

БОРЂЕ СТОЈАНОВИЋ*
Институт за политичке студије
Београд

УДК 321.7(497.11):172
Оригиналан научни рад
Примљен: 11.08.2012
Одобен: 21.10.2012

ПРОБЛЕМ ДЕМОКРАТСКЕ ОДГОВОРНОСТИ: КОНЦЕПТУАЛНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ**

Сажетак: Циљ овога рада је да концептуално позиционира феномен демократске одговорности. У првом делу рада, одређује се појам управљања и одговорност се перципира као један од најважнијих фактора исхода административног процеса. У другом делу рада, детаљније се идентификују концептуалне премисе феномена демократске одговорности. Рад се закључује постављањем смерница за анализирање одговорности у Србији.

Кључне речи: демократска одговорност, делиберативни форум, управљање, јавне организације, политичке институције, капацитет, Србија.

На најопштијем нивоу, рецимо пре свега да Пол Хирст разликује пет верзија значења појма управљања у зависности од области у којој се употребљава (Hirst 2000: 14-19): (1) прва верзија се повезује са синтагмом „добро управљање”, незаобилазном у сфери економске модернизације, која подразумева стварање ефективног политичког оквира (у питању је заправо креација стабилног режима) погодног за приватне економске акције, владавину закона, ефикасну државну администрацију сагласну улогама које влада актуелно може да „изнесе” и јаког цивилног друштва аутономног у односу на државу; (2) концепт управљања је повезан и са пољем међународних институција, у смислу широко прихва-

* georgikus@gmail.com

** Овај рад је настао у оквиру пројекта ”Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција”, бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

ћеног става да се неки релевантни проблеми не могу нити контролисати нити сматрати садржајем активности на нивоу националне државе (регистровање могућности „управљања без владе”, међународних режима, пораста приватне управљачке праксе и „узмицања државе” довело је до широке расправе о улози међународних агенција, међудржавних аранжмана и заједничких комерцијалних управљачких пракси као метода управљања); (3) следећа верзија представља „корпоративно управљање” за које се може рећи да је у функцији оних који желе да унапреде одговорност и транспарентност менаџмента, али без суштинског мењања основне структуре фирми у оквиру које су индиферентни акционари примарни бенефицијари компаније, док менаџмент доноси политике њима у корист, без ограничења или инкорпорирања инвеститора, то јест неког другог захваћеног интереса (компаније су заправо аутократски ентитети у политичкој клими где је демократија примарни извор легитимисања); (4) четврта верзија повезује управљање са новим јавним менаџментом,¹ што резултује моделом управљања који је другачији од концепта јавне администрације (обележеног хијерархијском контролом и директном одговорношћу јавних службеника изабраним политичким функционерима), те подразумева другачије разумевање односа између клијента и обезбеђивача услуге од оног базираног на односу између грађана и државе благостања; и (5) последња, пета верзија управљање ставља у однос према координирању активности преко мрежа, партнерстава и делиберативних форума (многи облици овог типа друштвеног управљања базираног на договарању између великог броја актера се показују како непостојаним, што ће довести до проблема повезних са генерализацијом таквих искустава, тако и интензивно локалним, што ће целокупни сет користи такве поставке резервисати за постојеће чланове неке локалне мреже).

Апострофираћемо да Хирст држи како национална држава представља најадекватнији простор за спајање три различита модалитета управљања: суб-националног, националног и над-националног. Таква констелација је продукт способности истовременог вршења три круцијалне улоге (Ibidem: 31): (1) држава је способна за адекватну дистрибуцију моћи и одговорности између ње саме, регионалне и локалне власти и цивилног друштва, зато што располаже са капацитетом произашлом

¹ То повезивање је реализовано преко питања приватизације јавних предузећа и јавних услуга, те логичне потребе да се обезбеди квалитет услуга и поштовање уговорених обавеза, и преко питања окренутих ка увођењу комерцијалних пракси и стилова менаџмента унутар јавног сектора, препуштањем услуга самоуправљивим агенцијама формираним укупним смером неке јавне политике и циљевима услуге.

