, and partnership*). Основе владавине права и доброг управљања, укључујући принципе поштовања људских права и осигурање једнакости, инклузивности, сарадње, транспарентности, одговорности, респонзивности и партиципације у доношењу одлука, прожимају имплементацију свих циљева.

Управљање за будућност какву желимо подразумева (United Nations, 2016: 13):

1. *Холистичко управљање са глобалном перспективом*: Одрживост подразумева размишљање о будућим генерацијама, што значи да земље треба да преиспитају начин на који користе природне ресурсе, постојеће производне и потрошачке обрасце, што је најважније у секторима попут енергије, транспорта и пољопривреде. Одрживост такође захтева холистички приступ решавању проблема друштва. Фокус ће се померити са економског раста мереног бруто домаћим производом (GDP), на модел инклузивног развоја који се односи на експанзију могућности избора које људи имају.
2. *Флексибилно, прилагодљиво и резилентно управљање*: Међусобно повезивање (интерконекција) излаже земље већим изазовима који произлазе из шокова и волатилности (нпр. финансијске кризе, ризици сајбер безбедности, тероризам, заразне болести итд.) и који захтевају већи капацитет за предвиђање, превенирање и одговор на настајање кризе. Владе морају бити агилне, проактивне и иновативне, да брзо реагују на динамичке промене окружења унутар и ван њихових граница. Оне треба да буду у стању да реагују на неизвесност, прилагоде се непредвидивим и брзим променама околности и одговоре на краткорочне изазове, без угрожавања будућег одрживог развоја.
3. *Колаборативно управљање*: Потрага за одрживим развојем захтеваће више кооперативног и флексибилног управљања како би се мултистејкхолдери усмерили на одрживе солуције. SDG 16 апелује на обезбеђивање респонзивног, инклузивног, партиципативног и репрезентативног доношења одлука на свим нивоима. Комплексне

друштвене изазове треба решавати кроз сарадњу између сектора, развијањем нових оперативних модела који комбинују ресурсе, знање и стручност широког спектра актера у јавном, приватном и сектору грађанског друштва у процесу доношења одлука. Владе, у овом контексту, служе као "повезујућа игла" (енг. *linking pin*), успостављајући нове платформе за сарадњу и нова правила која могу окупити заинтересоване стране како би служиле заједничком добру.

До сада се појам "е-влада" односио се на напоре тела јавних власти за коришћење ИСТ технологија за побољшање "својих" услуга – мање-више комуникација у једном смеру. У новије време неретко се истиче да е-влада није оправдала очекивања, па се све више говори о карактеристикама трансформацијске владе у контексту дигитализације и коришћења информационо-комуникационе технологије у јавној управи, за коју се сматра да је више прилагођена корисницима од е-влдаде (Merkovity, 2013). Основне карактеристике трансформацијске владе огледају се у томе што је уместо владе у средишту грађанин; влада наступа као фактор окупљања конкурентних извора сервиса грађана, а јавни подаци су доступни свима (о овоме у: Merkovity, 2013: 8).

У времену брзих промена, моћних глобалних утицаја и на организације и на државе, влада мора еволуирати у Паметну владу (*Smart Government*) (Види: Vidović, 2015). Паметна влада усмерена је на: 1. Сталну трансформацију јавног сектора; 2. Повећање конкурентности и изврности приватног сектора; 3. Побољшање управљања власништвом и профитабилност државних предузећа и 4. Интегрисани регионални развој (посебно крајева изван метрополе). Интернет ствари (енг. *Internet of things IoT*) има мноштво различитих дефиниција, а једна од најкраћих је да је то глобална мрежа која повезује паметне ствари. Интернет ствари (IoT) треба да помогне у решавању изазова као што су климатске промене, повећање енергетске ефикасности, боље искоришћење ресурса, побољшање услова живота.

Данас дигитална економија постаје све присутнија у приватном, али и у јавном сектору: образовање, здравствена заштита и јавна управа. *Дигитална економија* има значајне друштвене и еколошке реперкусије и, као таква, *омогућава трансформацију и реинжињеринг управљачких структура*, која даје "видљивој руци државе" пуни смисао, јер дигитализација има експоненцијалне могућности за раст, повећање продуктивности и постигнуће мета-националне предности (Ђурићин и Vuksanović Herceg, 2018: 34-35). Фузија нових технологија која брише границе између физичког, дигиталног и биолошког света, знак је почетка четврте индустријске револуције (Industry 4.0) па је, у складу са тим, у наступајућем периоду и у нашој земљи неопходно јаче и амбициозније деловање у

области дигитализације. Где смо сад у том погледу? Многи показатељи указују на то да је Република Србија углавном на почетку развоја информационог друштва, те да је дигитална економија још увек у "инсталационој фази". Индекс спремности мреже (*Networked Readiness Index - NRI*) је синтетички показатељ спремности једне земље да развија и користи ICT у свим областима живота. Овим индексом Светски економски форум (WEF) сваке године врши рангирање земаља према развоју дигиталне економије, омогућавајући тако владама тих земаља да сагледају националну конкурентност. Овај индекс је веома важно оруђе које доносиоцима одлука стоји на располагању приликом стратешког пројектовања развоја у циљу повећања националне конкурентности. Композитни индекс сачињен је од четири главне категорије (подиндекса), 10 поткатегорија (стубова) и 53 појединачна индикатора распоређених по различитим стубовима (види: World Economic Forum, 2016б: 34-36). *Подиндекс окружења* процењује у којој мери тржишни услови и регулаторни оквир земље подржавају предузетништво, иновације и развој ИКТ-а. Као први стуб - Политичко и регулаторно окружење процењује у којој мери политичко и регулаторно окружење у земљи олакшава продор ИКТ-а и развој пословних активности. То чини мерењем обима заштите права интелектуалног власништва, преваленције софтверске пиратерије, ефикасности и независности судства, ефикасности процеса доношења закона и свеукупног квалитета прописа који се односе на ИКТ. Као други стуб - Пословно и иновацијско окружење мери степен до којег пословно окружење подржава предузетништво узимајући у обзир степен бирократије, лакоћу покретања посла и опорезивање. Такође мери услове који омогућавају процват иновација укључивањем показатеља о укупној доступности технологије, интензитету конкуренције, условима потражње за иновативним производима (подстакнутим већим нивоом државних набавки производа напредне технологије) и доступности ризичног капитала за финансирање пројеката везаних за иновације. *Подиндекс спремности* мери степен у којем држава поседује инфраструктуру и друге факторе за подршку прихватању ИКТ-а. Као трећи стуб - Инфраструктура приказује стање информатичке инфраструктуре у земљи као и инфраструктуре која је важна за развој ИКТ-а: покривеност мобилном мрежом, међународну пропусност интернета, сигурне интернетске сервере и производњу електричне енергије. Као четврти стуб - Приступачност процењује доступност ИКТ-а у земљи кроз мере трошкова коришћења мобилне телефоније и трошкова претплате на широкопојасни Интернет, као и индикатор који процењује стање либерализације у 17 категорија ИКТ услуга, имајући у виду да интензивнија конкуренција тежи да дугорочно смањи малопродајне цене. Као пети стуб - Вештине мери способност становништва да

ефикасно користи ИКТ узимајући у обзир стопу уписа у средњошколско образовање, општи квалитет образовног система, а нарочито математичког и научног образовања, као и стопу писмености одраслих. *Подиндекс употребе* процењује ниво усвојености ИКТ-а од стране главних заинтересованих страна у друштву: владе, предузећа и појединаца. Као шести стуб - Употреба од стране појединаца мери ниво дифузије изабраних ИКТ-а међу становништвом неке земље, користећи пенетрацију мобилне телефоније, коришћење Интернета, власништво над личним рачунаром и коришћење друштвених мрежа. Као седми стуб - Употреба од стране бизниса приказује степен у ком предузећа у некој земљи користе Интернет за B2B (*business-to-business*) и B2C (*business-to-consumer*) операције као и њихове напоре на интегрисању ИКТ-а у своје операције. Такође мери капацитет фирми у смислу пријаве патената као и способност њиховог особља да иновирају.

Табела 60. Индекс спремности мреже, Србија, 2016. година

СРБИЈА	Рангирање (од 139)	Вредност (1–7)
Индекс спремности мреже 2016	75	4,0
Индекс спремности мреже 2015 (од 143)	77	4,0
Индекс спремности мреже 2014 (од 148)	80	3,9
Индекс спремности мреже 2013 (од 144)	87	3,7
А. Подиндекс окружења	103	3,7
1 стуб: Политичко и регулаторно окружење	110	3,2
2 стуб: Пословно и иновацијско окружење	82	4,1
В. Подиндекс спремности	48	5,2
3 стуб: Инфраструктура	45	4,9
4 стуб: Приступачност	56	5,6
5 стуб: Вештине	61	5,2
С. Подиндекс употребе	79	3,7
6 стуб: Употреба од стране појединаца	54	4,9
7 стуб: Употреба од стране бизниса	125	3,1
8 стуб: Употреба од стране владе	106	3,3
Д. Подиндекс утицаја	89	3,4
9 стуб: Економски утицај	79	3,1
10 стуб: Друштвени утицај	93	3,6

Напомена: Вредности се крећу у распону од 1 до 7, где веће вредности означавају боље исходе респективно.

Извор: World Economic Forum, 2016б: 167

Као осми стуб - Употреба од стране владе оцењује вођство и успех владе у развоју и имплементацији стратегија за развој ИКТ-а, као и у коришћењу ИКТ-а, мерено доступношћу и квалитетом владиних онлајн услуга. *Подиндекс утицаја* мери степен економског и друштвеног утицаја услед коришћења ИКТ-а. Као девети стуб - Економски утицаји мери утицај ИКТ-а на конкурентност путем технолошких и нетехнолошких иновација у земљи - мерено бројем пријава патената и улогом ИКТ-а у развоју нових производа, процеса и организационих модела. Такође мери укупни помак привреде ка

активностима које су интензивније засноване на знању. Као десети стуб - Друштвени утицаји има за циљ да процени друштвени напредак земље који је постигнут или унапређен коришћењем ИКТ-а. Такав напредак укључује - али није ограничен на - приступ образовању и здравственој заштити, уштеду енергије и активније грађанску партиципацију. У извештају Светског економског форума из 2016. године (World Economic Forum, 2016), обухваћено је 139 економија, а према овом истраживању Србија је рангирана на 75. месту са оценом 4,00 за NRI, што указује на то да дигитална економија у Републици Србији, и поред континуираног напретка од 2013, године још увек није довољно развијена (детаљније у табели 60).

Нема сумње да је развој Интернета и нових технологија отворио нове могућности за земље да постигну конкурентску предност. Ово је кључна карактеристика економије вођене иновација, а према Светском економском форуму (WEF), ово је подручје које има највећи потенцијал за унапређење економског раста и када је у питању Србија. Земље које су се дигитално трансформисале, улагале су у аутоматизацију основне државне администрације, као што су дигитална идентификација, финансијски и секторски специфични информациони системи за управљање и сл. Оне могу повећати утицај ових улагања кроз комплементарне политике и ојачати перформансну оријентацију у бирократским структурама. Те земље треба да наставе да шире е-владу, посебно дигиталне системе идентификације и услуге, које се баве пословањем и грађанима као што су онлајн регистрација предузећа, е- подношење пореза, е-набавке и центри за услуживање грађана (World Bank, 2016: 276). Примери одговарајућих технологија и допуна приказани су у табели 61.

Табела 61. Земље у транзицији: агенда за изградњу способних и одговорних институција и побољшање услуга

Технологија	Допуна
<ul style="list-style-type: none"> • Дигитални ID, G2G, G2C, и G2B системи е-управе и е-набавке • Дигитално управљање перформансама • Циљане иницијативе дигиталне транспарентности • Дигиталне платформе за повратне информације и партиципацију грађана 	<ul style="list-style-type: none"> • Рационализација процедура • Побољшана међуресорна сарадња • Регулаторне реформе • Јавно-приватна партнерства за услуге засноване на накнадама

Извор: World Bank, 2016: 277

Очекује се да ће дигитална трансформација одиграти кључну улогу у подстицању будућег одрживог раста у региону западног Балкана (важно и за Србију) и допринети регионалној сарадњи и добром управљању. Ако владе и друштва на западном Балкану одлуче да прихвате дигиталну трансформацију, она може допринети решавању неких кључних недостатака у смислу управљања, као што су корупција и слабости у смислу

владавине права, или више партиципативног и инклузивног управљања. Коначно, дигитална трансформација ће имати велики утицај на медије на Западном Балкану. Дигитални медији и друштвене мреже су важни алтернативни извори информација на медијским тржиштима, која су често обликована политизованим вестима и недовољном независношћу од влада и државног финансирања. Стога, смањени трошкови и брзина ширења електронских медија омогућавају потенцијални критички глас у многим економијама у смислу критичког и независног извештавања, чиме доприносе бољем и квалитетнијем управљању (Barbić и други, 2018: 60-61). На тај начин дигитална трансформација представља важан инструмент у контексту конвергенције региона западног Балкана са ЕУ и условима за чланство (Barbić и други, 2018: 9-10).

13. ДРУШТВЕНИ КАПИТАЛ У СРБИЈИ – ЕМПИРИЈСКИ НАЛАЗИ

13.1. ГЕНЕРАЛИЗОВАНО ПОВЕРЕЊЕ И ПОВЕРЕЊЕ У ПОЛИТИЧКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ

Са аспекта утицаја на друштвени и економски развој Србије, неопходно је разликовати три аспекта поверења: генерализовано поверење (поверење у људе уопште), поверење у институције и поверење у специфичне групе (породицу, пријатеље, суседе, припаднике одређене религије или нације). Подаци погодни за истраживање нивоа генерализованог поверења и поверења у политичке институције у Србији расположиви су захваљујући претходно поменутом пројекту EBRD-а *Life in Transition* (2006, 2010, 2016). Упркос друштвено-економским изазовима током претходне деценије, ниво генерализованог поверења у Србији је остао стабилан и одговара нивоу поверења у Западној Европи (табела 62), уз напомену да је у Западној Европи и осталим транзиционим земаљама забележена тенденција опадања нивоа поверења у људе уопште. Тако се у 2016. години, 28.88% испитаника у транзиционом региону изјаснило да имају или "неко поверење" или "потпуно поверење" у друге људе, у поређењу са 33,75% у 2010.

Табела 62. Генерализовано поверење у Србији (у %)

Генерализовано поверење	2006	2010	2016
Србија	29,53	35,68	35,08
Западна Европа	/	38,90	34,33
Транзиционе земље	29,38	33,75	28,88

Извор: LiTS I (2006), LiTS II (2010), LiTS III (2016)

Табела 63. Поверење у посебне групе у Србији (у %)

	2010	2016
Србија	89,53	84,55
Западна Европа	79,90	77,66
Транзиционе земље	84,05	87,75

Извор: LiTS II (2010), LiTS III (2016)

Нивои специфичног поверења задржали су се на високом нивоу (табела 63.), упућујући на закључак да *грађани Србије највише верују блиским пријатељима и породици.*

Институционалне промене се у Србији и даље интензивно одвијају и у погледу успешности функционисања политичких, економских и социјалних институција наша земља је и даље далеко од институционалних стандарда савремених земаља. Политичке институције у нашој земљи суочавају се са дубоком кризом легитимитета, будући да је према свима њима, без изузетка, неповерење грађана далеко израженије него поверење, што сужава друштвени капитал и омета успешну имплементацију јавних политика. Кључним узроцима ниског нивоа поверења у демократске институције сматрају се ширење корупције, клијентелизам и партократија. У табели 64 приказани су проценти испитаника за нашу земљу који су се изјаснили да имају потпуно или делимично поверење у наведене институције.

Табела 64. Поверење у институције у Србији (у %)

	2006	2010	2016
Председник	28,83	25,77	37,74
Влада	18,22	11,25	33,29
Локална власт	/	16,66	21,95
Парламент	15,61	9,67	23,01
Судови	15,83	15,60	26,53
Политичке партије	11,72	6,06	12,47
Оружане снаге	41,45	42,39	63,46
Полиција	31,03	35,35	48,48
Банке и финансијски систем	28,53	22,91	33,89
Страни инвеститори	26,78	17,44	25,33
Невладине организације	18,71	15,28	24,80
Синдикати	17,21	12,57	22,48
Религијске институције	48,60	41,80	48,74

Извор: LiTS I (2006), LiTS II (2010), LiTS III (2016)

На основу података у претходној табели може се закључити да поверење у институције варира у зависности од тога која институција је у питању. Притом, чињеница је да је у последњем посматраном периоду дошло до пораста поверења грађана Србије у све институције, иако је оно још увек ниско. Иако је ниво поверења у институције у Србији порастао, уочава се да је оно и даље испод просека за транзиционе земље и земље Западне Европе (табела 65). Највеће разлике уочавају се у нивоима поверења у

правосудни систем, парламент и институције локалне власти. Док у Западној Европи скоро половина грађана има поверење у ове институције, у Србији оне уживају двоструко мање поверења. Са друге стране, грађани Србије верују војсци и цркви више него сви европски народи.

Табела 65. Поверење у институције у 2016. години (у %)

	Србија	Транзиционе земље	Западна Европа
Председник	37,74	39,2	39,66
Влада	33,29	28,29	35,93
Локална власт	21,95	36,15	44,20
Парламент	23,01	23,31	37,13
Судови	26,53	28,42	49,80
Политичке партије	12,47	17,38	22,87
Оружане снаге	63,46	57,85	47,27
Полиција	48,48	48,12	57,40
Банке и финансијски систем	33,89	35,53	19,07
Страни инвеститори	25,33	23,63	14,66
Невладине организације	24,80	25,61	27,07
Синдикати	22,48	25,70	29,74
Религијске институције	48,74	38,95	25,33

Извор: LiTS III (2016)

Грађани Србије највише верују тзв. традиционалним и хијерархијским институцијама (војсци, цркви, полицији), док поверење судовима, парламенту и локалним властима поклања тек сваки четврти, односно пети грађанин. Разлог вишег нивоа поверења у традиционалне организације (црква и војска) је што се за обе врсте организације може рећи да су у односу на друге мање подложне за *кадрирање споља*⁴⁵, тако да је једна од њихових особина виши степен унутрашње аутономије. Током деценије и по, најмање поверење грађана Србије уживају политичке партије (исти је случај и у земљама Централне и Источне Европе), јер, како се сматра, служе за персоналну промоцију и остваривање личне користи, пре него што су у функцији остваривања јавног интереса.

Проблем политичке културе у нашој земљи огледа се у схватању устава и институција као декорације, а не као облигације, због чега, сликовито говорећи, политичке институције у Србији подсећају на покварени швајцарски сат, који је одличне марке али не ради, а основна функција му је да показује тачно време (Орловић, 2010). Ако је политичко поверење културно детерминисано и укорено у друштвеним нормама или базичним моделима социјализације, не може се много тога урадити у кратком року у циљу јачања поверења у нове демократске институције. У том случају биће потребне деценије или генерације да би се развило поверење неопходно за ефикасно функционисање демократских институција (Џунић, 2010). За повратак поверења у

⁴⁵ Могућност да инстанце власти (или неких других интересних организација) формалним или неформалним каналима именују или утичу на именовање руководећих кадрова организација.

институције неопходно је повећати ефикасност јавних политика - другим речима, потребна је одговорна јавна потрошња, али и то да развој демократских политичких институција прати истовремени развој демократске грађанске свести.

13.2. ИНТЕНЗИТЕТ ДРУШТВЕНЕ ПАРТИЦИПАЦИЈЕ

Партиципација у добровољним удружењима је следећа важна димензија друштвеног капитала. Мерење укључености појединаца у друштвене мреже заснива се на учесталости партиципирања појединаца у друштвеним активностима клубова, друштава и асоцијација.

Према истраживању CeSID-а у вези са друштвеним и политичким активизмом грађана Србије (Agencija za istraživanje javnog mnjenja CeSID i Nacionalni demokratski institut (NDI), 2014), у *предкризној 2007 години* спортске организације (8%), хоби организације (7%) и политичке странке (6%) бележе највећи број активиста, док је најмањи број активиста присутан код НВО (2%). Процена је да пред избијање кризе значајни друштвени и политички капитал поседује тек 5-6% политички утицајних и социјално и политички трајно ангажованих. Деценију касније, у *дубокој посткризној 2014 години* ништа се није битније променило. Још увек је релативно висок удео (прагматично) ангажованих у политичким партијама (15%), а порастао је број учлањених (18%), па и активних у црквеним одборима. На другој страни, даље је сужен ионако релативно скроман кадровски потенцијал синдиката (11%:6%), професионалних удружења (10% : 8%) и НВО (5% : 4%).

Удружења производе инклузивнији друштвени капитал. Чланови удружења имају више пријатеља, знају више људи у локалном окружењу, проводе више времена с различитим људима, те имају разноврсније мреже. Партиципација у организацијама сасвим сигурно указује на одређене облике друштвености, који су део институционалних аранжмана и културе одређеног националног контекста. У Табели 66 дат је преглед активног чланства у добровољним удружењима у Србији, као мера интензитета друштвене партиципације, према LiTS.

Подаци о чланству у добровољним удружењима из Табеле 66, који представљају добар показатељ друштвеног капитала земље, указују на то да релативно скроман број грађана Србије учествује у организацијама грађанског друштва. *На нивоу заједнице и друштва, грађани Србије не верују у своју властиту способност и колективну способност да се утиче на доношење одлука, па је и ниво учешћа у невладиним организацијама, удружењима, клубовима и другим облицима грађанског друштва релативно мали.* Низак

ниво активног чланства задржан је и у 2016. години у поређењу са 2010. годином. Једини изузетак представља пораст активног чланства у верским организацијама са 3,8% у 2010. години на 7,9% у 2016. години. С друге стране опада % активног чланства у синдикатима са 3% у 2010. години на 1,9% у 2016. години. Много је фактора који условљавају низак ниво партиципације, почевши од тога да људи немају времена због лоше економске ситуације и поштрених услова и конкуренције на тржишту рада, до чињенице да Србија и даље има проблема са функционисањем независних медија и успостављањем стабилних демократских институција. Такође, систем власти није показивао довољно интересовања, нити је стварао повољне услове за овакво ангажовање грађана.

Табела 66. Активно чланство у добровољним удружењима у Србији, %

	Србија	
	2010	2016
Цркве и верске организације	3,8	7,9
Спортско-рекреативне организације и удружења	3,7	3,4
Уметничке, музичке или образовне организације	2,6	2,1
Синдикати	3	1,9
Еколошке организације	0,5	0,5
Струковна удружења	2,4	2,6
Хуманитарне и добротворне организације	1,8	1,1
Удружења младих	0,7	0,7
Групе жена	/	0,7
Пољопривредне задруге	/	0,8

Извор: LiTS 2010; 2016

Посматрано према типу организације у које се грађани укључују, примећујемо следеће правилности. Само 2,1% испитаника активни су чланови уметничких, музичких или образовних организација. Такође, тек 3,4% испитаника активни су чланови спортско-рекреативних организација и удружења, при чему се бележи пад активног чланства у овим организацијама у поређењу са 2010. годином. Када је реч о организацијама чија је основна функција разонода (као што су спортске и уметничке организације), Србија спада у ред земаља са ниским степеном активности. Иако је одређена инфраструктура постојала у време социјализма (аматерски спортски клубови, позоришта и сл.), током пост-социјалистичке трансформације је или дошло до њихове професионализације или су угашене. С друге стране, висок притисак да се обезбеде финансије за свакодневно функционисање домаћинства/породице, најчешће доводи до постављања ове сфере ниско на скали приоритета. Учешће у синдикатима такође је веома ниско: међу потенцијалним члановима синдиката само 1,9% су чланови и активно учествују у активностима синдиката у 2016. години. Још је израженији недостатак укључености у организације чији је циљ друштвени активизам (еколошке и хуманитарне). У овој сфери, земље Балкана формирају блок са најнижим степеном партиципације у Европи. Овај облик удруживања

није био развијен ни током социјализма (јер су ове активности делимично биле део институција друштва), његов развој данас тече веома споро и најчешће је идукован споља - међународним организацијама и иницијативама. Грађани Србије укључени су у хуманитарне и добротворне организације, при чему 1,1% испитаника представља активне чланове. Учешће у еколошким организацијама је још мање: мање од 1% испитаника су чланови и активно учествују. Међутим, Србија се издваја по својим особинама када је реч о припадности религијским организацијама. Релативно велики удео испитаника укључен је у цркве и верске организације: 7,9% су чланови и активно учествују. Припадност верским организацијама и црквама је у већој мери присутна у земљама запада и севера Европе али Србија је међу пост-социјалистичким земљама у врху по овој врсти партиципације, што не изненађује с обзиром на значај која је конфесионална идентификација играла у нестајању Југославије. Изузетак су још и Пољска и Румунија, као што смо видели у претходној глави. Удруживање и на професионалном плану не игра значајну улогу у животу грађана, с обзиром да је тек 2,6% испитаника у 2016. години пријавило активно чланство у струковним удружењима.

У табели 67. дат је преглед учесталости друштвених интеракција (посматране кроз проценат испитаника који пријављују да се срећу са "пријатељима или рођацима који не живе са њима у њиховом домаћинству" најмање једном недељно) у Републици Србији.

Табела 67. Учесталост друштвених интеракција у Републици Србији

Земља	LiTS II (Q 3.25) и LiTS III (Q 4.24) Колико често се срећете са пријатељима?							
	Већином у току дана		Једном или два пута недељно		Једном или двапут месечно		Ређе него једном месечно	
	2010	2016	2010	2016	2010	2016	2010	2016
Србија	34,6%	18,3%	38,8%	43,1%	18,2%	28,3%	7,6%	10%

Извор: LiTS 2010; 2016

Као што се види из претходне табеле, већина испитаника у РС изјаснила се да се са пријатељима најчешће виђа једном или два пута недељно, што је настављено и у 2016. години. У Србији је забележен значајан пад у % испитаника који су изјавили да се са пријатељима срећу већином у току дана (са 34,6% у 2010 на 18,3% у 2016), док је забележен раст у % испитаника који су изјавили да се са пријатељима срећу мање учестало - једном или два пута недељно (са 38,8% у 2010 на 43,1% у 2016), једном или двапут месечно (значајно са 18,2% у 2010 на 28,3% у 2016) и ређе него једном месечно (са 7,6% у 2010 на 10% у 2016), што све скупа упућује на закључак да у Србији долази до смањења учесталости друштвених интеракција.

Табела 68. Значај неформалних мрежа у пружању помоћи другима у Републици Србији

Земља	LiTS II (Q 3.27) Ко је тај ко вам је најважнији и од кога бисте могли да затражите помоћ када вам је потребна?				
	Пријатељи	Рођаци	Другови из разреда	Локални руководиоци	Остали
	2010	2010	2010	2010	2010
Србија	55,1%	37%	5,7%	2,1%	0%

Извор: LiTS 2010

У табели 68. и 69. указује се на значај неформалних мрежа у пружању помоћи другима и приликом тражења посла. Тиме се потврђује да је *поред генерално ниског нивоа поверења још једна од одлика и специфичности друштвеног капитала у РС значајна улога неформалних мрежа*. Ради се о томе да друштвени капитал Србије обухвата густе неформалне мреже, а неке од њих крше принципе владавине права и негују корупцију и организовани криминал. Густа мрежа неформалних веза и персонализоване размене су веома честе на свим нивоима када је у питању наше друштво. Лични контакти, рођачке везе и неекономски фактори спајају политичку, друштвену и економску моћ. У областима запошљавања, личне везе често су и даље важније од стручности или искуства. Шире хоризонталне друштвене мреже које се заснивају на принципима поверења и владавине права нису довољно развијене у Србији, што ограничава друштвени капитал земље.

Стога је највећи изазов који се мора решити тај да се обезбеди да се овај друштвени капитал не користи превише као канал моћи и утицаја у постизању приватних циљева чиме се крше постојећа правила и норме. Густа мрежа неформалних веза и персонализоване размене су веома честе на свим нивоима када је у питању наше друштво. Лични контакти, рођачке везе и неекономски фактори спајају политичку, друштвену и економску моћ. У областима запошљавања, личне везе често су и даље важније од стручности или искуства. Таква пракса не само да крши постојећа правила о конфликту интереса, већ подрива и друштвени капитал подгревањем уверења да су везе једина ствар која је битна за напредовање у каријери.

Као што се види из претходне табеле, на питање ко је тај ко вам је најважнији и од кога бисте могли да затражите помоћ када вам је потребна чак 55,1% испитаника у РС изјаснили су се да би најпре затражило помоћ од пријатеља када ја то потребно.

Табела 69. Значај неформалних мрежа у проналаску посла у Републици Србији

Земља	2016, LiTS III (Q 6.04) Који је ваш главни извор информација о могућностима запошљавања?							
	Огласи за посао (у штампаним медијима)	Огласи за посао на радију или TV-у	Огласи за посао на Интернету / SMS	Јавна агенција за запошљавање	Приватна агенција за запошљавање	Породични односи	Пријатељи	Политичке везе
Србија	19,6%	0,9%	16,8%	32,7%	1,9%	3,7%	23,4%	0,9%

Извор: LiTS 2016

Као што се види из претходне табеле, Грановетерова "снага слабих веза" за мобилност на тржишту рада и лакоћу проналажења нових радних места потврђује се и на примеру Србије, где се 23,4% испитаника изјаснило да су, после Националне службе за запошљавање (32,7%), њихов главни извор информација о могућностима запошљавања пријатељи.

На основу претходне анализе јасно је да у Србији доминирају неформалне (затворене) мреже, те да је интензитет друштвене партиципације, посматран кроз активно чланство у добровољним удружењима, веома низак.

Резултати истраживања спроведеног 2015. године, од стране IPSOS Strategic Marketing-а, показали су да у другим акцијама у вези са демократским процесима учествује релативно мали проценат грађана, али се тај проценат донекле увећао у односу на претходну посматрану годину (Слика 17. и 18.).

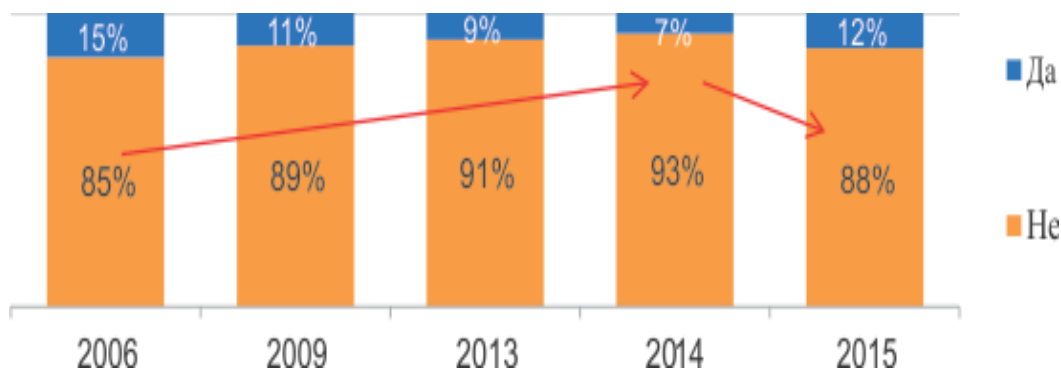


Слика 17. Учествовање грађана у другим акцијама у вези са демократским процесима

Питање: Да ли сте у последњих годину дана сами предузели или активно учествовали у било каквој акцији или иницијативи везаној за решавање неког проблема у вашој локалној заједници?

Извор: IPSOS Strategic Marketing, 2015: 22

Процент учешћа грађана у некој иницијативи за решавање проблема у локалној заједници порастао је у односу на претходну посматрану годину за 5%.

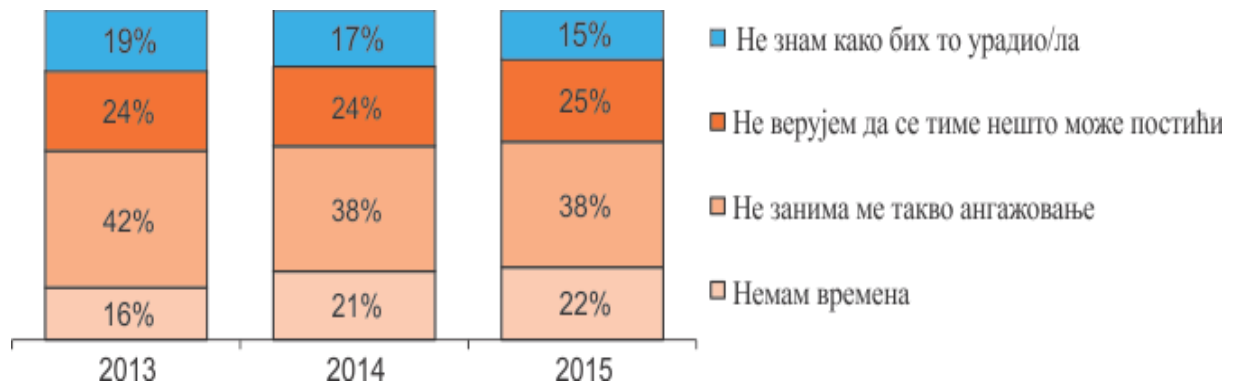


Слика 18. Учествовање грађана у другим акцијама у вези са демократским процесима

Питање: Да ли сте у последњих годину дана сами предузели или активно учествовали у било каквој акцији или иницијативи везаној за решавање неког проблема у вашој локалној заједници?

Извор: IPSOS Strategic Marketing, 2015: 22

Као и претходних година, као најчешћи разлог за неучешће грађани наводе незаинтересованост - 38%, а затим и недостатак времена (22%). Слично као и претходних година, сваки четврти грађанин као разлог за неучешће наводи неповерење да се таквим ангажманом нешто може постићи, а 15% да не знају како то да учине. Процент грађана који су као разлог навели да не знају како то да учине, благо се, али систематски, смањује од 2013. године. Тај разлог 2015. године је навело 15% грађана, 2014. 17%, а 2013. 19% грађана (Слика 19).



Слика 19. Најчешћи разлог за неучешће грађана у демократским процесима

Питање: Шта је главни разлог што нисте били учесник или покретач неке акције?

Одговори грађана који нису учествовали ни у једној акцији (91% 2013. и 93% 2014.)

Извор: IPSOS Strategic Marketing, 2015: 23

После демократских промена 2000. године, формиране су разноврсне мреже и коалиције организација грађанског друштва које су успешно утицале на јавну политику у области права жена, деце, особа са инвалидитетом, у питањима дискриминације, националних мањина, Рома, младих, сиромаштва, социјалне заштите, слободног приступа информацијама, подстицајног оквира за развој грађанског друштва и друго. У последње време се формирају коалиције око актуелних друштвених тема, као што су социјално предузетништво, енергетска ефикасност, рурални развој, коришћење IPA фондова и сл. У новије време неке од организација грађанског друштва активно пружају услуге и по питању социјалних проблема као што су насиље, трафикинг, заштите потрошача и бесплатне правне помоћи (Bertelsmann Stiftung, 2018). Учешће организација грађанског друштва (ОCD) у процесу креирања јавних политика, а самим тим и у њиховом праћењу и евалуацији, није системски уређено у Србији. Осим тога, грађанско друштво и поред побољшања његове улоге и даље има недовољан утицај на јавне политике јер владина тела не одржавају редовно јавне расправе и консултације о нацртима закона и предлозима политика (Bertelsmann Stiftung, 2018). И поред тога што у Србији постоји 26.000 синдиката који треба да заступају и штите интересе својих чланова, овај број није гаранција за испуњење такве мисије. Реч је о томе да социјални дијалог између државе,

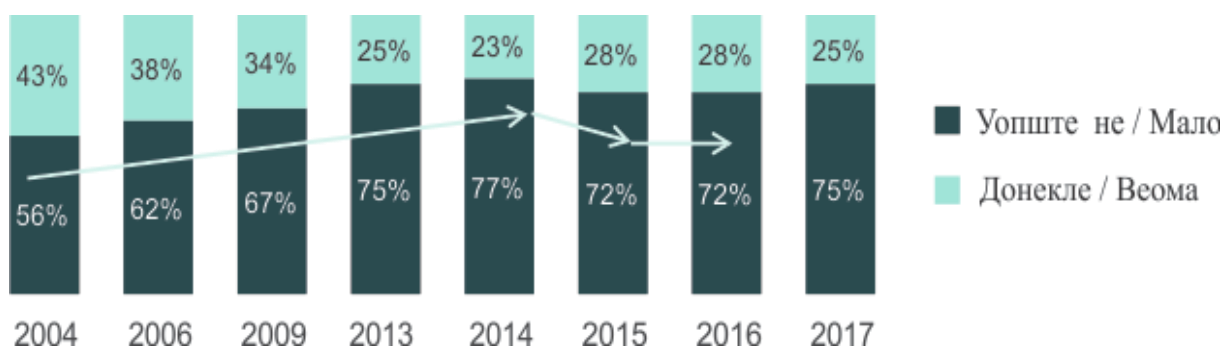
синдиката и послодаваца није активан и не даје опипљиве резултате (Bertelsmann Stiftung, 2018). Када је у питању функционисање организација грађанског друштва један од значајних проблема је и њихово финансирање, односно одсуство стабилног финансирања и јасних критеријума за добијање јавних средстава, посебно на локалном нивоу. И у 2018. години процентуални износ издвајања за ову област није се значајно мењао, и чини 0,012% свих расхода (види: Burazer и Ivković, 2018).

Неразумевање и слаба видљивост грађанског активизма у Србији у складу је са трендом ревитализације традиционалног конзервативизма, великим очекивањима и ослањању грађана на државу, приклањању ауторитарности, изражавању ставова који сведоче о неверици у будућност, економији преживљавања који скупа указују на одсуство модернистичког израза колективне рационалности какву подразумева грађанско друштво (Milićević, 2011: 62). Даљи развој грађанског друштва у нашој земљи биће условљен јачањем владавине права, повећаном стопом привредног раста и афирмацијом демократске политичке културе.

13.3. ОБРАСЦИ ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЦИПАЦИЈЕ

Пост-ауторитарна друштва су карактеристична по неуједначеном интересовању грађана за политичка питања. Након значајног политичког ангажовања грађана у време непосредно пре и након друштвене промене, у каснијем периоду након спровођења захтевних реформи, а услед крхкости институција новог демократског система и корупције, долази до испољавања малодушности и апатије грађана према политици.