на чињеници да је извор уставног „диктата” и оркестратор друштвеног консензуса; (2) ефективна демократска држава може репрезентовати своје грађана са далеко више кредибилитета него било која друга институција, зато што је за грађане центар политичког идентитета и носећа институција демократског легитимитета, коју су вољни да прихвате и доживе као такву; и (3) националне владе у стабилним демократијама располажу, услед претходног, са чврстом спољном легитимности, друге државе и политички ентитети њене одлуке и функционисање узимају као валидне и поуздане.

Ослањајући се на Хирста, по Јону Пјеру и Гају Питерсу, без обзира на то што јавни сектор више не управља друштвом на основу традиционално-конвенционалног „наређуј и надгледај” алгоритма, он и даље учествује у управљању, на начин да је у неким сегментима његова важност интензивнија него што је то била раније: с обзиром на потребу за неким средством одређивања колективних приоритета и преференција, улога владе је од суштинског значаја за демократско управљање, влада је једина способна за решавање конфликта и општу алокацију ресурса. Као четири постаментална услова повезана са управљањем они издвајају (Pierre и Peters 2005: 3-5): (1) артикулисање заједничког сета друштвених приоритета- управљање се односи на механизам или процес путем кога се изражавају консензуалне или већински донете одлуке о друштвеним циљевима, тај скуп циљева, у смислу демократског формулисања колективних приоритета, детерминише фундаменталну позицију владе у сфери управљања; (2) кохерентност- поред потребе за јасним уобличавањем циљева постоји и потреба за конзистентношћу и координираношћу тих циљева; (3) управљачко усмеравање- овај капацитет обухвата потребу изналажења путева за реализацију претходно дефинисаних циљева и оријентисање друштва ка остваривању прокламованих циљева; и (4) одговорност- као последња нужна компонента управљања, изражава потребу да носиоци управљачких активности буду одговорни друштву за своје поступке (ово се посебно односи на демократско управљање).

Као главне аналитичке елементе приликом посматрања неког модела управљања можемо да издвојимо. (1) актере; (2) процесе; и (3) исходе. Као два најважнија актера управљачког процеса идентификују се држава и друштво (Ibidem: 13-14). Он што је важан атрибут ове „актерске дијаде” је да они нису јединствени већ диференцирани актери. Држава је, тако, подељена на министарства заснована на одређеним подручијима јавних политика, те на различите нивое управљања, док је друштво обележено компетитивним интересима, актерима приватног

сектора, који су усмерени на то да искористе државу као арену за реализацију властитих циљева. Управљачки процес је састављен од више сукцесивних корака (Ibidem: 14-16): (1) бирања циљева; (2) доношења одлука; (3) мобилизације ресурса; (4) селекције инструмената и процеса имплементације; те (5) повратне управљачке спреге. Идентификовање колективних циљева је нормативни процес, који је више откривање онога што друштво жели, него одлучивање о питањима која ће бити процесуирана. Функција доношења одлука о томе како реализовати прокламоване циљеве се обично одвија унутар јавног сектора, али са значајним утицајем приватног сектора. Што се тиче мобилизације ресурса, важно је напоменути да без обзира на то што се специфичан сет инструмената може усвојити као управљачка стратегија, он је потпуно неефективан, уколико, истовремено, нису обезбеђени потребни ресурси (поред тога што су финансијски аспекти изузетно важни, ни „људи” и легитимност нису небитни ресурси). Одабир инструмената је део доношења одлука, њихов имплементациони ниво указује на то да су задужени за извођење и продуковање смераних ефеката. Повратна управљачка спрега представља *ex post* евалуацију партикуларног сета инструмената неке јавне политике и њено поновно ангажовање у процесу доношења одлука у коригованој форми. Држава мора бити отворена према оваквим информацијама, те обезбедити механизме за њихов пријем и процесуирање.

У ширем смислу, као најважнији елементи повезани са исходима управљачког процеса су (Ibidem: 16-17): (1) кохерентност; (2) инклузивност; (3) прилагодљивост; и (4) одговорност. Уколико нека влада не успе да оствари кохерентност између различитих и бројних јавних политика, то може представљати озбиљан управљачки проблем- не само због екстремног повећања трошкова њихове реализације, већ и због представе о владиној некомпетентности. Инклузивност обухвата потребу да се уважи широк спектар интереса и да се обезбеди присуство најважнијих друштвених елемената у јавним политикама, те укључивање у процес управљања како државе тако и друштва, док је прилагодљивост капацитет управљачког система да ефикасно одговори на изазове спољног окружења, те на промене самог управљачког аранжмана. Одговорност представља најбитнији критеријум за процену управљања, повезана је са повратном управљачком спрегом, обухвата и јавне и приватне актере, мада, у крајњој инстанци, зависи од способности јавног сектора да спроведе истраживање и идентификовање дисфункционалности неког управљачког режима.