У Србији забрињавајуће низак степен учествовања грађана у политичком животу значајно утиче на квалитет политичког комуницирања, јер у овом случају не постоји трећи ослонац у институционалном "троношцу" (о овоме у: Radojković, 2003: 304-305), што отвара озбиљно питање о дOMETИМА грађанске свести и могућности да демократија на нашим просторима постане "пожељан" друштвени поредак. Подаци о Србији говоре о веома ниском нивоу, садржају, ширини и квалитету политичке партиципације, а као најзначајнији облици политичке партиципације наводе се: 1. Јавна расправа, 2. Петиција, 3. Народни адвокат - омбудсман, 4. Иницијатива, 5. Референдум, 6. Изражавање протеста и 8. Грађанска непослушност. Неопходно је да грађани партиципирају у свим, па и у великим политичким питањима, као што су европски пут Србије и статус Косова.



Слика 20. Заинтересованост грађана за политику

Питање: Колико сте ви лично заинтересовани за политику?

Извор: CRTA i Ipsos Strategic Marketing, 2017: 15

Центар за истраживање, транспарентност и одговорност (CRTA) у сарадњи са *Ipsos Strategic Marketing*-ом спровео је истраживање "Учешће грађана у демократским процесима у Србији" 2017. године, пету годину заредом. Циљ истраживања био је да утврди степен спремности грађана Србије да учествује у демократским процесима који подразумевају разне облике учешћа грађана, од гласања на изборима до покретања и учешћа у конкретним акцијама, и прати промене у степену учешћа током времена. На основу истраживања најупадљивији негативан тренд уочен је у погледу поверења грађана да сопственим ангажманом могу да мењају ствари, а најупадљивији позитиван тренд у погледу подршке демократији као најбољем политичком систему за Србију. Резултати су показали и то да је заинтересованост за политику поново благо опала у односу на претходне две године и вратила се на ниво из 2013. године: 25% грађана је изјавило да их политика бар донекле, ако не и веома интересује (2013: 25%, 2014: 23%, 2015: 28%, 2016: 28%) (Слика 20.)

Табела 70. Заинтересованост грађана за одређене теме

Питање: Колико вас лично интересују следеће теме?

%УГЛАВНОМ + ВЕОМА ЗАИНТЕРЕСОВАНИ

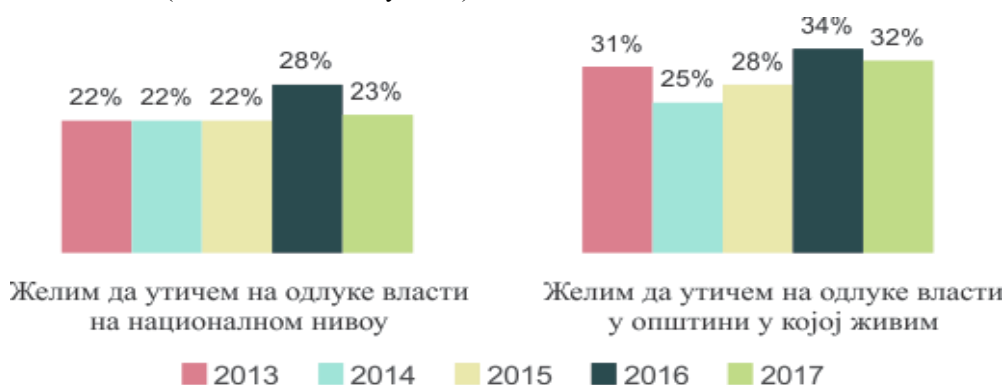
Година	2013	2014	2015	2016	2017
Теме					
Локални избори за скупштину ваше општине или вашег града	32	26	35	37	39
Рад и организација ваше локалне самоуправе	29	29	32	33	35
Рад појединачних министарстава из владе	24	25	27	26	31
Избори за Скупштину Србије	23	22	27	28	32
Систем уређења власти у Србији	23	25	26	24	26
Рад и организација Владе Србије	23	24	27	27	30
Рад и организација Скупштине Србије	19	19	20	20	20

Извор: CRTA i Ipsos Strategic Marketing, 2017: 17

Позитивни помаци уочени су у погледу обавештености грађана о темама везаним за политику, политички систем и носиоце власти у Србији. Исказана заинтересованост за већину тема порасла је у односу на претходну годину и сада је јасно препознатљив тренд благог али систематског пораста заинтересованости у последњих пет посматраних година (табела 70.).

Са друге стране, смањено се проценат грађана који су саопштили да су учествовали бар у некој акцији везаној за политику, решавање проблема и доношење одлука, а смањено се и проценат оних који изражавају и саму жељу да утичу на одлуке власти на локалном и на националном нивоу (Слика 21).

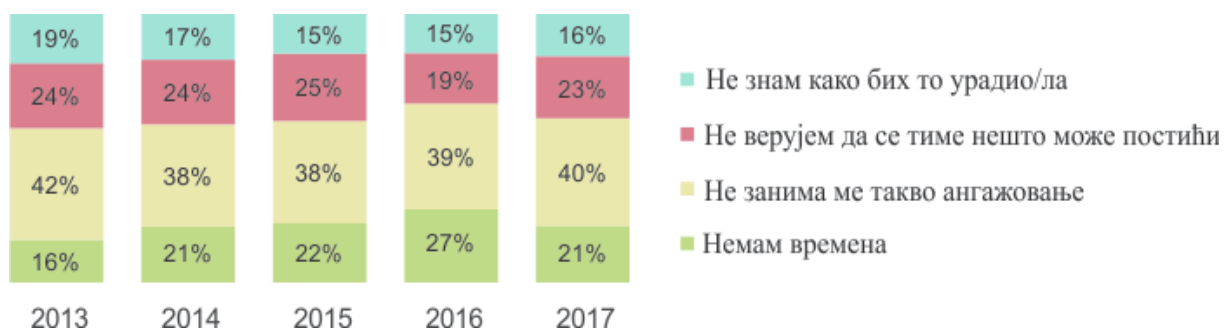
% СЛАЖЕ СЕ (Углавном + У потпуности)



Слика 21. Жеља грађана да се утиче на одлуке власти на локалном и на националном нивоу

Извор: CRTA i Ipsos Strategic Marketing, 2017: 23

Као и претходних година, као најчешћи разлог за неучешће грађани наводе незаинтересованост за такво ангажовање (40%), а скоро сваки четврти као разлог наводи неповерење да се тиме нешто може постићи (Слика 22), што је у духу преовлађујућег уверења да колективна мобилизација и акција зарад неког општег циља и бољитка није у "надлежности" грађана већ је то туђи посао - пре свега државе. Тиме се генерише својеврсни "зачарани круг" неповерења где су везе друштва и државе минималне.



Слика 22. Најчешћи разлог за неучешће грађана у демократским процесима

Питање: Шта је главни разлог што нисте били учесник или покретач неке акције?

Одговори грађана који нису учествовали ни у једној акцији

Извор: CRTA i Ipsos Strategic Marketing, 2017: 21

И политичке институције и друштвени капитал важне су детерминанте политичке партиципације. Политичка партиципација може бити формална (институционализована, конвенционална, изборна), као што је гласање на изборима (гласање, кампања, групне активности и остале форме везане за конвенционалну политику), и неформална (неинституционализована, неконвенционална, неизборна), која се односи на политичко деловање које је изнад и изван изборних активности, а њихов спектар је релативно широк (протести, демонстрације, писање петиције, штрајкови). Политичка партиципација се дакле операционализује на два начина: (1) излазност бирача на националним изборима и (2) неизборна партиципација. У Србији су последњих двадесет година постојале осцилације у коришћењу и комбиновању изборне партиципације (гласања) и неизборне партиципације (демонстрације у циљу одбране изборне победе 1996-7 и 5. октобра 2000). Након "демократије тргова и улица" деведесетих година, турско политичко тло полако се смирује, а изборна партиципација остаје јемство за избор и контролу политичара и могућност за избор и обликовање јавних политика (види: Orlović, 2012).

Знатан проценат грађана у Србији учествује у политичком животу на изборима.
У табели 71. дат је преглед изборне партиципације у Србији према LiTS.

Табела 71. Изборна политичка партиципација у Србији, LiTS

Земља	% грађана који су гласали на недавним локалним изборима		% грађана који су гласали на недавним парламентарним изборима		% грађана који су гласали на недавним председничким изборима	
	2010	2016	2010	2016	2010	2016
Србија	74,5	64,4	75,6	65,3	77,7	67,6

Извор: LiTS 2010; 2016

На основу података из табеле 71 може се уочити да на последњим локалним, парламентарним и председничким изборима опада % испитаника који су гласали, што доводи до закључка о силазном тренду када је у питању изборна партиципација, као још увек далеко најзаступљенији облик политичке партиципације у Србији. Опадање поверења грађана Србије у изборне процесе под утицајем је: све чешћих превремених избора; проблема са бирачким списковима и страхом да се глас може злоупотребити; проблема у раду изборне администрације и све већих притисака на бираче; међусобне размене негативних порука између власти и опозиције како на републичким, тако и на локалним изборима и сл. (види: Branković и Svejin, 2018: 41-42).

Табела 72. Чланство у политичким партијама у Србији (у %)

	ДА		НЕ	
	2006	2016	2006	2016
Чланство у политичкој партији	11,36	8,48	88,64	91,52

Извор: LiTS, 2006; 2016

Табела бр. 72. садржи податке о чланству у политичким партијама као форми политичке партиципације у Србији у последњој деценији. Процент испитаника који су чланови политичких партија у 2016. години је 8,5% и подаци јасно указују на благи пад овог облика партиципације, мерено у смислу чланства, као конвенционалне форме политичке партиципације.

У табели 73. дат је % грађана који упражњавају неки од образаца политичке партиципације мимо избора у Републици Србији, према LiTS.

Табела 73. Остале форме политичке партиципације у Србији, LiTS (у %)

	Практиковао		Можда би практиковао		Никада не би практиковао	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016
Демонстрације	14,00	7,16	21,70	32,36	64,30	60,48
Штрајкови	9,50	6,63	26,10	34,95	64,40	58,42
Петиције	12,91	11,60	42,74	44,63	44,34	43,77

Извор: LiTS, 2006; 2016

Динамика политичке партиципације, у смислу неконвенционалних политичких активности, указује на то да је проценат грађана који су резервисани према алтернативним формама политичког активизма, као што је учествовање у демонстрацијама, штрајковима или потписивање петиција очигледно мањи него пре десет година (трећа колона табеле 73 показује мањи проценат грађана који никада не би учествовао у таквим активностима). Повећано интересовање за политичке активности углавном је усмерено на пасивно учешће у таквим активностима (*можда би практиковали*), уместо на активно политичко учешће (*практиковали би такве активности*). Индикатори који обухватају истинско партиципативно политичко понашање имплицирају опадајући интензитет активног политичког ангажмана. По питању ванизборних форми политичке партиципације грађани Србије највише прибегавају потписивању петиција и законитим демонстрацијама, а нешто мање учествовању у штрајковима и придруживању некој политичкој партији. Пораст процената оних који су потписали петицију као облик грађанског активизма, као и све чешће коришћење интернета, насупротив све ређем присуствовању традиционалним састанцима и контактирању државних званичника, указује на то да је неопходно креирање нових начина на које би грађани могли да се укључе у активности локалних друштвених заједница. Укратко, Србији је потребан национални програм односно стратегија, која би представљала основу за политику е-демократије, а као примери могу послужити земље попут Канаде, Шведске и Велике Британије.

У наступајућем периоду посебну пажњу треба посветити активирању укупних политичких потенцијала *младих*, чиме се пружа допринос бржем и квалитетнијем

учвршћивању демократског поретка. Исто тако, јачање политичке партиципације *жена* незаобилазан је сегмент реформе јавне политике. У кључне факторе који ометају напоре да се женска перспектива интегрише у процес стварања јавне политике убрајају се недостатак традиције партиципативне политичке културе, демократичности, транспарентности политичког система и плурализма мишљења (Чичкарић, 2009).

13.4. КЉУЧНЕ ПРЕПОРУКЕ ЗА ЈАЧАЊЕ ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Потреба за истраживањем друштвеног капитала у нашој земљи условљена је чињеницом да Србија не може своје планове развоја да базира само на повећању људског и физичког капитала, већ мора да обезбеди и квалитетно институционално окружење.

Упркос реформама, српско друштво је и даље погодно тле за популизам, демагогију, корупцију и концентрацију моћи у самом врху политичке власти, због раширеног неповерења, неразвијеног грађанског друштва и ниског нивоа демократске политичке културе и партиципације. И поред тога што су заживеле нове институције и процеси који обликују формирање и коришћење друштвеног капитала, старе норме и вредности као што је персонализација веза и државни патернализам и даље имају важност. Расправа о друштвеном капиталу и његовим конститутивним елементима, посебно је важна за разматрање будућности транзиционих земаља, каква је и наша. Очито је да Србију карактерише дефицит скоро свих форми друштвеног капитала, што имплицира да је неопходно створити друштвену климу и културу у којој мреже контаката, поверења и активности и утицаја - друштвени капитал, не би били привилегија тек десетине становништва из редова транзиционих добитника.

Српско друштво карактерише мањак поверења, премошћујућег (међугрупног) друштвеног капитала и културе дијалога и толеранције. Уз то треба указати на високи степен непотизма, кронизма и корупције (види: Miladinović, 2012: 69-72). Ауторитаризам, патријархални традиционализам и колективизам су и даље доминантне вредносне оријентације. У Србији репродукција друштвеног живота добрим се делом одвија на бази функционалности учвршћујућег друштвеног капитала. То смањује друштвену покретљивост, подстиче друштвену искљученост, што један део популације оставља друштвено неинтегрисаном (Stanojević, 2016: 157). Суочени смо са стварањем таквих друштвених мрежа које карактерише екстремно висока друштвена моћ, учвршћујући друштвени капитал као примарни облик и премошћујући друштвени капитал као

секундарна форма. За разлику од капиталиста који располажу сопственим капиталом, чланови доминантне класе у српском друштву, преко владајућих странака, контролишу процес друштвене репродукције, као и институције за заштиту система. У нашим условима, циљ стварања таквих мрежа било је успостављање монопола контроле над одређеним ресурсима, као што су послови, информације о финансијским и другим економским трендовима и сл. Негативне импликације друштвеног капитала у нашој земљи испољавају се кроз корупцију, фамилијаризам, непотизам, клијентелизам и партократију. Одсуство поверења међу економским актерима подразумева раст трансакционих трошкова, тешкоће у склапању уговора и неизвесност у реализацији постигнутих (Гостовић, 2018).

Специфичност друштвеног капитала у Србији у најкраћем би могла да се опише као мањак поверења у институције и генерализованог поверења, који стоји на путу унапређења економске и институционалне ефикасности, као и снажним неформалним мрежама (тзв. мрежном капиталу), које у највећем броју случајева представљају препреку реформским процесима.

Као што је потврђено регресионом анализом, када је у питању улога друштвеног капитала, а посматрано у контексту подизања нивоа квалитета јавног управљања, у наредном периоду посебан фокус треба да буде на компоненти поверења у институције.

Јачање поверења у институције, као кључног исхода доброг управљања, у наредном периоду у нашој земљи од суштинског је значаја како за динамику политичког живота и реформске напоре које треба учинити, тако и за виши степен политичког и грађанског активизма. Као најчешћи разлози изузетно ниског поверења у институције у нашој земљи наводе се клијентелизам (свеприсутне и јаке неформалне мреже) и партијска патронажа (која онемогућава непристрасно функционисање институција, подстиче корупцију и резултира одсуством грађанских структура и културе, те више екстерно него интерно вођеним реформама и сл.) (SeConS, 2017: 5). Институционалне реформе наилазе на озбиљне препреке почев од историјског наслеђа слабих демократских институције и владавине права, преко свеприсутних клијентелистичких мрежа и заробљавања јавних ресурса (укључујући и институције) од стране политичке елите, до широко распрострањене корупције и неефикасности у пружању услуга, због слабих људских или материјалних ресурса (SeConS, 2017: 3). Како смо показали, оно што је интересантно, ниједан национални/централни ниво власти нема поверење већине грађана.

Пре свега, потребно је јачати поверење у институције путем којих се артикулишу захтеви у политичком систему - невладине организације, медији, синдикати и политичке

партије. Као један од кључних разлога слабе укључености грађана у политички живот истиче се недостатак поверења у политичке партије. Током деценије и по, најмање поверење грађана Србије уживају политичке партије (исти је случај и у земљама Централне и Источне Европе), јер, како се сматра, служе за персоналну промоцију и остваривање личне користи, пре него што су у функцији остваривања јавног интереса. Ово је утолико важније уколико имамо у виду да су политичке партије резервоари људских ресурса и политика којима се испуњавају институције законодавне и извршне власти, али и да обликују политички амбијент, политичку културу и значајан део свакодневног живота грађана Србије. Процењујући досадашње демократизујуће ефекте политичких партија у начелу могло би се рећи да су оне допринеле настајању изборне демократије (демократије ниског интензитета); с друге стране, оне су, уз слабо грађанско друштво и затечену ауторитарну политичко-културну матрицу, основни кривац што није дошло до етаблирања пуног, либерално-демократског модела отвореног и за облике грађанске партиципације, односно стабиловања и консолидовања демократских институција (Stojiljković 2015a: 11). Неповеће грађана у политичке партије као важне политичке институције производи одређену врсту делегитимације страначког живота. Без намере да дубље анализирамо ову појаву, уопштено говорећи, вредносна матрица у овом домену базирана ја на партократији. Уместо окренутости решавању стварних проблема грађана путем критичке и отворене комуникације, политичке партије у нашој земљи доминантно користе образац "индоктринације" у комуникацији са бирачким телом (па и са ширим чланством). Како би се ојачало поверење грађана у политичке партије није довољно само фокусирање на проблеме финансирања политичких партија и финансирања кампања, већ је неопходно да политичке партије понуде свеобухватну (холистичку) агенду интегритета. То подразумева (види: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2017: 117-118): (1) да политичке партије понуде снажну политичку визију, свеже и иновативне програме којима се адресирају горући текући проблеми; (2) да политичке партије креирају алтернативне форме ангажовања грађана путем алтернативних форми чланства, као што су придружени чланови или присталице; (3) да политичке партије подстичу атмосферу плурализма и инклузивности кроз ангажовање и успостављањем везе са широким спектром идеолошки компатибилних друштвених организација, друштвених покрета и интересних група. Фокус нарочито треба да буде на ангажовању жена и младих људи; (4) да политичке партије обезбеде потпуну транспарентност финансирања, стриктно регулисање сукоба интереса, и примену здравих антикорупцијских политика и механизма унутрашње партијске демократије; (5) да

политичке партије промовишу употребу алата за дигитално ангажовање (интерактивни вебсајтови и апликације) и јачају родну равноправност у руководећим структурама; (б) да политичке партије повећају транспарентност информација о изабраним представницима, укључујући обезбеђење приступа транспарентним финансијским подацима о политичким кампањама и финансијским интересима својих представника.

Парламент је угаони камен демократије. Од њега се очекује да буде централна институција политичког система. Законодавна активност парламента је већ дуго доминантно реактивна, са сликом јаке извршне власти и ослабљеног парламента. Политичка стварност и политички контекст је такав да морамо обратити пажњу на то да парламент није креатор политике, он "реагује" на предлоге који долазе од владе и, у целини узев, не доприноси интензивирању реформских процеса. У младој демократији као што је Србија, слика неефикасног парламента доприноси стварању сумњи у домете демократије и демократских институција. Три су групе кључних разлога за демократску инсуфицијенцију која истовремено лимитира улогу и моћ парламента (види: Stojiljković, 2015б: 83-84): (1) нормативна и институционална нестабилност - и поред усвајања великог броја нових закона многи од њих се доносе по хитној процедури и углавном су само допуне и модификације неколико година раније донетих закона, при чему постоји недостатак потребних подзаконских аката и прописа, као и институција задужених за имплементацију ових закона; (2) нетранспарентност - посебно је видљива у зони репродуковања односа моћи, односно буџетирању (буџетски планови и буџетски извештаји), јавним набавкама и приватизацији, као и транспарентности у избору највиших управљачких структура у јавним предузећима; и (3) ограниченост јавних расправа и дебата у законодавном процесу - има за последицу да се велики број закона усваја по хитном поступку, што оставља мало простора за учешће јавности у процесу доношења одлука, што се негативно одржава на транспарентност и одговорност као демократско јавно добро. У циљу јачања поверења у парламент, као централној институцији демократског живота, од суштинског значаја је (Stojiljković, 2015б: 84-85): (1) промена изборног система која би резултирала непосредним избором народних посланица и посланика; (2) смањивање јаза између парламентарне и "животне агенде", односно окретање парламента "животним темама" - економски проблеми, положај младих, социјална политика, Косово, здравство и борба против корупције и криминала; (3) боља информисаност и знање о парламенту што изискује изналажење иновативних канала и флексибилних форми стицања знања и оспособљавања за праћење рада парламента. Нарочито је битно јачање надзорне улоге Народне Скупштине, као једне од четири најважније функције.

Имајући у виду незадовољавајуће резултате у области владавине права и корупције, од кључног значаја за нашу земљу у наредном периоду јесте и јачање поверења у судове. У циљу јачања поверења грађана у судове битне су следеће препоруке (Društvo sudija Srbije, 2017: 89-91): (1) реформу правосуђа планирати и реализовати усаглашеним и примењивим изменама система а не мењањем људи; (2) стабилизovati правосудни систем кроз: напуштање праксе честих и неусаглашених измена прописа, посебно ако је то учињено на начин да су у нескладу са континенталним правним системом коме традиционално припада правни систем Србије; обезбеђење услова за њихову примену пре усвајања прописа; обезбеђење међусобне и унутрашње усаглашености прописа уз уважавање мишљења стручњака приликом њихове израде; заснивање судских одлука на правилној примени и тумачењу прописа; (3) унапредити материјални положај свих запослених у судству, посебно имајући у виду да је плата судије материјална гаранција његове независности, као и то да је судији забрањено да се, осим судијским, бави другим пословима и активностима; (4) обезбедити независан правосудни буџетски систем преношењем финансијских овлашћења искључиво на Високи савет судства; (5) јачати капацитет Високог савета судства као гаранта независности судија и судова тако што ће се обезбедити да Високи савет судства буде задужен за управљање целим судским системом, укључујући све запослене у судству; (6) обезбедити механизам уласка у правосуђе кроз слободан и свима једнак приступ; (7) обезбедити систем избора и напредовање према јасним критеријумима и упоредивим мерилима за оцену њихове испуњености (којима ће се утврдити минимум испуњености критеријума и омогућити рангирање кандидата) и учинити их видљивим свима, и кандидатима и стручној јавности; (8) квалитет суђења и судских одлука одредити као приоритетни циљ, уз разумну ефикасност у поступању; (9) обезбедити обуку и усавршавање, под једнаким условима судијама, за све области права и све области од значаја за примену права, као и судијским саветницима, приправницима и осталом особљу; (10) обезбедити објективно, потпуно и тачно извештавање медија (уставна обавеза) о питањима везаним за судске поступке, судске одлуке и правосуђе уопште; (11) подстицати судије да: разумеју шира друштвена догађања; буду руковођење етичким начелима као смерницама у њиховом понашању, уз саветодавна мишљења посебног независног тела у оквиру судства и предузму водећу улогу у утврђивању, развоју и примени начела судијске етике, као и раду Етичког одбора; (12) подстицати судије да унапређују знање и вештине како би решавали спорове са дужном пажњом, у што краћем року и поткрепљивали своје одлуке јасним и потпуним разлозима и (13) унапредити

систем одговорности судија и дисциплински поступак на начин да се: онемогући злоупотреба покретања и спровођења дисциплинског поступка; дисциплински поступак покреће само у случају изричито прописане и неосноване повреде судијске дужности и обезбеди судији право на правично суђење и право да оспори одлуку и санкцију пред независним трибуналом.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Данашња теорија одрживог развоја полази са становишта да је за развој једног друштва неопходно регулисати односе на три подручја друштвених интереса: државе, тржишта и грађанског друштва. У овом случају, *држава* је та која делује путем моћи (политичког капитала), *тржиште*/економски профитни сектор делује путем новца и богатства (економског капитала), а *грађанско друштво* путем солидарности и удруживања (друштвеног капитала).

Друштвени капитал у економској сфери смањује трансакционе трошкове, док у политичкој сфери промовише принципе неопходне за успех модерне демократије. У процесу развоја, друштвени капитал такође делује као критичка подршка демократији. Једноставно речено, Патнамова теза је да густе мреже грађанског ангажовања стварају капацитет за поверење, реципроцитет и сарадњу ("друштвени капитал"), што заузврат доприноси изградњи здраве демократије. На доктринарном нивоу, у целини узев, верује се да захваљујући друштвеном капиталу, снажније везе, кохезија и реципроцитет између кључних стејкхолдера у јавном управљању ће у крајњој линији учинити колективну акцију вероватнијом и ефикаснијом што ће имати повољан учинак по друштвену заједницу. Међутим, оно што је још битније, остваривање корисних ефеката друштвеног капитала не треба глорификовати, он може испољити и своје тамне стране. У том смислу, битни су напори да се превазиђе социјално-патолошки потенцијал друштвеног капитала укључујући корупцију, неједнакост и ексклузивност, и тек тада друштвени капитал доприноси развоју ефикасних и одговорних институција и развоју механизма доброг управљања.

У раду се пошло од следећих хипотеза:

ОСНОВНА ХИПОТЕЗА: Друштва са вишим нивоом друштвеног капитала имају квалитетније јавно управљање у односу на земље са нижим нивоом друштвеног капитала

ПОМОЋНЕ ХИПОТЕЗЕ:

X1: Између друштвеног капитала и јавног управљања постоји однос међузависности;

X2: Виши ниво поверења ствара услове за развој ефикасних формалних институција;

X3: Друштвена партиципација утиче на развој одговорније и респонзивније јавне управе.

На основу спроведеног истраживања створена је поуздана основа за тестирање постављених хипотеза. У циљу тестирања претпоставке о односу зависности између друштвеног капитала и јавног управљања извршена је корелациона и регресиона анализа на узорку од 10 земаља Централне и Источне Европе (Вишеградска група - Мађарска, Пољска, Чешка и Словачка; Балтичке земље - Летонија, Естонија и Литванија; као и Словенија, Бугарска и Румунија) + Република Србија. **Резултати спроведене корелационе и регресионе анализе потврдили су да између друштвеног капитала и јавног управљања постоји однос међузависности.** Резултати корелационе анализе индикатора друштвеног капитала и јавног управљања за 2010. годину показали су да су:

- Слобода изражавања и одговорност, Регулаторни квалитет, Владавина права и Контрола корупције у значајној позитивној (директној) корелацији са поверењем у институције.
- Слобода изражавања и одговорност, Политичка стабилност, Ефикасност владе, Владавина права и Контрола корупције су у значајној негативној (инверзној) корелацији са излазношћу на парламентарним изборима.

Резултати корелационе анализе индикатора друштвеног капитала и јавног управљања за 2016. годину показали су да је само Активно чланство у добровољним удружењима у значајној позитивној корелацији са Контролом корупције. Што се тиче Излазности на парламентарним изборима, као индикатора политичке партиципације, једина занемарљива позитивна корелација бележи се у односу на Регулаторни квалитет у 2016. години, док је са свим осталим индикаторима Излазност на парламентарним изборима у негативној корелацији. Негативна корелациона веза постоји још и између Генерализованог поверења и Политичке стабилности за 2010 и 2016. годину.

Резултати спроведене регресионе анализе за 2010 и 2016. годину, која је имала за циљ да испита утицај појединих компоненти друштвеног капитала на квалитет јавног управљања у земљама ЦИЕ и РС, недвосмислено су указали на значај генерализованог поверења (при чему оно има негативан утицај на квалитет јавног управљања) и поверења

у политичке институције које има доминантни позитиван утицај на квалитет управљачких перформанси у наведеним земљама. Резултати регресије детерминанти друштвеног капитала показали су да најјачи позитивни утицај на квалитет јавног управљања испољава институционално поверење, из чега следи да би јачање поверења у институције могло повећати ниво друштвеног капитала као важног фактора квалитета управљачких перформанси у транзиционим привредама. Имајући у виду изузетно низак ниво поверења у институције у транзиционим економијама, активности треба да буду усмерене и на јачање институционалних капацитета и владиних перформанси. Посебно треба јачати поверење у владу које је кључно за политичку стабилност и поштовање закона.

Бројне студије указују на то да виши нивои поверења стварају услове за развој ефикасних формалних институција *тако што их чини мање корумпираним, мање бирократизованим и мање формализованим*. Другим речима земље које показују висок степен поверења имају тенденцију да етаблирају мање административних баријера за улазак на тржиште, чиме се повећава ефикасност реалокације фактора (радне снаге и капитала), као кључних састојака динамичне и продуктивне економије. Исто тако, земље са ниским нивоом поверења ослањају се претежно на формална правила. *Међутим, и поред негативних корелација између поверења и степена бирократизованости и правне формализованости институција, и даље не постоји консензус о начину на који формалне институције и поверење међусобно делују и ко-еволирају*. И док се често подвлачи агрегатни ефекат поверења на ефикасност формалних институција, много је мање пажње посвећено томе како формалне институције и поверење ступају у интеракцију и који су, ако их има, друштвени предуслови који побољшавају учинак формалних институција. Неки од радова прецизније документују тип формалних институција које би могле значајно ко-еволирати са поверењем. *Нарочито се испољавају међусобни утицаји поверења и регулаторних формалних институција (својинска права, владавина права и правосудни систем), које одражавају ниво индивидуалне аутономије у доношењу економских одлука*. Објашњења негативне корелације између поверења и регулаторне интервенције од стране власти заснивају се на претпоставци да држава мора да регулише односе међу појединцима када они нису у стању да спонтано сарађују. Поверење постаје важан концепт за разумевање односа између друштвеног капитала и легитимитета. Тешко је поштовати правне институције и законе, ако им појединци не верују, ако их сматрају неефикасним и нелегитимним. Ниско поверење у владу и институције отежава успешно функционисање друштва. Ниско поверење је нарочито изражено према институцијама на локалном нивоу, што представља разлику у односу на све земље чланице ЕУ, где је степен

поверења већи у локалне него у националне институције. Поверење међу људима није независни узрок, већ је резултат деловања институција, па се као резултат високог степена неповерења у друштву јавља тзв. *друштвена замка* (Роштајн), односно таква ситуација у којој појединци, групе или организације нису у стању да сарађују уколико нису сигурни или не верују да ће и остали сарађивати, због чега "несарадња постаје рационални одговор појединаца." Због тога је једна од кључних улога институција у Србији да подстичу сарадњу међу члановима друштва и на тај начин стварају осећај поверења и припадности друштву. Овиме је ***потврђена валидност претпоставке да виши ниво поверења ствара услове за развој ефикасних формалних институција.***

Интерпретација и дискусија резултата истраживања подразумева и сагледавање значаја који друштвена партиципација има за развој одговорније и респонзивније јавне управе, што је повезано са хипотезом 3. Државна администрација је недавно прошла талас реформи у правцу децентрализације доношења одлука и повећања флексибилности у организацији рада. Нова, предузетничка држава уводи конкуренцију, приватизује јавне услуге, уводи стандарде квалитета услуга, мери степен задовољства грађана квалитетом пружених услуга, уводи јавност и транспарентност у раду. Ово је последица све мањих прихода од пореза и све већих трошкова администрације у индустријализованим демократским државама, као и све већих издатака за пензије, здравствено и социјално осигурање и сл., услед демографског старења. *Имајући претходно у виду, неопходно је да јавна управа постане иновативна, предузетничка, усмерена на решавање проблема и постизање резултата, а не везана правилима и концентрисана само на инпуте.* Као додатни ресурс који обезбеђује повећање ефикасности у пружању јавних услуга очигледно се намеће друштвени капитал који по својој природи ствара социјални еквилибријум са високим нивоима сарадње, поверења, реципроцитета, грађанског ангажмана и колективног благостања. Јачање капацитета јавне управе да оснажи организације грађанског друштва да партиципирају у економским, друштвеним и политичким активностима биће све важнија функција за све владе у доба глобализације. Организације грађанског друштва, не само да допуњују услуге које пружа приватни сектор и омогућавају проверу владајуће моћи, већ оне такође могу помоћи у расподели користи од економског развоја у друштву и пружити прилику појединцима да побољшају свој животни стандард. Партиципација грађана у одлукама које утичу на њихове животе је императив савременог друштва. За прву половину 20. века карактеристично је то да су се грађани ослањали на јавне службенике и администраторе, који у њихово има доносе одлуке о јавној политици и њеној имплементацији. У другом делу 20. века дошло је до помака ка већем директном учешћу

грађана. Очекује се да ће овај тренд јачати у мери у којој демократска друштва постају децентрализована, међусобно зависна, умрежена и повезана новим информационим технологијама. Важно је ангажовање појединих грађана и организација грађанског друштва као партнера у пројектовању, производњи и испоруци јавних услуга: то повећава сатисфакцију грађана и потенцијално редукује трошкове. Јавне услуге као што су образовање, здравствена заштита и помоћ у потрази за послом функционишу боље када су осмишљене у партнерству са грађанима, на начин који уважава њихов интерес, енергију, експертизу и амбиције. Могуће је да такође буду ефикасније, ако су респонзивније и прилагођене потребама различитих група грађана (нпр. старије особе, грађани који живе у руралним подручјима итд.). Појава умреженог управљања и променљиве природе јавне партиципације су елементи онога што се све више карактерише као дубока промена у савременом окружењу које се тиче пружања услуга, док остали елементи укључују: приватизацију, корпоратизацију, *outsourcing* и буџетску и финансијску реформу. Такве промене резултирају новим односима одговорности између парламента, владе, високих јавних менаџера, менаџера јавних услуга и грађана. Заговорници партиципације корисника (енг. *user participation*) у јавним службама углавном се служе аргументом заснованим на трошковима - повећана контрола корисника може довести до уштеде трошкова у пружању јавних услуга. Међутим, још увек не постоје недвосмислени докази о њиховој трошковној ефикасности. Препоручује се да владина одељења која надгледају пружање јавних услуга постављају ригорозне и кохерентне програме за праћење иницијатива усмерених на кориснике (као што су индивидуални буџети у здравству и социјалној заштити). Ово треба да идентификује и трошкове и резултате иницијатива усмерених на кориснике, на краћи и дужи рок. Партиципација грађана у раду јавних служби - барем у дубљем смислу - још увек је у повоју. Оно што је јасно је да ће већи степен партиципације корисника и контроле имати далекосежне ефекте на неке јавне услуге/начин пружања јавних услуга. Може се рећи да се смањује ризик од пружања неодговарајућих или неадекватних услуга, пошто ће корисници често бити у најбољем положају да процене своје потребе. Поред тога, ангажовање корисника може подстаћи појединце да боље разумеју своје потребе за услугама и да подстакне њихово поверење. Перспектива *Нове јавне услуге (New Public Service - NPS)*, укоренења у демократској теорији, наглашава одговорност службеника према грађанима, а мање управљање друштвом. У питању је кохерентан приступ који почиње са претпоставком да би фокус јавног менаџмента требали бити грађани, заједница и грађанско друштво. У овој концепцији примарна улога државних службеника је да помогну грађанима да артикулишу и испуне своје заједничке интересе, а не да контролишу или

усмеравају друштво. Поред контроле и усмеравања друштва, менаџери у јавном сектору морају да се усредсреде на посредовање, преговарање и решавање сложених проблема у партнерству са грађанима. Социјални медији, е-истраживања, е-фокус групе, е-скупштине грађана и е-мреже могу повећати учешће јавности и ангажовање грађана у обликовању ефикасних одговора на њихове потребе. Међутим, треба имати у виду да потенцијал е-управе, коју треба неспорно промовисати, у земљама у развоју и најмање развијеним земљама и њени покушаји и даље нису у потпуности експлоатисани, услед недостатка одговарајућих људских, организационих и технолошких ресурса. У духу са претходно мапираним трендовима у реформи јавне управе, може се очекивати све већи ниво интеракције у континууму грађани-јавна администрација, па се с правом *хипотеза 3, која истиче значај друштвене партиципације за развој одговорније и респонзивније јавне управе, препознаје као валидна*. Међутим, овде треба имати у виду и важан налаз по коме није потврђен позитиван утицај друштвених мрежа (друштвене партиципације) на квалитет јавног управљања у транзиционим привредама. Један од кључних разлога за то је што у овим земљама и даље преовладавају затворене мреже (*bonding* друштвени капитал), док је, с друге стране, преовладавајуће уверење да превасходно премошћујући друштвени капитал има позитивне ефекте на управљање, демократизацију, економски раст и слично. Превлађујуће друштвене мреже у овим земљама нису премошћујућег карактера са инклузивним чланством, већ су затворене и искључиве. Само отворене мреже односно учешће у ширим грађанским и политичким удружењима доприносе демократији како изнутра тако и споља. Интерно, ова удружења помажу својим члановима не само да стекну вештине и ресурсе за партиципацију, већ и да усвоје демократске норме, вредности и оријентације. Споља, она омогућавају артикулацију и репрезентовање интереса грађана у демократском друштву.

Истраживање је указало да је поверење у институције најважније са аспекта унапређења квалитета јавног управљања, што се односи и на Србију. Институционални квалитет могуће је посматрати као једну од кључних одредница друштвеног капитала. Поверење у институције подупире остала два градивна блока друштвеног капитала и суштински је аспект односа становништва према кључним институцијама државе и представља основу за приступање институцијама. С друге стране, Србија доживљава перзистентну ерозију поверења у институције као последицу недостатка транспарентности, смањене одговорности, централизације и препрека за учешће свих сектора друштва у политичком процесу. Неefикасност правосуђа, тромост и неконзистентност у примени прописа и генерално немоћ и неспособљеност институција за борбу против корупције,

недоследно спроведена подела власти, те упитна независност тзв. четврте гране власти и неслобода медија, отварају простор за арбитарност, политизацију и дискреционо одлучивање чиме се директно поткопава поверење грађана у институције. Грађани Србије најмање верују институцијама законодавне, извршне и судске власти. Нарочито непотизам и корупција подривају углед институција, као и поверење грађана у нашој земљи. Услед ниског поверења изостаје укљученост грађана у процесе повезане са изборима везаним за те институције, надзор рада институција, учешћа грађана у контроли институција и сл., чиме се ситуација додатно отежава. Насупрот томе, повратак поверења у институције у транзиционим привредама представља камен темељац добре владе као покретача просперитета и друштвене кохезије. *За стварање кохезивног друштва у Србији потребно је усмерити све друштвене ресурсе ка спровођењу усвојених закона.* За повратак поверења у институције од кључног је значаја да се подстиче и унапреди интегритет државних институција. Посебно треба имати у виду велики значај који грађани придају контроли рада институција што се огледа у њиховом схватању да се институције придржавају прописа када их неко надзире. С тим у вези, поверење у институције се може повратити кроз јачање улоге независних контролних органа који морају имати неопходна овлашћења, буџет и стручност; као и кроз јачање контролне улоге грађана и медија који морају имати на располагању информације на основу којих ће моћи да суде о исправности и квалитету поступака одређене институције. За даље унапређење делотворности и одговорности институција потребно је да оне унапреде своје стратегије координације и односа са јавношћу. Потребно је опсежније и боље информације у погледу рада и приступа различитим институцијама ставити на располагање грађанима. Поверење у институције доводи се у тесну везу са перцепцијом у којој мери институције могу да обављају своје улоге у складу са законом, непристрасно и ефикасно, што упућује на суштински значај владавине права тј. праксе да се и државни званичници и грађани обавезују да ће поступати у складу са законом. Како би се ојачало поверење у институције неопходно је радити и на сузбијању политичког клијентелизма (облик друштвених односа заснован на размени између политичких и других актера, у коме једна страна обезбеђује користи које друга страна потражује, са циљем да осигура политичку подршку и лојалност) и партијске патронаже (партијска моћ да постави појединце на јавне и полу-јавне позиције) (види: Свејић, 2016). Поуздано, непристрасно и транспарентно функционисање демократских институција заснованих на владавини права доводи до позитивне перцепције друштва међу грађанима што, заузврат, подстиче ниво поверења. Када је у питању улога друштвеног капитала у унапређењу институционалних перформанси, правац узрочности иде од

друштвеног капитала, iskazanog kroz stepen društvene kohезије и грађанског ангажовања, ка институционалним перформансама: јачању демократске владавине, унапређењу ефикасности и одговорности јавне администрације, или бољем квалитету јавних политика.