Као главне идеалтипске моделе управљања Пјер и Питерс одређују (Ibidem: 11-12, 17-45): (1) етатистички модел; (2) либерално-

демократски модел; (3) државоцентрични модел; (4) модел холандске школе управљања; и (5) модел „управљања без владе”. Етатистички модел се базира на државном управљању са јако малим или елиминисаним учешћем друштвених актера. Овакав управљачки предлог није најкарактеристичнији за савремене демократије, осим делимично за Француску и, рецимо, за Сингапур и Тајван, где је државна моћ искоришћена као средство за бржу и лакшу реализацију економског развоја. Либерално-демократски модел не оспорава улогу државе као главног актера управљања. Плуралистички постављен, он оставља простор да се други актери надмећу за утицај на државу, али држава се не одриче права да одабере интересну групу или неког другог друштвеног актера чији ће утицај уважити, ставити испред осталих такмаца (ради се о својеврсној асиметричној кооперацији између јавног и приватног сектора у управљању друштвом). Државоцентрични модел управљања инкорпорира легитимно право друштвених интереса да партиципирају у управљању и да имају аутентичне концепте које држава треба да размотри. Мада је држава и даље централни актер и доносиоц одлука, она није способна за потпуно аутономне одлуке. Овај систем управљања је изведен из корпуса општих демократских вредности (партиципације, пропорционалне репрезентације, инклузије и транспарентности), које мире различите улоге државе и цивилног друштва у политичком животу. Наиме, државоцентрично управљање види државу као кључног актера у дефинисању приоритета и циљева, али у значајној мери преко институционалне размене са организованим интересима.

Модел холандске школе управљања се ослања на улогу друштвених мрежа, док је држава готово постала само један од многобројних актера управљачког процеса. Друштво је постало снажнији актер са капацитетом да се само организује без уплива државне моћи и њених регулаторних захвата. Ипак, држава је задржала статус сиве еминенција управљачког процеса, овај модел користи државну сферу и њену легитимност, те није довео до њене потпуне маргинализације. Одређујућа одлика модела „управљања без владе” јесте схватање по коме се управљање организује на неформалан начин- преко самоуправљајућих мрежа, које инкорпорирају најважније или водеће факторе неког сектора или домена јавне политике, где владине институције могу, али и не морају, бити део управљачке мреже. Имплицитна нормативна премиса овога модела је да, због директног ангажмана заинтересованих страна и, следствене, отворености и демократичности, представља супериорнију управљачку варијанту у односу на хијерархијски устројени пандан. Његове слабости се понајпре манифестује чињеницом да успешност (кохе-

рентност и прилагодљивост) на нивоу неког засебног подручја јавне политике није трансферована као кохерентност, прилагодљивост и одговорност на нивоу целине државе.