Србија мора да, поред очувања макроекономске стабилности, смањи корупцију, интензивира борбу против организованог криминала, додатно оснажи владавину права, унапреди слободу медија, регулише монополе, реформише државну администрацију и јавни сектор, оконча реструктурирање јавних предузећа, повећа конкурентност, даље промовише е-управу, повећа ефикасност јавних инвестиција, приведе крају реформу правосуђа, смањи парафискалне намете и трошкове пословања, ради на афирмацији проактивне транспарентности и сл. Оно што је Србија до сада демонстрирала била је углавном мимикрија реформи које су спроведене под окриљем процеса приступања ЕУ. Да би реформе биле кредибилне, одрживе и имале ефекте, влада се мора фокусирати на базичне основе, на име на јачање институција, демократских капацитета и показивање пуног поштовања принципа владавине права. Политичке странке треба да преузму јавну обавезу да подрже владавину права и осигурају раздвајање државе и партије. Деполитизацију кључних државних институција и сектора треба ставити на дневни ред владе као приоритет. Ово се посебно односи на области правосуђа, јавне управе, јавних предузећа, агенција за спровођење закона и медија. Јавна управа остаје област у којој претерани политички утицај омета ефикасне реформе, посебно у погледу професионализације и бољег приступа услугама за грађане. Да би друштвени капитал постао потпорни фактор за демократију, кључно је да је уграђен у јаку тржишну економију. То би могло укључити подстицање интеракције између грађанског друштва и владе, појачане грађанске слободе, јачање транспарентности у раду државних органа, извеснији правни поредак и правну сигурност, поштовање уговора и ефикасне економске институције. Друштвени капитал је онај који нам потенцијално стоји на располагању, али количина тог капитала и начин његове демократске употребе у великој мери зависе од развоја грађанског друштва, на једној, и зрелости политичког поља и државе, на другој страни.

У друштвима знања 21. века, најкреативнија решења ће се генерисати кроз отворену интеракцију и ослањање на заједничке ресурсе, чиме је значај друштвеног капитала и јавног управљања недвосмислено потврђен. Иако спроведено истраживање није довољно свеобухватно да би се на сва питања добили потпуни одговори, овај рад може да послужи као корисна полазна тачка за даљу дискусију о поставкама односа друштвеног капитала и јавног управљања. Свакако да је ову тематику неопходно додатно теоријски продубити и емпиријски допунити.

ЛИТЕРАТУРА

1. Abdalhadi, A., (2015). *Trusting the Other: Generalized Trust in Divided Societies*, doctoral dissertation, UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO, GRADUATE SCHOOL IN SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES.
2. Acemoglu, D., (2008). Interactions between Governance and Growth, *Governance, Growth, and Development Decision-making*, World Bank, Washington DC 20433, pp. 1-9.
3. Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J.A. (2005). Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. In Aghion, P. & Durlauf, S., (Eds.), *Handbook of Economic Growth* (pp. 385-472). Amsterdam: North Holland, 2004.
4. Acemoglu, D., Robinson, J., (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Random House LLC, 2012.
5. Adaro, C.E., (2018). *Exploring the Presence of Cognitive Social Capital in Philippine Communities*, Discussion paper Series No. 2018-50, December 2018, Research Information Department, Philippine Institute for Development Studies.
6. Adusei Baaye, S., Hale, T., (2018). Weak public trust, perceptions of corruption mark São Tomé and Príncipe institutions, Afrobarometer Dispatch No. 200, 23 April 2018.
7. Agencija za istraživanje javnog mnjenja CeSID i Nacionalni demokratski institut (NDI) (2014). *Stanje demokratije u Srbiji*, Istraživački projekat Nacionalnog demokratskog instituta (NDI) i CeSID-a, доступно на: http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2017/02/CeSID_NDI_Stanje_demokratije_2014.pdf
8. Aghion, P., Algan, Y., Cahuc, P., Shleifer, A., (2010). Regulation and Distrust, *Quarterly Journal of Economics*, 125(3), pp. 1015-1049.
9. Aichholzer, G., Allhutter, D., (2009). Online forms of political participation and their impact on democracy. Paper prepared for delivery at the Joint Sessions of the European Consortium for Political Research (ECPR) Workshop “Professionalisation and Individualised Collective Action: Analysing New ‘Participatory’ Dimensions in Civil Society”, Lisbon (Portugal), 14-19 April 2009.
10. Alarasi, H., Liang, M., Burkimsher, S., (2012). *Storefront Toolkit: Understanding and Measuring “Trust”*, PLA1503 – Planning and Social Policy, доступно на: http://www.thestorefront.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/10/PLA1503_TrustToolkit_FinalDraft.pdf

11. Albassam, B.A., (2013). The Relationship Between Governance and Economic Growth During Times of Crisis, *European Journal of Sustainable Development*, 2, 4, pp. 1-18.
12. Aleksić, D., (2012). „Agencifikacija“ Srbije, MAT, maj 2012, str. 36-40, Specijalni dodatak.
13. Almond, G.A., Verba, S., (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
14. Anderson, C. J., Tverdova, Y. V., (2003). Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies, *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 1, pp. 91-109.
15. Andriani, L., (2014). *Fighting Corruption and the Use of Bribes in the Palestinian Territories: With or Without Social Capital?*, Working Papers in Management, Birkbeck, Department of Management, BWPMA 1402, October 2014, ISSN 2052 – 0581.
16. Arndt, C., Oman, C., (2006). Uses and Abuses of Governance Indicators. Development Center Studies, Organisation for Economic Cooperation and Development.
17. Arnold, C., Sapir, E.V., Zapryanova, G., (2012). Trust in the institutions of the European Union: A cross-country examination, in: Beaudonnet, Laurie and Danilo Di Mauro (eds) ‘Beyond Euro-skepticism: Understanding attitudes towards the EU’, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Mini-Issue 2, Vol. 16, Article 8, доступно на: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2012-008a.htm>.
18. Arnstein R., (1969). A ladder of citizen participation, *Journal of American in Statute of Planners*, 35(4), pp. 216-224.
19. Arrow, K. J., (1972). Gifts and Exchanges, *Philosophy and Public Affairs*, No.2, pp. 343-362.
20. Asian Development Bank (2000). *Promoting Good Governance: ADB'S Medium - Term Agenda and Action Plan*, R-Paper, October 2000.
21. Bäck, M., (2011). *Socialt kapital och politiskt deltagande i Europa*, Åbo: Åbo Akademis förlag.
22. Badescu, G., Uslander, E. M., (eds) (2003). *Social Capital and the Transition to Democracy*, London and New York: Routledge.
23. Bađun, M., (2005). The Quality of Governance and Economic Growth in Croatia, *Financial Theory and Practice*, Vol. 29, No. 4, pp. 279-308.

24. Barbić, T., Bieber, F., Broz, T., Buturac, G., Mikulić, D., Stojčić, N., Tkalec, M., Tomić, I., Vizek, M., (2018). *The Impact of Digital Transformation on the Western Balkans – Tackling the Challenges towards Political Stability and Economic Prosperity*, digital WB6+, c/o Deutsche Telekom AG, Friedrich-Ebert-Allee 140, 53113 Bonn, Germany, 18 April 2018, Graz / Zagreb, доступно на: https://www.eizg.hr/userdocsimages/vijesti/vijesti_dogadaji/dt_studija/wb6-study.pdf
25. Bayar, Y., (2016). Public Governance and Economic Growth in the Transitional Economies of the European Union, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 48, pp. 5-18.
26. Beck, T., (1999). *Using Gender-Sensitive Indicators. A Reference Manual for Governments and Other Stakeholders*, Commonwealth Secretariat.
27. Belgrade Centre for Security Policy (2016). *Monitoring and Evaluation of the Rule of Law in the Republic of Serbia*, National Studies: Executive Summaries and Policy Recommendations, European Fund for the Balkans, November 2016, Belgrade.
28. Berggren, N., Jordahl, H., (2005). Free to Trust? Economic Freedom and Social Capital, Working Paper 2005:2, Department of Economics, Uppsala University, Sweden, January 2005.
29. Berggren, N., Jordahl, H., (2006). Free to Trust: Economic Freedom and Social Capital, *Kyklos*, Vol. 59, No. 2, pp. 141-169.
30. Berman, S., (1997). Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic, *World Politics*, 49(3), pp. 401-429.
31. Bertelsmann Stiftung (2018). *Bertelsman Transformation Index 2018 - Serbia Country Report*, доступно на: https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2018/pdf/BTI_2018_Serbia.pdf
32. Blind, P.K., (2007). Building Trust in Government in the Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues, 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria.
33. Boix, C., Posner, D., (1998). Social Capital: Explaining Its Origins and Effects on Government Performance, *British Journal of Political Science*, 28/4, pp. 686-695.
34. Börzel, T. A., Risse, T., (2015). *Dysfunctional Institutions, Social Trust, and Governance in Areas of Limited Statehood*, SFB-Governance Working Paper Series, No. 67, July 2015.
35. Börzel, T.A., (1997). What's So Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 1, N° 016.

36. Bota-Avram, C., (2014). Good Governance and Doing Business: Evidence from a Cross-country Survey, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No 41 E, pp. 27-45.
37. Bouckaert, G., Van de Walle, S., (2003). Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of good governance: Difficulties in linking trust and satisfaction indicators, *International Review of Administrative Sciences*, Vol 69, nr. 3, pp. 329-344.
38. Bovens, M., Wille, A., (2006). Waar bleef het vertrouwen in de overheid?, *Bestuurskunde*, 15(4).
39. Bowles, S., Gintis, H., (2002). Social Capital and Community Governance. In: *The Economic Journal*, 112(127), pp. 419-436.
40. Bowser, D., (2001). Corruption, Trust, and the Danger to Democratisation in the Former Soviet Union. In Lovell, David, eds. *The Transition: Essays on Post-communism*. London: Ashgate Publishers.
41. Branković, T., Cvejic, Ž., (2018). Procena napretka Srbije u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Prvi deo: Izbori u Srbiji – demokratija zamagljena kampanjom, CRTA, Beograd, Novembar 2018.
42. Bratton, M., Gyimah-Boadi, E., (2016). Do trustworthy institutions matter for development? Corruption, trust, and government performance in Africa, *Afrobarometer Dispatch No. 112* | 23 August 2016.
43. Brehm J., Rahn, W., (1997). Individual-level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital, *American Journal of Political Science*, 41 (3), pp. 999-1023.
44. Bundschuh-Rieseneder, F., (2008). Good Governance: Characteristics, Methods and the Austrian Examples, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 24E/2008 pp. 26-52.
45. Burazer, N., Ivković, A., (2018). Stanje demokratije u Srbiji 2018 : izveštaj iz senke, Beograd: Centar savremene politike, 2018, Beograd, septembar 2018, Izveštaj Stanje demokratije u Srbiji 2018 obuhvata period od 1. novembra 2017. do 23. septembra 2018. godine.
46. Callois, J.M., (2004). Capital social et développement économique local: Pour une application aux espaces ruraux français, *Revue d'économie régionale et urbaine* n°2004-4, pp. 551- 578, доступно на: https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2004-4-page-551.htm?try_download=1
47. Carlin, B. I., Dorobantu F., Viswanathan S., (2009). Public trust, the law, and financial investment, *Journal of Financial Economics*, vol. 92(3), pp. 321-341.

48. Catterberg, G., Moreno, A., (2005). The Individual Bases of Political Trust: Trends in New and Established Democracies, *International Journal of Public Opinion Research*, Vol. 18, No. 1, pp. 31-48.
49. Ceka, B., (2013). The Perils of Political Competition: Explaining Participation and Trust in Political Parties in Eastern Europe, *Comparative Political Studies*, Vol. 46, No. 12, pp.1610-1635.
50. Centar za mir, nenasilje i ljudska prava (2011). Priručnik za praćenje javnih politika za organizacije civilnog društva, Osijek.
51. CeSID (2016). *Javno mnjenje Srbije - politička i društvena Situacija u Srbiji*, Beograd, 30. april 2016.
52. Charron, N., Dijkstra, L., Lapuente, V., (2014). Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions, *Soc Indic Res*, DOI 10.1007/s11205-014-0702-y, pp. 1-33.
53. Charron, N., Lapuente, V., (2018). Quality of Government in EU Regions: Spatial And Temporal Patterns, *QoG Working Paper Series*, 2018(2), pp. 1-40.
54. Cheema, G.S., (2010). *Building trust in government: An introduction*, Building trust in government: innovations in governance reform in Asia/edited by G. Shabbir Cheema and Vesselin Popovski, pp. 1-22, United Nations University, 2010.
55. Christensen, T., Lægreid, P., (2009). Democracy and administrative policy: Contrasting elements of NPM and post-NPM. Paper prepared for the EGPA Annual Conference 'The PublicService: Public Service Delivery in the Information Age', Study Group VI: Governance of Public Sector Organizations, Malta, 2.-5.9.2009.
56. Christensen, T., (2012). Post-NPM and changing public governance, *Meiji Journal of Political Science and Economics*, Volume 1, 2012, pp. 1-11.
57. Cierco, T., (2016). Bridging the gap: the Serbian struggle for good governance, *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, pp. 113-129.
58. Clausen, B., Kraay, A., Nyiri, Z., (2011). Corruption and Confidence in Public Institutions: Evidence from a Global Survey, *World Bank Economic Review*, Vol. 25, No. 2, pp. 212-249, doi:10.1093/wber/lhr018.
59. Colebatch, H.K., (2004). *Policy*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
60. Coleman, J., (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital, *American Journal of Sociology* 94, pp. 95-120.
61. Coleman, J., (1990). *Foundations of Social Theory*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

62. Cronin, T.E., (1999). *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, iUniverse.
63. CRTA i Ipsos Strategic Marketing (2017). *Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji - 2017*, dostupno na: <https://cрта.rs/wp-content/uploads/2018/02/Ucesce-gradjana-u-demokratskim-procesima-u-Srbiji-2017.pdf>
64. CRTA i Ipsos Strategic Marketing (2018). *Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji - 2018*, dostupno na: <https://cрта.rs/wp-content/uploads/2019/03/U%C4%8De%C5%A1%C4%87e-gra%C4%91ana-u-demokratskim-procesima-u-Srbiji-2018..pdf>
65. Curry, D., (2014). *Trends for the Future of Public Sector Reform: A Critical Review of Future-Looking Research in Public Administration*, COCOPS Report Work Package 8, www.cocops.eu.
66. Cvejić, S., (2016). Summary, in: Cvejić (eds.), *Informal Power Networks, Political Patronage and Clientelism in Serbia and Kosovo*, pp.134-135, SeConS, Belgrade, 2016.
67. Cvejcin, Ž., (2018). Procena napretka Srbije u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Treći deo: "Korupcija i organizovani kriminal u Srbiji - u potrazi za integritetom", CRTA - Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, Beograd, januar 2018.
68. Cvijović, M., (2014). Strateško planiranje i upravljanje na lokalnom nivou u Srbiji, *Megatrend revija ~ Megatrend Review*, Vol. 11, No 4, str. 381-404.
69. Dalton, R., Welzel, C., (eds) (2015). *The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizens*, Cambridge: Cambridge University Press.
70. Dalton, R.J., (2008). Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation, *Political Studies*, VOL 56, pp. 76–98.
71. Đan, A., (2016). *Stavovi građana o policiji - Rezultati istraživanja javnog mnjenja za Srbiju*, Septembar, 2016, dostupno na: http://www.bezbednost.org/upload/document/stavovi_graana_srbije_o_policiji_-_2016.pdf
72. Davies, A, Simon, J, (2012). The value and role of citizen engagement in social innovation'. A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.
73. de Brouwer, G., (2003). *Macroeconomics and Governance*, Treasury Working Paper 2003-04.

74. Delhey, J., Newton, K., Welzel, C., (2011). How general is trust in “most people”? Solving the radius of trust problem, *American Sociological Review*, 76(5), pp. 786-807.
75. Della Porta, D., (2000). Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption, in Susan Pharr and Robert Putnam (Eds), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, Princeton University Press, pp. 202–29.
76. Della Porta, D., Vannucci, A., (1999). *Corrupt exchanges: Actors, resources, and mechanisms of political corruption*, New York, NY: Aldine.
77. Denhardt, R. B., Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering, *Public Administration Review*, 60(6), pp. 549-559.
78. Department of Foreign and International Development (DFID) (2001). *Making Government work for the poor*, London: Department for International Development.
79. Dixit, A., (2004). *Lawlessness and Economics*, Princeton: Princeton University Press.
80. Dobro upravljanje, Интернет, доступно на: <http://birnsrbija.rs/oblasti-delovanja/dobro-upravljanje>
81. Donahue, J.D., Zeckhauser, R.J., (2006). Public-Private Collaboration. In: Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin. ed. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford. Oxford University Press, pp. 496-525.
82. Đorđević, S., Elek, B., (2018). *Javnost Srbije o policiji - Rezultati istraživanja javnog mnjenja za 2018. godinu*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2018, доступно на: http://www.bezbednost.org/upload/document/stavovi_graana_srbije_o_policiji_-_2018.pdf
83. Društvo sudija Srbije (2017). *Jačanje nezavisnosti i integriteta sudija u Srbiji*, Društvo sudija Srbije i Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd, 2017.
84. Đurić, D., (2014). Javne politike, javna uprava i razvoj, *Javne politike*, Institut alternativa, Podgorica, novembar 2014, str. 48-63.
85. Đurićin, D., Vuksanović Herceg, I., (2018). Digital Serbia: Economic Context Adjustments for Double GDP [Digitalna Srbija - prilagođavanje ekonomskog konteksta za udvostručeni BDP], *Ekonomika preduzeća*, Year LXVI, January - February 2018, pp. 19-43.
86. Džunić, M., (2008). Socijalni kapital i kvalitet institucija, *Ekonomske teme*, XLVI, br. 3, 2008., str. 137-150.
87. Džunić, M., Golubović, N., (2017). Društveni kapital i korupcija u Srbiji, *Regionalni razvoj i demografski tokovi zemalja Jugoistočne Evrope*, Univerzitet u Nišu, Ekonomski fakultet, str. 329-340.

88. Džunić, M., Golubović, N., (2018). Civic and Political Participation in Transition Countries: The Case of Serbia, *Facta Universitatis, Series: Economics and Organization* Vol. 15, No 1, 2018, pp. 1 - 13.
89. Easterly, W., (2000). *Happy Societies: The Middle Class Consensus and Economic Development*. Washington, DC: The World Bank.
90. EBRD (2006). *Life in Transition Survey I*, преузето са <http://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/data/lits.html>, приступљено: 12. Октобар 2017.
91. EBRD (2010). *Life in Transition Survey II*, преузето са <http://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/data/lits.html>, приступљено: 12. Октобар 2017.
92. EBRD (2016). *Life in Transition Survey III*, преузето са <http://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/data/lits.html>, приступљено: 12. Октобар 2017.
93. EBRD (2016-2017). *Transition Report – Transition for All: Equal Opportunities in an Unequal World*, European Bank for Reconstruction and Development, 2016-2017.
94. Economist Intelligence Unit (2018). *Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy*, 2019 The Economist Intelligence Unit Limited, www.eiu.com.
95. Ekman, J., Amna, E., (2012). Political participation and Civic Engagement: Towards a New Typology, *Human Affairs*, 22, pp. 283-300.
96. European Commission (2015). Communication From The Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee and the Committee Of The Regions, EU Enlargement Strategy, Brussels, 10.11.2015, COM(2015) 611 final.
97. European Commission (2018). Commission Staff Working Document - Serbia 2018 Report, {COM(2018) 450 final}, Strasbourg, 17.4.2018, SWD(2018) 152 final.
98. European Governance (2001). A White paper, Commission of the European Communities, Brussels, доступно на: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110109_en.htm (15.5.2017).
99. European Parliament (2016). Good Governance in EU External Relations: What Role for development policy in a changing international context? (2016). Directorate - General for External Policies, Policy Department.
100. Evans, P., (1995). *Embedded Autonomy – States & Industrial Transformation*, Princeton University Press, New Jersey.
101. Evans, P., (1996). Introduction: Development Strategies across the public-private divide. *World Development*, 24(6):1119-1142.

102. Evans, P., (1997). Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. GAIA Research Series, Global, Area, and International Archive, UC Berkeley, доступно на: <http://www.escholarship.org/uc/item/1f0812j7/>
103. Everingham, J., (2006). *Regional Planning as Good Governance: A Central Queensland Case Study*, A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy at The University of Queensland in December 2006, School of Social Science.
104. Fabbrini, S., (2011). Robert D. Putnam between Italy and the United States, *Bulletin of Italian Politics*, Vol. 3, No. 2, pp. 391-399.
105. Fardaus, A., Khan, M.R., (2006). Good governance: Bangladesh perspective, *The Social Sciences*, 1(2), pp. 91-97.
106. Farouk, A.F.A., (2004). Social Capital, Civil Society and Democracy: The Case of Selected Malaysian Civil Society Organizations, *Kajian Malaysia*, Jld. XXII, No. 2, pp. 1-22.
107. Farrel, H., Knight, J., (2003). Trusts, Institutions, and Institutional Change: Industrial Districts and the Social Capital Hypothesis, *Politics and Society*, vol. 31, no. 4, pp. 537-566.
108. Ferrari, M, Z., (2012). *Social Capital, Trust and Legal Institutions*, PhD thesis, Faculty of Law, University of Milan.
109. Fidrmuc, J., Gërkhani, K., (2008). Mind the Gap! Social Capital, East and West, *Journal of Comparative Economics*, 36, pp. 264–286.
110. Foley, M., Edwards, B., (1996). The paradox of civil society, *Journal of Democracy*, 7 (3), pp. 38-52.
111. Francois, P., Ypersele van, T., (2009). Doux commerce: does market competition cause trust?, Working paper 2009.
112. Franklin, M.N., (2002). The Dynamics of Electoral Participation, in L. Leduc, Richard G. Niemi and Pippa Norris (eds.). *Comparing Democracies 2: New challenges in the study of Elections and voting*. Thousand Oaks: Sage, pp. 148-168.
113. Freedom House (2017). *Nations in Transit 2017 – Serbia Country Profile*, доступно на: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/serbia>
114. Freedom House (2018). *Nations in Transit 2018: Serbia Country Report*, доступно на: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/serbia>
115. Freedom in the world, доступно на: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/serbia>
116. Frey, K., (2015). Governance and policy networks and its analysis. International Conference on Public Policy – ICPP, Milan. 01-04.07.2015.

117. Fukuyama, F., (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press.
118. Fukuyama, F., (1997). *Social Capital*, The Tanner lectures on human values (Brasenose college, Oxford May 12, 14, and 15).
119. Fukuyama, F., (1999). *Social Capital and Civil Society*, IMF Working Paper, Wp/00/74.
120. Fukuyama F., (2012). *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, Farrar, Straus and Giroux, New York.
121. Fukuyama, F., (2013). What is Governance?. This paper has been extensively revised based on presentations and discussions generated by the Governance Project at Stanford's Center on Democracy, Development, and the Rule of Law.
122. Gaidytė, T., (2013). Trust in Mature and Post-communist Democracies, *Sociopedia.isa*, pp.1-13, DOI: 10.1177/205684601364.
123. Gavrilović, Z., Milunović, J., Dimitrijević, P., Đapić, S., (2013). *Borba protiv korupcije u Srbiji - Alternativni izveštaj*, Biro za društvena istraživanja - BIRODI, Prvo izdanje, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2013.
124. Ghaus-Pasha, A., (2004). Role of Civil Society Organizations in Governance, 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance, 24 – 27 May 2005, Seoul, Republic of Korea, December 2004.
125. Ghirmai, K.T., (2011). Good governance enhance the efficiency and effectiveness public spending - Sub Saharan countries, *African Journal of Business Management*, Vol.5 (11), pp. 3995-3999.
126. Glinkina, S., (1998). *The Omnious Landscape of Rossian Corruption*, Transitions, 1998.
127. Golubović, N., (2008). Izvori društvenog kapitala, *SOCIOLOGIJA*, Vol. L (2008), N°1, str. 17-34.
128. Golubović, N., (2009). Teorija kapitala i racionalni izbor, *Sociologija*, Vol. LI (2009), N°2, str. 189-204.
129. Golubović, N., Džunić, M., (2015). Društveni kapital kao determinanta sive ekonomije u Republici Srbiji, *Ekonomski horizonti*, Septembar - Decembar 2015, Volumen 17, Sveska 3, str. 173 - 187.
130. Golubović, N., Džunić, M., Golubović, S., (2015). Trust in Political Institutions in Western Balkan Countries, *Facta Universitatis, Series: Law and Politics*, Vol. 13, No 1, pp. 13 - 21.
131. Golubović, N., Džunić, M., Marinković, S., (2014). A Comparative Analysis of Social Capital in the Western Balkan Countries, *Industrija*, Vol.42, No.2, 2014, str. 71-92.

132. Granovetter, M., (1973). The strength of weak ties, *American Journal of Sociology*, 78(6), pp. 1360–80.
133. Granovetter, M. S., (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness, *American Journal of Sociology*, 91(3), pp. 481-510.
134. Greif, A., (1994). Cultural beliefs and the organization of society: A historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies, *Journal of Political Economy*, 102 (5), pp. 912–50.
135. Griebhaber, N. Geys, B., (2011). *Civic Engagement and Corruption in 20 European Democracies*, Discussion Paper, SP II 2011–103, September 2011, Social Science Research Center Berlin (WZB).
136. Griesshaber, N., (2014). Forms of Civic Engagement and Corruption: Disentangling the Roles of Voluntary Associations, Elite Challenging Mass Movements and the Type of Trust within Social Networks, *World Values Research*, Volume 7, Number 1/2014, pp. 1-23.
137. Grootaert, C., Van Bastelaer, T., (2001). *Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative* [online], SCI Working Paper No. 24. Washington: The World Bank, доступно на: <http://siteresources.worldbank.org/INTSOCIALCAPITAL/Resources/SocialCapitalInitiative-Working-Paper-Series/SCI-WPS-24.pdf>
138. Gwartney, J., Lawson, R., Hall, J., Murphy, R., (2018). Economic Freedom Dataset, published in *Economic Freedom of the World: 2018 Annual Report*. Fraser Institute, <www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>.
139. Han, X., Khan, H., Zhuang, J., (2014). Do Governance Indicators Explain Development Performance? A Cross-Country Analysis, ADB Economics Working Paper Series, No.417.
140. Hays, S.W., Kearney, R.C., (1997). Riding the Crest of a Wave: The National Performance Review and Public Management Reform, *International Journal of Public Administration*, 20(1), pp. 11-40.
141. Hellman, J., Kaufmann, D., (2004). The Inequality of Influence, доступно на: <<http://ssrn.com/abstract=386901>> или doi:10.2139/ssrn.386901.
142. Herman, L. E. (2015). Re-Evaluating the Post-Communist Success Story: Party Elite Loyalty, Citizen Mobilization and the Erosion of Hungarian Democracy. *European Political Science Review*. Vol. 8, No. 2: 1–34.
143. Hetherington, M.J., (1998). The Political Relevance of Political Trust, *The American Political Science Review*, Vol. 92, No. 4. (Dec., 1998), pp. 791-808.

144. Hood, C., (1990). A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, vol. 69, No. 1, pp. 3-19.
145. Houston, D. J., Aitalieva, N.R., Morelock, A.L., Shults, C.A., (2016). Citizen Trust in Civil Servants: A Cross-National Examination, *International Journal of Public Administration*, DOI: 10.1080/01900692.2016.1156696.
146. Howard, M. M., (2002). *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, New York: Cambridge University Press.
147. Hoxhaj, A. (2018). The new EU Rule of Law Initiative for the Western Balkans, *Rule of law in the Western Balkans: Exploring the new EU enlargement strategy and necessary steps ahead*, 21-26. 16-19 April. Alt Madlitz.
148. <http://ris.naled-serbia.org/>
149. <http://www.bti-project.org>
150. <http://www.oecd.org/governance/>
151. <https://index.okfn.org/>
152. <https://www.internationalpropertyrightsindex.org/country/serbia>
153. <http://www.transparentnost.org.rs/LTI2019/index.html>
154. Huber, P., Mikula, S., (2018). Social Capital and Migration Intentions in Post-Communist Countries, WIFO Working Papers, No. 550, January 2018.
155. Ignjatović, S., (2011). *Socijalni kapital: od akademskih rasprava do javne politike*, Institut društvenih nauka, Beograd.
156. Ignjatović, S., Tomanović, S., (2009). Socijalni kapital i prostor, *Sociologija i prostor*, 49 (2011), 191 (3), str. 269–286.
157. IMF (1997). *The role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note* (Approved by the IMF Executive Board, July 25, 1997).
158. IMF (2005). *The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption: A Guide*, доступно на: www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/041200.htm.
159. Inglehart, R., (1997). *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton: Princeton University Press.
160. Innes, A., (2013). The Political Economy of State Capture in Central Europe. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52 (1). pp. 88-104.
161. International Budget Partnership, Open Budget Survey 2017, доступно на: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=rs>

162. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2017). *The Global State of Democracy: Exploring Democracy's Resilience*, First Edition 2017, International IDEA, Strömsborg, SE-103 34 Stockholm, Sweden.
163. International Monetary Fund (2014). *25 Years of Transition. Post-Communist Europe and the IMF*, Regional Economic Issues, Special Report, Washington, D.C.
164. International Monetary Fund (2017a). *Europe - Europe Hitting Its Stride*, World Economic and Financial Surveys, Regional Economic Outlook, [Washington, DC]: International Monetary Fund, 2017.
165. International Monetary Fund (2017b). *Republic of Serbia*, IMF Country Report No. 17/263, September 2017, International Monetary Fund, Washington, D.C.
166. IPSOS Strategic Marketing (2015). *Javno mnjenje o učešću građana u demokratskim procesima u Srbiji 2015. godine*, Septembar, 2015, dostupno na: <https://crtars/wp-content/uploads/2015/09/U%C4%8De%C5%A1%C4%87e-gra%C4%91ana-u-demokratskim-procesima-2015.pdf>
167. Jankauskas, V., Šeputienė, J., (2007). The Relation between Social Capital, Governance and Economic Performance in Europe, *Business: Theory and Practice*, Vol VIII, No 3, pp. 131–138.
168. Jaraković, V., (2018). Procena napretka Srbije u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Drugi deo: „Pravosuđe u Srbiji – kako se kalila (ne)zavisnost“, CRTA - Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, Beograd, decembar 2018.
169. Judge, D., (1995). ‘Pluralism’ in Judge, D., Stoker, G. and Wolman, H. (eds.) *Theories of Urban Politics*, London: Sage.
170. Kaase, M., (1999). Interpersonal Trust, Political Trust and Non-institutionalised Political Participation in Western Europe, *West European Politics*, 22(3), pp. 1–21.
171. Katsamunskaja, P., (2016). The Concept of Governance and Public Governance Theories, *Economic Alternatives*, Issue 2, pp. 133-141.
172. Kaufmann, D., Kraay, A., (2002). *Growth without Governance*, Working Paper. Washington: The World Bank.
173. Kaufmann, D., Kraay, A., (2008). Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? World Bank Research Working Paper No. 4370, World Bank, Washington, DC.
174. Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M., (2006). Measuring Governance Using Cross-country Perceptions Data, *International Handbook on the Economics of Corruption*, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 52-105.

175. Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M., (2009). *Governance Matters 2009: Learning from over a Decade of the Worldwide Governance Indicators*. The Brookings Institution, Washington, DC.
176. Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido-Lobaton, P., (1999a). *Aggregating Governance Indicators*, Policy Research Working Paper No. 2195, Washington DC: World Bank.
177. Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido-Lobaton, P., (1999b). *Governance Matters*, Policy Research Working Paper No. 2196, Washington DC: World Bank.
178. Kaufmann, D., Recanatini, F., Biletsky, S., (2002). *Assessing Governance: Diagnostic Tools and Applied Methods for Capacity Building and Action Learning*. This draft version of the paper has been prepared for the WBI Staff Learning Course on Assessing Governance, to be held on June 17-18, 2002.
179. Kaufmann, D., Shang-Jin, W., (1999). Does 'Grease Payment' Speed Up the Wheels of Commerce?. *NBER Working Paper 7093*.
180. Keane, J., (2007). *Prijedlog za pravno promišljanje podrijetla i budućnosti predstavničke vladavine*, Anali Hrvatskog politikološkog društva, Zagreb.
181. Kenis, P., Schneider, V., (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox,' in Marin and Mayntz (eds.). 1991a, pp. 25-59.
182. Kettl, D., (2000). *The Global Public Management Revolution*, Washington: Brookings.
183. Khan, M.H., (2007). *Governance, Economic Growth and Development since the 1960s*, DESA Working Paper No. 54.
184. Khan, M.H., (2008). *Governance and Development: The Perspective of Growth-Enhancing Governance*. In GRIPS Development Forum (ed.). *Diversity and Complementarity in Development Aid: East Asian Lessons for African Growth*. Tokyo: National Graduate Institute for Policy Studies.
185. Kim, H.H., (2012). Determinants of Individual Trust in Global Institutions: The Role of Social Capital and Transnational Identity, *Sociology Mind*, Vol.2, No.3, pp. 272-281.
186. Kim, Ji-Young. (2005) "Bowling together" isn't a Cure-All: the relationship between social capital and political trust in South Korea, *International Political Science Review*, 26 (2), pp. 193-213.
187. Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M., (2000). Public Management and Policy Networks: The Theoretical Foundation of the Network Approach to Governance, *Public Management*, 2000 (2) nr 2, pp. 135-158.
188. Knack, S., (2002). Social Capital and the Quality of Government: Evidence From the States, *American Journal of Political Science*, 46(4), pp. 772-785.

189. Knack, S., Keefer, P., (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-Country Test Using Alternative Institutional Methods, *Economics and Politics*, 7 (3), pp. 207-227.
190. Knack, S., Keefer, P., (1997). Does Social Capital have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation, *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), pp. 1251-88.
191. Knowles, S., (2005). Is Social Capital Part of the Institutions Continuum?, Credit Research Paper, No. 05/11.
192. Kraipornsak, P. (2018). Good Governance and Economic Growth: An Investigation of Thailand and Selected Asian Countries, *Eurasian Journal of Economics and Finance*, 6(1), 2018, pp. 93-106.
193. Kraipornsak, T., (2014). Good Governance and Successful Development: Cross Countries Investigation, *Eurasian Journal of Business and Management*, 2(1), pp. 46-54.
194. Krishna, A., Uphoff, N., (1999). *Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Conserving and Developing Watersheds in Rajasthan, India*. Social Capital Initiative Series Working Paper No. 13. Washington: World Bank.
195. Krishna, A., Uphoff, N., (2002). Mapping and Measuring Social Capital through Assessment of Collective Action to Conserve and Develop Watersheds in India. In *The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment*, eds., Christiaan Grootaert and Thierry van Bastelaer. New York: Cambridge University Press, pp. 85-124.
196. Labonte, M., (2010). The Size and Role of Government: Economic Issues, Congressional Research Service 7-5700, RL32162, June 14, 2010.
197. LaPorta, R., Lopez-Silanes, F., Schleifer, A., Vishney, R.W., (1997). Trust in Large Organizations, *American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol. 87, No. 2, pp. 310-321.
198. Lee, A., (2010). The Quality of Social Capital and Political Participation in South Korea, *Journal of East Asian Studies*, 10, pp. 483-505.
199. Legatum Institute (2016). *Central and Eastern Europe Prosperity Report, 2016*, First Edition, доступно на: <https://lif.blob.core.windows.net/lif/docs/default-source/default-library/170427-cee-prosperity-report.pdf?sfvrsn=0>
200. Lehmann, H., (2012). The Polish Growth Miracle: Outcome of Persistent Reform Efforts, IZA Policy Paper No. 40.
201. Letki, N., (2003). Explaining Political Participation in East-Central Europe: Social Capital, Democracy and the Communist Past, Nuffield College Politics Working Paper 2003-W2. University of Oxford.