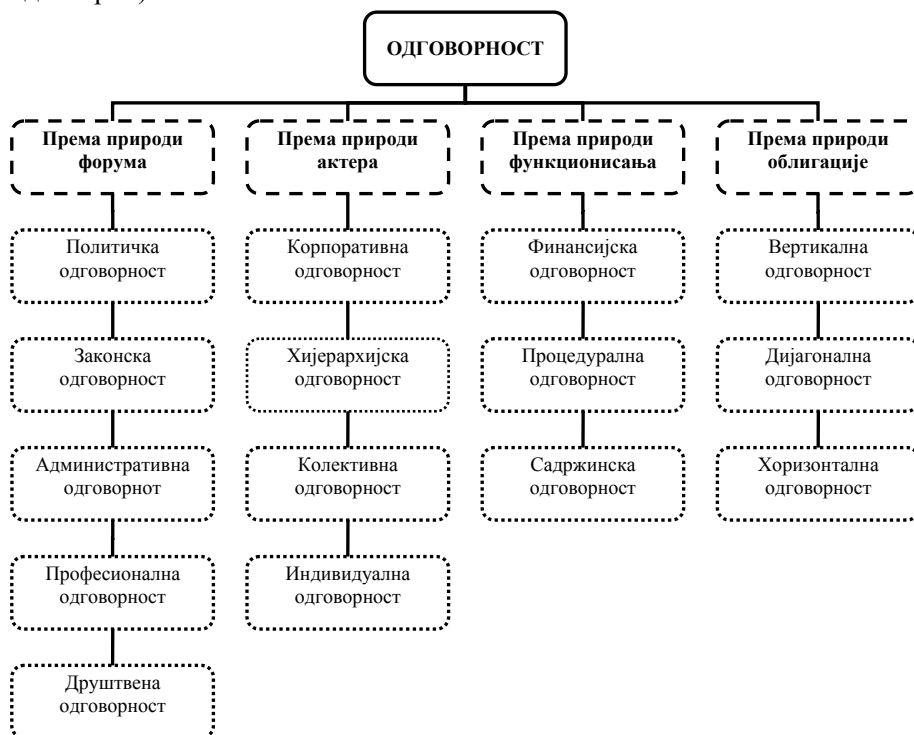
За потребе овога рада, јавно управљање ћемо схватити као начин међусобне интеракције пуног спектра заинтересованих зарад утицања на исходе јавних политика, а добро јавно управљање као преговарање свих заинтересованих у вези питања или области које се тиче унапређивања исхода јавне политике и као договорене управљачке принципе које ће сви заинтересовани евалуирати и имплементирати: ради се дакле о побољшању исхода јавне политике и о имплементацији сета принципа и процеса од стране свих заинтересованих путем којих ће јавне политике бити дизајниране и пласиране у праксу (Bovaird и Löffler 2003: 316-317). Рецимо сада да, као што то констатују Пјер и Питерс, одговорност представља један од носећих политичких концепата, који изазива неподељену заинтересованост и начелно одобравање, највише због чињенице што се може одредити као извориште поузданости и транспарентности, то јест као демократски „камен темељац” доброг управљања. И поред такве констелације, што је у неку руку случај са свим идејама тога ранга, то је и тешко сводљив и ухватљив појам који има широку палету значења. Одговорност може да се одреди и као распоред законских, политичких, друштвено-културних и економских снага које врше притисак на неку организацију и запослене да властити ангажман повезују са одређеним типом активности, и као стање у коме су појединци који врше власт ограничени спољним средствима и унутрашњим нормама, њено присуство може да се констатује под претпоставкама пружање јавних услуга високог перформативног квалитета, ниских финансијских трошкова и правичне, широке и уједначене доступности грађанима, те, као у идејној конструкцији новог јавног менаџмента, може да манифестује и циљ и инструмент (Види Kears 1996; Chandler 1988; и O’Connell 2005).

За одговорност се може рећи и да обухвата пет димензија (Koppell 2005: 95-99): (1) транспарентност као најважнији инструмент за процену организационих перформанси и кључни услов за све остале димензије одговорности (транспарентна јавна организација је отворена за приступ јавности, новина, интересних група и других страна заинтересованих за њено деловање), кључно евалуативно питање је: Да ли организација открива чињенице које се тичу њених перформанси?); (2) идеју да појединци и организације морају бити одговорни за своје поступке- кажњени за неуспех и награђени за успех, кључно евалуативно питање је: Да ли се организација суочава са последицама својих перформанси?); (3)

важан сегмент одговорности је и вертикално постављена контрола упућена на изабране функционере, кључно евалуативно питање је: Да ли организација чини оно што јој је наложено (од стране скупштине, председника итд.)?; (4) поред претходног, деловање појединаца може бити ограничено законима, правилима и нормама, кључно евалуативно питање је: Да ли организација поштује правила?; и (5) организација мора да буде не само вертикално већ и хоризонтално одговорна, она мора да се одазове на захтеве или потребе својих клијената (када се радо о захтевима онда су у питању грађанске преференције, а када се ради о потребама онда је у питању процена циљева јавних политика за које је нека организација „задужена”), кључно евалуативно питање је: да ли организација испуњава супстанцијална очекивања?

Било како било, најшире схваћено одговорност представља више евалуативни него аналитички концепт, она се користи да би се позитивно окарактерисало стање или перформансе неког актера, представља вољност да се делује отворено, поштено и непристрасно и, у овоме контексту, би могла да се окарактерише као врлина. Широко постављени третман одговорности се, дакле, односи на супстанцијалне норме које одређују понашање актера. Одговорност у ужем смислу, схваћену као друштвени механизам, можемо да поставимо као однос између актера (који може да буде појединац, неки функционер или државни службеник, или организација, попут јавне институције или агенције) и форума (који може бити специфична личност, надређени, министар или новинар, или агенција, попут парламената или суда), где је актер дужан да објасни или оправда своје понашање или делање и где форум може спровести истрагу или испитивање, доносити пресуде и санкционисати актерово чињење (Bovens 2007: 450-451). Када се у центар пажње стави јавна одговорности, онда се пре свега треба рећи да се појам јавно, са једне стране, односи на отвореност која обухвата широку доступност информација повезаних са актеровим понашањем, отворене јавне расправе и доступност пресуда форума општој јавности или публици, док са друге стране указује на то да ствари које конституишу јавни домен представљају оно што се тиче јавне одговорности (нпр. трошење јавних фондова, вршење јавне власти или понашање јавних институција). Онда када се однос између актера и форума институционализује, када добије фиксирану форму, вредности и инструменте, можемо говорити о неком аранжману одговорности (нека јавна институција може бити подложна различитим аранжманима одговорности), када у фокус ставимо кохерентни скуп аранжмана и односа онда је у питању режим одговорности (нпр. одговорност владе у парламентарним демократијама).

Марк Бовенс (Mark Bovens) класификује одговорност (види дијаграм 1.) на основу природе (Ibidem: 454-460): (1) форума, где разликује (1.1) политичку одговорност, (1.2) законску одговорност, (1.3) административну одговорност, (1.4) професионалну одговорност и (1.5) друштвену одговорност; (2) актера, где разликује (2.1) корпоративну одговорност, (2.2) хијерархијску одговорност, (2.3) колективну одговорност и (2.4) индивидуалну одговорност; (3) функционисања, где разликује (3.1) финансијску одговорност, (3.2) процедуралну одговорност и (3.3) продуктну (или садржинску) одговорност; (4) облигације, где разликује (4.1) вертикалну одговорност, (4.2) дијагоналну одговорност и (4.3) хоризонталну одговорност. Иако се ради о различитим класификационим критеријумима или димензијама, важно је напоменути да се сваки однос, који за своју подлогу има одговорност, може „провући” кроз све четири диференциране класификационе целине (нпр. неки јавни орган може бити и политички, и хијерархијски, и процедурално и вертикално одговоран).



Дијаграм 1: *Врсте одговорности по Марку Бовенсу*

Политичка одговорност представља једно од тежишних демократских места јавне одговорности, она представља носеће начело „принципал-агент или повериоц-повереник континуума” који започиње гласачком „селекцијом” народних представника као израза суверене народне воље изражене на изборима, народни представници део својих овлашћена преносе на владу, влада многа од својих овлашћења преноси на многобројне, више или мање, аутономне административне органе и државне службенике (систем одговорности је, дакле, супротно оријентисан од система делегирања, почев од јавних чиновника који су одговорни својим претпостављенима до народних представника који „полажу рачуне” гласачима на изборима). Повећани значај законске одговорности, базиране на стандардима који су формално или легално упућени на власт, то јест на законе, представља резултат нарастајуће формализације друштвених односа и измештања поверења са скупштине на „обичне” или специјализоване административне судове. Административна одговорност је повезана са квази-легалним форумима задуженим за независну и спољну административну и финансијску контролу, базирану на специфичним законима и прописаним нормама, док професионална одговорност полази од претпоставке да су јавни менаџери припадници одређене професије додатно или потенцијално одговорни својим професионалним удружењима. Друштвена одговорност се надовезује на потребу за више директном и јаснијом одговорношћу јавних агенција грађанима и грађанском друштву. Међутим, остаје доста тешко утврдити како то постићи услед недостатка пресуда и санкција, те тешкоћа у вези формулисања јасно одређених, кохерентних и ауторитативних форума погодних за дебате и сучељавање актера.