202. Levi, M., (1996). Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's Making Democracy Work, *Politics and Society*, Vol. 24, No 1, pp.45-55.
203. Levi, M., (1998). A State of Trust, in M. Levi and V. Braithwaite (eds.), *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation, pp. 77–101.
204. Libertarijanski klub Libek (2016). *Izveštaj o ekonomskim slobodama u Srbiji 2016*, Beograd, decembar 2016, доступно на: <https://libek.org.rs/uploads/files/1482869222.blxqTsmYzbhWJume.pdf>
205. Lijphart, A., (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performances in Thirty -Six Countries*, New Haven: Yale University Press.
206. Linz, J.J., Stephan, A., (1999). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
207. Lovre, I., (2015). *Analiza efikasnosti u javnom sektoru*, Doktorska disertacija, Univerzitet Edukons, Fakultet poslovne ekonomije, Sremska Kamenica, 2015.
208. Lowndes, V., Wilson, D., (2001). Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable, *Political Studies*, 49(4), pp. 629-647.
209. Lussier, D., (2011). *Activating Democracy: Political Participation and the Fate of Regime Change in Russia and Indonesia*, UC Berkeley Electronic Theses and Dissertations, University of California, Berkeley.
210. Lyons, P., (2013). Impact of Salience on Differential Trust across Political Institutions in the Czech Republic, *Czech Sociological Review*, Vol. 49, No. 3, pp. 347–374.
211. Madžar, Lj., (2006). *U potrazi za modernom državom*, Institut društvenih nauka - Centar za ekonomska istraživanja, Beograd.
212. Madžar, Lj., (2012). Nepodnošljiva lakoća kritikovanja, Lavirinti tranzicije, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, str. 41-69.
213. Mamoon, D., (2017). Effect of Welfare and Economic Performance on Good Governance Outcomes in Pakistan, MPRA Paper No. 81878, доступно на: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/81878/>
214. Marić, S., Bajić, D., (2018). *Sistem merila EU za Srbiju u pregovaračkim poglavljima 23 i 24 - efekti i izazovi*, Centar za evropske politike (CEP), Beograd, Mart 2018.
215. Marien, S., (2011). Measuring Political Trust Across Time and Space. In: Hooghe M., Zmerli S. eds. *Political Trust. Why Context Matters*. Colchester: ECPR Press, pp. 13-46.
216. Marien, S., Hooghe, M., (2011). Does political trust matter? An empirical investigation into the relation between political trust and support for law compliance, *European Journal of Political Research*, 50, pp. 267–291, 2011, doi: 10.1111/j.1475-6765.2010.01930.x

217. Marin, J.M., (2013). *Study on How to Use Social Accountability Mechanisms to Advance Local Government Integrity*. Unpublished manuscript. Transparency International.
218. Mateju, P., (2002). Social Capital: problems of its conceptualisation and measurement in transforming societies, *Conference Paper*, OECD/NNS Conference on Social Capital Measurement, September 26–27, London.
219. Međunarodni monetarni fond, *MMF i Srbija postigli dogovor na nivou tima o Instrumentu za koordinaciju politika*, Saopštenje za štampu br. 18/233, 13. jun 2018, доступно на: <https://www.imf.org/external/lang/serbian/np/sec/pr/2018/pr18233s.pdf>
220. MERCY CORPS (2017). *Social Capital and Good Governance: A Governance in Action Research Brief*, April 2017.
221. Merkel, W. (2004). Embedded and Defective Democracies. *Democratization*, Vol. 11, No. 5: 33-58.
222. Merkel, W., (2008). Plausible Theory, Unexpected Results: The Rapid Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe, *International Politics and Society*, No. 2, pp. 11–29.
223. Merkovity, N., (2013). Difficulties for eGovernment promotion in Serbia: The analysis of eUprava Portal, CM: Communication Management Quarterly: *Časopis za upravljanje komuniciranjem*, 27 (2013), pp. 5–34.
224. Mezeiova, G., (2013). Democratic Consolidation in Serbia: Regional and Global Perspective, *"Godišnjak"*, Vol. 7, No. 10, str. 31-48.
225. Miladinović, S., (2012). Two Faces of Social Capital in Structural Trends: Bonding and Bridging, *Social and Cultural Capital in Western Balkan Societies*, Edited by: Predrag Cvetičanin and Ana Birešev, Centre for Empirical Cultural Studies of South-East Europe, The Institute for Philosophy and Social Theory of the University of Belgrade, pp. 59-75.
226. Milićević, R., (2011). *Demistifikacija nevladinih organizacija kao društvenih aktera u Srbiji*, Primenom evropskih standarda do regionalnog razvoja Srbije, Zbornik radova, Fond Centar za demokratiju, Beograd, maj 2011, str. 60-67.
227. Min, X., (2011). Social Capital and Rural Grassroots Governance in China, *Journal of Current Chinese Affairs*, 40, 2, pp. 135-163.
228. Minić, J., Kronja, J., (2007). Regionalna saradnja za razvoj i evropsku integraciju, *Evropski pokret u Srbiji*, 2007.
229. Miošić, N., Berković, J., Horvat, M., (2014). Analiza i zagovaranje javnih politika, EDU Centar GONG-a u saradnji s Centrom za cjeloživotno obrazovanje Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

230. Misztal, B., (1996). *Trust in Modern Societies*, Cambridge: Polity Press.
231. Moy, P., Pfau, M., (2000). *With Malice Toward All? The Media and Public Confidence in Democratic Institutions*, Westport: Praeger.
232. Muller, J., Coetzee, T., (2012). Social Capital and Socio-Economic Development in Developing Political Economies, *African Journal of Public Affairs*, Volume 5, number 1, June 2012, pp. 117-131.
233. Murray, C., (2006). Social Capital and Cooperation in Central and Eastern Europe Toward An Analytical Framework. Poster paper prepared for presentation at the International Association of Agricultural Economists Conference, Gold Coast, Australia, August 12-18, 2006.
234. Nacionalni investicioni plan je ekonomski štetan, Miroslav Prokopijević, Интернет, доступно на: https://pescanik.net/wp-content/PDF/nacionalni_investicioni_plan_je_stetan.pdf.
235. Naím, M., (1995). Latin America: The Second Stage of Reform, in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds. *Economic Reform and Democracy* (Baltimore: The John Hopkins University Press).
236. NALED (2016). A Framework for e-Government for the Republic of Serbia, Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED), Beograd, Srbija, JUNE 3, 2016.
237. NALED (2017). Regulatorni indeks Srbije 2016/17, 2017 Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED), Beograd, Srbija.
238. NALED (2018a). Grey book: *eliminating administrative barriers to doing business in Serbia - Recommendations*, National Alliance for Local Economic Development - NALED, Belgrade, January, 2018.
239. NALED (2018b). Shadow Economy in Serbia In 2017, Key findings and recommendations, 2018 NALED, National Alliance for Local Economic Development.
240. Nannestad, P., (2008). What Have We Learned About Generalized Trust, If Anything?, *The Annual Review of Political Science*, 11, pp. 413–436.
241. Narayan, D., (1999). Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty. Policy Research Working Paper 2167. World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C. Processed.
242. Nelson, B., Kaboolian, J., Kathryn, L., Carver, A., (2003). The Concord Handbook: How to Build Social Capital Across Communities, The Concord Project, UCLA School of Public Policy and Social Research, 3284 Public Policy Building, доступно на: <http://concord.spsr.ucla.edu>

243. Newton, K., (1999). Social and political trust in established democracies. In: Norris P (ed.) *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 169–87.
244. Newton, K., Norris, P., (2000). "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance?", in Susan J. Pharr and Robert D. Putnam (eds.) *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, pp. 52-73, Princeton NJ: Princeton University Press.
245. Norris, P., Inglehart, R., (2018). *Cultural Backlash*, NY, Cambridge University Press.
246. North, D.C., (1990). *Institutions, Institutional change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
247. OECD (1997). *Managing across levels of government*, OECD Paris, 1997.
248. OECD (2001). *The Well-Being of Nations: the Role of Human and Social Capital*, Paris: OECD.
249. OECD (2009). *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, OECD Publishing, Paris, доступно на: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.
250. OECD (2011). *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing.
251. OECD (2014). *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-governmentstrategies.htm.
252. Offe, C., (1999). How Can We Trust Our Fellow Citizens? In *Democracy and Trust*, edited by Mark Warren, pp. 42-87, Cambridge: Cambridge University Press.
253. OPTIMUS – Centar za dobro upravljanje (2015). *Investicije kao cilj - reforme kao sredstvo - Vodič kroz regulatornu reformu kao oruđe ekonomskog razvoja*, Beograd, 2015.
254. Orlović, S., (2012). Izlaznost na izborima - između participacije i reprezentacije, Zbornik radova sa konferencije Zašto glasam, kako glasam, ako uopšte glasam, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, str. 197-211.
255. Osborne, D., Gaebler, T., (1992). *Reinventing Government*, Addison-Wesley, Reading.
256. Osborne, S., (2006). The New Public Governance?, *Public Management Review*, 8(3), pp. 377–387.
257. Osborne, S. P., (2010). *The New Public Governance*, London: Routledge.
258. Ostrom, E., (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge.

- 259.Painter, M., Pierre, J., (2005). *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave, Basingstoke.
- 260.Paldam, M., Svendsen, G., (2000). Missing social capital and the transition in Eastern Europe, *Journal for Institutional Innovation, Development and Transition*, Vol. 5, pp.21–34, доступно на: http://www.hha.dk/nat/WPER/00-5_gts.pdf, 2003.
- 261.Papaioannou, E., (2013). Trust(ing) in Europe? How increased social capital can contribute to economic development, CES - Centre for European Studies.
- 262.Parts, E., (2009). *Social Capital, its determinants and relations with economic growth: Comparison of the Western European and the Central and Eastern European countries*, Tartu: Tartu University Press.
- 263.Parts, E., (2013). *The dynamics and determinants of social capital in the European Union and Neighbouring Countries*, WP5/01Search Working Paper.
- 264.Pastor, M., Wise, C., (1999). The Politics of Second Generation Reform, *Journal of Democracy*, (July) 10(3), pp. 34–48.
- 265.Patnaik, S., (2015). *Rent-Seeking and Public Policy*, CESifo DICE Report 3/2015 (September).
- 266.Pavićević, O., (2012). Pozitivni i negativni aspekti društvenog kapitala - slučaj postkomunističkih društava, *Sociologija*, Vol. LIV (2012), N° 3, str. 501-526.
- 267.Paxton, P., (1998). *Capitalizing on Community: Social Capital and the Democratic Society*, Ph.D. dissertation. University of North Carolina at Chapel Hill, Department of Sociology.
- 268.Paxton, P., (1999). Is Social Capital Declining in the United States? A Multiple Indicator Assessment, *American Journal of Sociology*, Vol. 105, pp. 88-127.
- 269.Paxton, P., (2002). Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship, *American Sociological Review*, Vol. 67, No. 2, pp. 254-277.
- 270.Perko-Šeparović, I., (2006a). Uvod – pojam dobrog upravljanja i razvoja, Priručnik za dobro upravljanje, Hrvatski pravni centar, 2006, str. 1-11.
- 271.Perko-Šeparović, I., (2006b). *Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb.
- 272.Pešić, J., Cvejić, S., (2016). Social Reproduction Through Informal Sphere - The Structure and the System of Clientelism in Serbia, in: Cvejić (eds.), *Informal Power Networks, Political Patronage and Clientelism in Serbia and Kosovo*, pp. 65-77, SeConS, Belgrade, 2016.

273. Pešić, J., Stanojević, D., (2016). Informal Relations Between Politics and Economy in Post-Socialism, in: Cvejić (eds.), *Informal Power Networks, Political Patronage and Clientelism in Serbia and Kosovo*, pp. 11-23, SeConS, Belgrade, 2016.
274. Petak, Z., (2008a). Dimenzije javnih politika i javno upravljanje, *Politička misao*, Vol. XLV, br. 2, str. 9–26.
275. Petak, Z., (2008b). Javne politike i problemi modernog upravljanja, Hrvatska Javna Uprava, god. 8, br. 2, str. 443–462.
276. Petak, Z., (2010). Suvremena ekonomska kriza i izazovi javnog upravljanja, *Politička misao*, god. 47, br. 4, str. 38-49.
277. Peters, B. G., (2009). Still The Century of Bureaucracy?: The Roles of Public Servants, *Public Policy and Administration*, 2009, Nr. 30, pp. 7–21.
278. Pierre, J., Peters, B.G., (2000). *Governance, politics and the state*, London: Macmillan Press.
279. Portes, A., Landolt, P., (1996). Unsolved Mysteries: The Tocqueville Files II: The Downside of Social Capital”, *The American Prospect*, 7 (26).
280. Portes, A., (1998). Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology, *Annual Review of Sociology*, No. 22, pp. 1-24.
281. Prašević, A., (2013). Obstacles for Efficient Economic Policy in the Post-Crisis Period: Rent Seeking Activities and Corruption in Serbia, 9th International ASECU Conference “Systemic Economic Crisis: Current Issues and Perspectives”, Faculty of Economics, Ss. Cyril and Methodius University, Skopje, FRY Macedonia.
282. Predsednički izbori 2017, Интернет, доступно на: <https://nezavisnost.org/predsednicki-izbori-2017/>
283. Productivity Commission (2013). *On efficiency and effectiveness: some definitions*, Staff Research Note, Canberra.
284. Putnam, R., (1993). *Making Democracy work – Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
285. Putnam, R. D., (1995). Bowling Alone: American's Declining Social Capital, *Journal of Democracy*, 6(1), pp. 65-78.
286. Putnam, R., (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon and Schuster.
287. Putnam, R. D., (Ed.). (2002). *Democracies in flux: The evolution of social capital in contemporary society*, New York: Oxford University Press US.

288. Radojković, M., (2003). *Politička komunikacija u Srbiji - ogleđ iz projekta, Republika, Zadruga Res publica, Beograd, 2003.*
289. Rakadžiiska, T., (2008). *Preexposing of Social Capital in the Process of Eurointegration of Bulgarian Society*, Balkan u procesu evrointegracije - koncepcije razvoja i socijalne implikacije, Filozofski fakultet, Niš, str. 119-138.
290. Regional School of Public Administration (2015). *E-Government Analysis: From E- to Open Government*, ReSPA -, November 2015, ISBN 978-9940-37-011-4.
291. Rhodes, R. A. W., (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
292. Rhodes, R.A.W., (2008). Policy network analysis. In: Moran, M.; Rein, M.; Goodin, R.E. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press: Oxford, pp. 425-447.
293. Ritter, T., (2013). Social Capital as a determinant for Good Governance – An empirical analysis of the 27 EU Member States–. EGPA Annual Conference Edinburgh Scotland – UK 11-13 September 2013.
294. Ritzen, J., Haas, J., (2016). In Europe We Trust?, IZA Policy Papers 112, Institute for the Study of Labor (IZA).
295. Roberts, N., (2004). Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation, *American Review of Public Administration*, Vol. 34 No. 4, pp. 315-353.
296. Robinson, M., (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service - Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, Singapore.
297. Rohlfing, I., (2008). Measuring good governance: A comparison of three datasets, Working paper - 4/8/2008.
298. Roll, R., Talbott, J., (2003). Political and Economic Freedoms and Prosperity, *Journal of Democracy*, 14(3), pp. 75-89.
299. Rose, R, Mishler, W, Haerpfer, C., (1998). *Democracy and its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
300. Rose, R., (1999). Getting Things Done in an Antimodern Society: Social Capital Networks in Russia. In Dasgupta & Serageldin (1999: 147-71).
301. Rose, R., Mishler, W., и други., (1997). Getting Real: Social Capital in Post-Communist Societies, *Studies in Public Policy* 278, Glasgow, Centre for the Study of Public Policy.
302. Rose-Ackerman, S., (2001). Trust, honesty and corruption: Reflections on the state building process, *Archives of European Sociology*, 42 (3), pp. 526–570.

303. Rothstein, B., (2001). *Creating trust from above: Social Capital and Institutional Legitimacy*. For presentation at ECPR joint session of workshops, Grenoble, April 6-11, 2001. Workshop 16. Corruption, Scandal and the Contestation of Governance in Europe.
304. Rothstein, B., (2011). *The Quality of Government. Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*, University of Chicago Press, September.
305. Rothstein, B., (2013). *The Three Worlds of Governance: Arguments for a Parsimonious Theory of Quality of Government*, Working Paper Series 2013: 12, Gothenburg: Quality of Government Institute.
306. Rothstein, B., Stolle, D., (2002, August-September). *How political institutions create and destroy social capital: An institutional theory of generalized trust*. Paper presented at the American Political Science Association meeting, Boston, MA.
307. Rothstein, B., Stolle, D., (2003). Social Capital, Impartiality and the Welfare State: An Institutional Approach. In *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, edited by Marc Hooghe and Dietlind Stolle, pp. 191-209. Houndmills: Palgrave Macmillan.
308. Rothstein, B., Stolle, D., (2008). The State and Social Capital : An Institutional Theory of Generalized Trust, *Comparative Politics*, 40(4), pp. 441–459.
309. Rothstein, B., Teorell, J., (2012). Defining and measuring quality of government. Forthcoming in Sören Holmberg & Bo Rothstein(eds.): *Good Government: The Relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar Publisher, 2012.
310. Rothstein, Bo, Kumlin, S., (2001). Demokrati, social kapital och förtroende, in: Sören. *Holmberg/ Lennart Weibull (Eds.): Land du välsignade: SOM-rapport*. Göteborg.
311. Šalaj, B., (2007). *Socijalni kapital u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: FES.
312. Santiso, C., (2001). Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality, *The Georgetown Public Policy Review*, Volume 7, Number 1, Fall 2001, pp. 1-22.
313. Savet stranih investitora (2018). *Bela Knjiga - Predlozi za poboljšanje poslovnog okruženja u Srbiji*, 2018 Savet stranih investitora, Beograd.
314. Savet za borbu protiv korupcije (2016). Izveštaj o stanju u pravosuđu, доступно на: <http://www.antikorupcijasavet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/Pravosudje%20ko%20nacno%20!.pdf>
315. Savić, N., (2007). *Konkurentnost i javno upravljanje*, Korporativno i javno upravljanje u funkciji razvoja konkurentnosti, Miločerski ekonomski biznis forum 2007, Miločer, str. 403-417.

316. Scheepers, P., Gijsberts, M., Coenders, M., (2002). Ethnic exclusionism in European countries, public opposition to grant civil rights to legal migrants as a response to perceived ethnic threat, *European Sociological Review*, 18, 1, pp. 17-34.
317. Schmitter, P.C., (1993). *Some Propositions about Civil Society and the Consolidation of Democracy*, Institut für Höhere Studien. Reihe Politikwissenschaft 10.
318. Scutaru, C., (2007). Reforma administrației publice, în Zamfir, C. and Stănescu, S. (coord.), *Enciclopedia dezvoltării sociale*, Iași, Polirom, pp. 475-482.
319. SeConS (2017). Ka transparentnim i odgovornim institucijama: suzbijanje klijentelizma i unapređenje poverenja građana u institucije, ZAGOVARAČKI DOKUMENT, Beograd, 2017.
320. Six, B., van Zimmeren, E., Popa, F., Frison, C., (2015). Trust and social capital in the design and evolution of institutions for collective action, *International Journal of the Commons*, Vol. 9, no 1 March 2015, pp. 151–176.
321. Soaita, A.M., (2013). On the Nature of Social Capital under Post-Communist Transition: Perspectives from Romania. Paper presented at RC 21 Conference, 2013, Berlin.
322. Sobiech, R., (2016). Trust in government in times of economic crisis, *Studia z Polityki Publicznej*, nr 1(9)2016, pp. 111-126.
323. Soithong, W., (2011). *Social Capital, People,s Political Participation and Institutional Performance of Local Government in the North of Thailand*, Doctoral dissertation, Faculty of Humanities and Social Sciences University of Adelaide, Australia.
324. SolAbility Sustainable Intelligence (2014). The Sustainable Competitiveness Report, 3rd edition, September 2014, SolAbility Sustainable Intelligence, Zurich, Seoul, доступно на: <http://solability.com/wp-content/uploads/2015/11/The-Sustainable-Competitiveness-Index-2014.pdf>
325. SolAbility Sustainable Intelligence (2015). The Sustainable Competitiveness Report, 4rd edition, September 2015, SolAbility Sustainable Intelligence, Zurich, Seoul, доступно на: <http://solability.com/wp-content/uploads/2015/12/The-Global-Sustainable-Competitiveness-Index-2015.pdf>
326. SolAbility Sustainable Intelligence (2016). The Sustainable Competitiveness Report, 5th edition, September 2016, SolAbility Sustainable Intelligence, Zurich, Seoul, доступно на: <https://yoursri.com/media-new/download/the-global-sustainable-competitiveness-index-2016.pdf>;

327. SolAbility Sustainable Intelligence (2017). The Sustainable Competitiveness Report, 6th edition, November 2017, SolAbility Sustainable Intelligence, Zurich, Seoul, dostupno na: <http://solability.com/the-global-sustainable-competitiveness-index/the-index>
328. Spangenberg, J.H., (2002). Environmental Space and the Prism of Sustainability: Frameworks for Indicators Measuring Sustainable Development, *Ecological Indicators*, 2(3), pp. 295-309.
329. Spangenberg, J.H., (2004). The Prism of Sustainability, dostupno na: <http://www.foeurope.org/sustainability/sustain/t-content-prism.htm>.
330. Stančetić, V., (2012). Decentralization as an Aspect of Governance Reform in Serbia, HKJU – CCPA, god. 12. (2012.), br. 3., str. 769–786.
331. Stanojević, D., (2016). *Socijalni kapital kao izvor kohezije ili reprodukcije nejednakosti*, Socijalna demokratija u Evropi i koncept "Dobrog društva", str. 147-163, Službeni glasnik Beograd, Beograd, 2016. godine.
332. State of Governance - A Framework for Assessment, Internet, dostupno na: https://darpg.gov.in/sites/default/files/sogr_framework.pdf.
333. Stiglitz, J.E., (2010). *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, New York, 2010.
334. Štimac, V., Lazarević, M., (2013). Kontekst javnog upravljanja i reforme u Srbiji: rezultati ankete viših rukovodilaca u državnoj upravi, Beogradski fond za političku izuzetnost: Vlada Republike Srbije, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Beograd.
335. Stojanović Gajić, S., Škrabalo, M., (2016). *Zajednički izvještaj Vladavina prava i borba protiv korupcije u EU-u i pregovori sa Srbijom: trenutno stanje, izazovi i preporuke*, Brisel, 4. februar 2016. godine, EU-Serbia Civil Society Joint Consultative Committee.
336. Stojanović, Đ., (2010). Socijalni kapital i civilno društvo: koncept građanina - lidera, *Sociološka luča*, IV/2, str. 116-132.
337. Stojiljković, Z., (2010). Prilog istraživanju socijalnog kapitala, *Godišnjak*, 77-95. Beograd, Fakultet političkih nauka.
338. Stojiljković, Z., (2015a). *Moć i nemoć parlamenta*, Jačanje nadzorne uloge Narodne skupštine - Okvir za raspravu, Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Srbiji, Beograd, Novembar 2015, str. 7-15.
339. Stojiljković, Z., (2015b). *Podruštvljavanje predstavničke demokratije*, Jačanje nadzorne uloge Narodne skupštine - Okvir za raspravu, Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Srbiji, Beograd, Novembar 2015, str. 82-92.

340. Stolle, D., (2002). Trusting Strangers. The Concept of Generalized Trust in Perspective, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31(4), pp. 397-412.
341. Stone, W., (2001). Measuring social capital. Towards a theoretically informed measurement framework for researching social capital in family and community life, Research Paper No. 24.
342. Štulhofer, A., (2004). Perception of Corruption and the Erosion of Social Capital in Croatia 1995-2003., *Politicka Misao: Croatian Political Science Review*, 41, 5, pp. 74-86.
343. Štulhofer, A., (2005). Civilno je društvo ključna poluga razvoja društvenog kapitala, *Civilnodruštvo.hr*, god. 2., br. 5, srpanj/kolovoz 2005.
344. Šuković, D., (2008). *Korupcija, moral i ekonomija*, Moral i ekonomija, Beograd: Centar za ekonomska istraživanja Instituta društvenih nauka, 2008, str. 57-67.
345. Sullivan, H., (2009). Social Capital. In: Davies, Jonathan/Imbroscio, David (Hrsg.): *Theories Of Urban Politics – Second Edition*, pp. 221-238.
346. Sztompka, P. (1997). Trust, distrust and the paradox of Democracy, Paper prepared for presentation at the XV World Congress of the IPSY, Korea, Seoul. 17-21 August 1997, доступно на: <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/1997/p97-003.pdf>.
347. Tabellini, G., (2008). The Scope of Cooperation: Norms and Incentives, *Quarterly Journal of Economics*, 123(3), pp. 905-950.
348. Tamlina, L., Tamlina, N., (2013). Formal Institutions and the Trust Formation Process: A Psychological Approach to Explain the Relationship between Institutions and Interpersonal Trust, MPRA Paper No. 49812, Independent Research, June 2013, доступно на: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/49812/>.
349. Tamlina, L., Tamlina, N., (2014). The impact of formal institutions on social trust formation: A social-cognitive approach, MPRA Paper No. 63203, Independent Research, Greece, May 2014, доступно на: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/63203/>.
350. Tamlina, L., Tamlina, N., (2017). Explaining the Impact of Formal Institutions on Social Trust: A Psychological Approach, MPRA Paper No. 84560, Independent Research, January 2017, доступно на: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/84560/>.
351. Tarrow, S., (1996). Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work, *American Political Science Review*, 90(2), pp. 389-397.
352. Tavits, M., (2006). Making Democracy Work More? Exploring the Linkage between Social Capital and Government Performance, *Political Research Quarterly*, 59(2), pp. 211-225.

353. Teehanke, J. C., (2003). *New Public Management: Lean State, Lean Government*, Seminar paper presented on February 9-16.
354. Teofilović, I., Zahirović, T., Stojanović, M., Popović, D., (2018). *Sloboda izražavanja i medijske slobode u Srbiji*, Građanske inicijative, Draslar Partner, Beograd, septembar, 2018, www.gradjanske.org.
355. The Heritage Foundation (2019). *Index of Economic Freedom 2019*, dostupno na: <https://www.heritage.org/index/country/serbia>
356. The World Wide Web Foundation (2017). *Open Data Barometer 4th Edition — Global Report*, May 2017, dostupno na: <https://opendatabarometer.org/doc/4thEdition/ODB-4thEdition-GlobalReport.pdf>
357. Thomas, P., Palfrey, C., (1996). Evaluation: stakeholder-focused criteria, *Social Policy & Administration*, Vol. 30, pp. 125-42.
358. Tocqueville, Alexis de. *Democracy in America*, Vol. I. Paris, 1835. New York: Vintage Books, 1945. Print.
359. Tocqueville, Alexis de. *Democracy in America*, Vol. II. Paris, 1840. New York: Vintage Books, 1958/1945. Print.
360. Tomsic, M., (2002). *Politična stabilnost v novih demokracijah (Political stability in new democracies)*, Ljubljana: ZPS.
361. UNDP (1997). *Governance for Sustainable Human Development A UNDP Policy Document*, dostupno na: <https://www.scribd.com/document/363191655/Governance-for-Sustainable-Human-Development-a-Undp-Policy-Paper-Undp-1997>.
362. UNDP (2009). *Veze među nama - Društveni kapital u Bosni i Hercegovini*, Izveštaj o humanom razvoju za Bosnu i Hercegovinu 2009, Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) u Bosni i Hercegovini, Arch Design doo, ISBN: 978-92-95042-98-8.
363. UNDP (2011). *Governance Principles, Institutional Capacity and Quality*, Bureau for Development Policy.
364. United Nations (2007). *Public Governance Indicators: A Literature Review*, Department of Economic and Social Affairs, ST/ESA/PAD/SER.E/100, United Nations, New York, 2007.
365. United Nations (2008). *People Matter Civic Engagement in Public Governance*, World Public Sector Report 2008, United Nations, New York.
366. United Nations (2014). *UN SG Report to the General Assembly, The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet*, Synthesis report of the Secretary-General on the post-2015 sustainable development agenda, 2014.

367. United Nations (2015). *My World. The United Nations Global Survey for a Better World, We the Peoples Celebrating 7 Million Voices*.
368. United Nations (2016). *Compendium of Innovative Practices in Public Governance and Administration for Sustainable Development*, Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs, United Nations ISBN: 978-92-1-123206-6.
369. United Nations Conference on Trade and Development (2004). *Good Governance in Investment Promotion, Expert Meeting on Good Governance in Investment Promotion Geneva, 1–3 November 2004*.
370. Uphoff, N., (2000). Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation. In *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, eds., Partha Dasgupta and Ismail Serageldin. Washington, DC: The World Bank, pp. 215-252.
371. USAID (2016). Poslovna anketa: Srbija 2016, dostupno na: http://bep.rs/images/gallery/2016_11_17/USAID%20Anketa%201000%20preduzeca%20%20rezime.pdf
372. Uslaner, E.M., (1999). *Democracy and Social Capital*, In *Democracy and Trust*, ed. Mark E. Warren, Cambridge and New York, NY: Cambridge University Press.
373. Uslaner, E.M., (2000). *Trust, Democracy, and Governance*. Prepared for the European Consortium for Political Research (ECPR) Workshop 13 on Voluntary Associations, Social Capital and Interest Mediation: Forging the Link, April, 2000, Copenhagen, Denmark.
374. Uslaner, E.M. (2002). *The Moral Foundations of Trust*, New York: Cambridge University Press.
375. Uslaner, E., (2003). Trust, Democracy and Governance. Can Government Policies Influence Generalised Trust? In *Generating Social capital*. Edited by M. Hooghe and D. Stolle. New York: Palgrave, 2003.
376. Uslaner, E., (2008). Trust as a Moral Value, *The Handbook of Social capital*, Oxford University Press, pp. 101-122.
377. Uslaner, E.M., Brown, M., (2003). Inequality, Trust, And Civic Engagement, *American Politics Research*, Vol. 31 No. X, Month 2003, pp. 1-28, DOI: 10.1177/1532673X04271903.
378. Uslaner, E.M., Conley, R.S., (2003). Civic Engagement and Particularized Trust: The Ties that Bind People to Their Ethnic Communities, *American Politics Research*, Vol. 31, No. 4, pp. 331-360.

379. Van Deth, J.W., (2001). Studying Political Participation: Towards a Theory of Everything?. Paper presented at the Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research Workshop "Electronic Democracy: Mobilisation, Organisation and Participation via new ICTs," Grenoble. April 6-11, 2001.
380. Veselinović, P., (2014). Reforma javnog sektora kao ključna determinanta uspešnosti tranzicije privrede Republike Srbije, *Ekonomski horizonti*, Maj - Avgust 2014, Volumen 16, Sveska 2, str. 141 - 159.
381. Vidović, S., (2015). Smart Government 2015.: Disruptivne inovacije kroz primjenu pametnih rješenja, Zagreb, 14. listopada 2015, dostupno na: www.infodom.eu.
382. Vujačić, I., (2009). Dokle smo stigli u konsolidaciji demokratije?, Kvartalni izveštaj o institucionalnim reformama, CLDS, str.10-15.
383. Vymětal, P., (2008). What is Good Governance about? The Roots and the Key Elements of the Concept, Working Papers, 11/2008, Volume II, Faculty of International Relations.
384. Wagener, H.J., (2011). How does Good Governance Come About? On Evolution of Institutions, *Erasmus Law Review*, Volume 4, Issue 4, pp. 173-192.
385. Waheduzzaman, (2010). *People's participation for good governance: a study of rural development programs in Bangladesh*, PhD thesis, Victoria University, dostupno na: http://vuir.vu.edu.au/16003/1/Thesis_3619041_Waheduzzaman.pdf.
386. Warner, M., (1999). Social Capital Construction and the Role of the Local State, *Rural Sociology*, 64(3), pp. 373-393.
387. Warren, M. E. (Ed.). (1999). *Democracy and Trust*, Cambridge: Cambridge University Press.
388. Weikart, L.A., (2001). The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City, *Urban Affairs Review*, 36(3), pp. 359-381.
389. WGI dataset, World Bank, dostupno na: www.worldbank.org/wbi/governance/datasets.htm
390. Wolleb, G., (2008). Introduction: Social Capital and Economic Development, *The Handbook of Social capital*, OXFORD University Press, pp. 373-386.
391. Woolcock, M., (1998). Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework, *Theory and Society*, 27 (2), pp. 151-208.
392. Woolcock, M., (2001). The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes, *Isuma: Canadian Journal of Policy Research* 2(1), pp. 1-17.
393. Woolcock, M., Narayan, D., (2000). Social Capital: Implications For Development Theory, Research., and Policy, *The World Bank Research Observer*, 15 (2), pp. 225-249.

394. World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington: World Bank.
395. World Bank (1991). *Managing Development: The Governance Dimension*, A Discussion Paper, 34899.
396. World Bank (1992). *Governance and development*, Washington, DC: The World Bank.
397. World Bank (1994). *Governance: The World Bank's Experience*, The World Bank, Washington, DC.
398. World Bank (2002). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, New York.
399. World Bank (2016). *World Development Report 2016: Digital Dividends*, Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0671-1, доступно на: [http://documents.worldbank.org/curated/en/896971468194972881/pdf/102725-PUB-
Replacement-PUBLIC.pdf](http://documents.worldbank.org/curated/en/896971468194972881/pdf/102725-PUB-Replacement-PUBLIC.pdf)
400. World Bank (2017). *World Development Report: Governance and the Law*, Washington, DC: World Bank, www.worldbank.org
401. World Bank (2018). *Doing Business 2018 - Reforming to Create Jobs*, A World Bank Group Flagship Report, 2018 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington DC 20433, доступно на: [https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-
Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf](https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf)
402. World Bank (2019). *Doing Business 2019 - Training for Reform*, A World Bank Group Flagship Report, 2019 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington DC 20433, доступно на: [https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-
Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf](https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf)
403. World Economic Forum (2016a). *The Global Competitiveness Report 2016–2017*, Geneva: World Economic Forum.
404. World Economic Forum (2016b). *The Global Information Technology Report 2016 - Innovating in the Digital Economy*. Geneva: World Economic Forum.
405. World Economic Forum (2017). *The Global Competitiveness Report 2017–2018*, Geneva: World Economic Forum.
406. World Justice Project (2017-2018). *Rule of Law Index 2017-2018*, доступно на: [https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-
2017%E2%80%932018](https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018)

407. World Justice Project (2019). *Rule of Law Index 2019*, доступно на: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>
408. World Press Freedom Index 2018, доступно на: <https://rsf.org/en/ranking/2018>
409. World Press Freedom Index 2019, доступно на: <https://rsf.org/en/ranking/2019>
410. worldjusticeproject.org
411. www.govindicators.org
412. Zak, P.J., Knack, S., (2001). Trust and growth, *The Economic Journal*, 111 (470), pp. 295-321.
413. Zmerli, S., Newton, K., (2008). Social trust and attitudes toward democracy, *Public Opinion Quarterly*, 72, pp. 706-724.
414. Бојовић, Б.И., (2014). Опоравак Србије: друштвени договор, пројект отвореног друштва, модернизација, управне реформе, Економски зборник, Књига XIII, Српска Академија Наука и Уметности Одељење друштвених наука, Београд, стр. 607-619.
415. Вуковић, Д., (2011). Друштвене основе правне државе: пример Србије, *Социолошки преглед*, vol. XLV (2011), no. 3, стр. 421–451.
416. Гостовић, Д., (2018). Социјални капитал и јавна политика, *Политичка ревија*, Година (XXX)XVII vol. 56, Бр. 2/2018, стр. 133-149, DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.5622018.7>
417. Дирекција за електронску управу. Смернице за израду веб-презентација органа државне управе, органа територијалне аутономије и јединица локалнесамоуправе в5.0.Београд: Дирекција за електронску управу, 2014. http://www.digitalnaagenda.gov.rs/media/docs/Smernice_5_0.pdf.
418. Јовановић-Гавриловић, Б., Тешановић, Б., (2014). Економска стварност и перспективе привредног опоравка Србије као претпоставке ефикасне одбране, *ВОЈНО ДЕЛО*, зима/2014, стр. 11-19.
419. Максимовић, Н., (2017). *Положај јавних предузећа - Европска регулатива и стање у Републици Србији*, Универзитет Цон Незбит, Правни факултет, Београд, Београд, јун, 2017. година.
420. Орловић, С., (2010). Редизајнирање политичких институција, Квалитет политичких институција, ФПН Београд, 2010, стр. 65-101.
421. Прокопијевић, М., (2002). Social capital during transition, *Социолошки преглед*, vol. XXXVI (2002), no. 3, стр. 255–273.
422. Стојиљковић, З., (2013). Политичка корупција и слаба држава, *Филозофија и друштво*, XXIV (1), стр. 135-159.

423. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, Сл. гласник РС бр. 9/14, 42/14, доступно на:
<http://www.mduls.gov.rs/doc/Strategija%20reforme%20javne%20uprave%20u%20Republici%20Srbiji.pdf>
424. Трипуновић, Ј., Гајић, М., Насевски, С., (2016). *Проактивна транспарентност јавне управе у Србији: (не)достиган циљ?*, Београдска отворена школа, Београд, 2016.
425. Фискални Савет (2016). *Фискална кретања у 2016. години, Консолидација и реформе 2016–2020*, доступно на: http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2016/Fiskalna_kretanja_2016_fiskalna_konsolidacija_2016-2020.pdf
426. Цвијовић, М.Ж., (2013). *Реформа јавне управе и локална самоуправа у Србији*, докторска дисертација, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Београд, 2013.
427. Чичкарић, Л., (2009). Политичка партиципација и репрезентација жена у земљама постсоцијалистичке Европе, *Социолошки преглед*, vol. XLIII (2009), no. 3, стр. 343–359.
428. Џунић, М., (2010). Алтернативни приступи проучавању односа између социјалног капитала и институција демократског система, ТМ, Г. XXXIV, Бр. 1, стр. 317-330.

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Жарко Ђорић је рођен у Сурдулици 18.03.1982. године. Основну и Средњу школу завршио је у Црној Трави. Основне студије започео је школске 2001/2002. године на Економском факултету у Нишу (смер: Финансијски менаџмент) и завршио их 2009. године са просечном оценом 9,05. Школске 2010/2011. уписао је мастер академске студије (модул: Општа економија), све испите положио је са оценом 9,83, а мастер рад на тему "Улога друштвених мрежа у стварању и преносу знања" одбранио је 2012 године. Докторске академске студије уписао је 2009. године, на модулу Макроекономија где је положио све испите са просечном оценом 9,55. Самостални је аутор више радова. Служи се енглеским и руским језиком.



Универзитет у Нишу
Економски факултет

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Изјављујем да је докторска дисертација, под насловом **Друштвени капитал као детерминанта квалитета јавног управљања**, која је одбрањена на Економском факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да ову дисертацију, ни у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци, који су у вези са ауторством и добијањем академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада, и то у каталогу Библиотеке, Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Нишу, као и у публикацијама Универзитета у Нишу.

У Нишу, 20.1. 2020. године

Аутор дисертације: **Жарко Ђорић**

Потпис аутора дисертације _____

Жарко Ђорић



Универзитет у Нишу
Економски факултет

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА
ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Име и презиме аутора: **Жарко Ђорић**

Наслов дисертације: **Друштвени капитал као детерминанта квалитета јавног управљања**

Ментор: **Др Наташа Голубовић, редовни професор**

Изјављујем да је штампани облик моје докторске дисертације истоветан електронском облику, који сам предао/ла за уношење у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу.

У Нишу, 20.1.2020. године

Потпис аутора дисертације _____

Ђорић Жарко



Универзитет у Нишу
Економски факултет

ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Никола Тесла“ да, у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, унесе моју докторску дисертацију, под насловом: **НАСЛОВ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ.**

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском облику, погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију, унету у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, могу користити сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons), за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прераде (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да подвучете само једну од шест понуђених лиценци; опис лиценци дат је у наставку текста).

У Нишу, 20.1. 2020. године

Аутор дисертације: **Жарко Ђорић**

Потпис аутора дисертације _____