Чињеница да су многе јавне организације корпоративна тела са независним легалним статусом, да могу да делују као јединствени актери, повлачи за собом и компатибилни вид корпоративне одговорности, прописане одређеним законским актима. Када је у питању хијерархијска одговорност, онда се свакако може рећи да она представља званично најекспониранији део јавне одговорности у већини јавних организација, да подразумева пирамидалну представу комплексних организација, те се базира на хијерархијским шемама са стриктно утврђеним линијама одговорности проистеклим на прецизно дефинисаном „ланцу командовања” (што је већи хијерархијски ранг, то је већи степен „спољне” одговорности). Јавне организације представљају скуп индивидуалних службеника, па је теоретски могуће, али морално проблематично, применити колективну стратегију одговорности, јер је сваки од чиновника одговоран за функционисање јавне организације у целини (ова врста одговор-

ности може бити делотворна само када су у питању мала, колегијална јавна тела). Дакле, са моралне тачке гледишта, индивидуална одговорност, где је сваки појединац пропорционално одговоран за личне грешке које доприносе дисфункционалности јавне организације, је далеко адекватнија стратегија (напоменимо да је за индивидуалну одговорност ирелевантна формална хијерархијска позиција појединца).

Финансијска, процедурална и садржинска (или продуктна) одговорност је повезана са обавезом да сваки актер објасни и оправда своје делање, које поседује велики број аспеката, па се увек може издвојити неки који је превалентан и који је кореспондирајући са одређеном врстом форума. Вертикална одговорност се односи на ситуацију где форум има моћ над актером, већина аранжмана политичке, легалне или професионалне одговорности су облици вертикалне одговорности (нпр. егзекутива је одговорна министрима или скупштини). Хоризонтална одговорност представља или добровољну обавезу агенција, мада је она у неким случајевима статутарно регулисана, да морално одговарају широј јавности (што „улази” у подручје друштвене одговорности за коју је карактеристичан егалитарни однос између актера и форума) или узајамну одговорност јавних органа једнаког ранга. Ситуација у оквиру које неки административни форум, типа инспектората или омбудсмана, није директно хијерархијски надређен некој јавној организацији и има мало моћи за продуковање покоравања, али подноси извештај министру или скупштини па тако реализује значајан неформални утицај, представља двостепени однос са форумом, то јест дијагоналну одговорност.

Када се у центар аналитичке пажње стави значај јавне одговорности, Марк Бовенс разликује њене директне перспективе: демократску, уставну и перспективу учења, те њене индиректне перспективе: јавну катарзу и легитимност (Ibidem: 462-465; види и Wolf 2000: 15-20; и Aucoin и Heintzman 2000: 45-55). Демократска перспектива манифестује могућност да грађани на демократски начин контролишу или позову на одговорност јавне или државне службенике. Ако сада узмемо у обзир континуум, који смо изложили када смо елаборирали политичку одговорност, то јест трансфер суверенитета на народне представнике, онда ваља нагласити да постоји потреба за надгледањем извршења додељених јавних задатака на свакој од многобројних инстанци континуума. Због тога што обезбеђује народно представљање и информације путем којих гласачи процењују исправност и ефикасност делања владе, јавна одговорност може да се позиционира као један од неопходних услова за демократски процес. За овај релевантни комплекс односа, који су, дакле карактеристични и за политичку одговорност, може се рећи да су поду-

прти теоријом заступништва или посредовања, која се повезује са ситуацијом када један актер, агент, делује у име другог актера, принципала, али на начин да имплементира преференције и интересе потоњег (Maravall 1999: 155.; види и Павловић 2010: 301-314). Поновимо, гласачи, схваћени као принципал, на изборима бирају агента између неколико кандидата и очекују да одговори на њихове политичке жеље и потребе, те га, у складу са реализацијом тих очекивања, кажњавају или награђују на следећим изборима. Исто концептуално начело важи за све тачке „принципал-агент континуума или ланца” од „најнижег ешалона”, „шалтерских” јавних службеника према својим претпостављенима, па све до одговорности владе парламенту.

Уставна перспектива јавне одговорности, повезана са либералном традицијом поделе власти, је „задужена” за спречавање појаве арбитрарности, деспотизма или тираније апсолутних владара или изабраних лидера, као и експанзивне и „приватизоване” извршне власти (динамички успостављена равнотежа између законодавне, извршне и независне судске власти представља начин за кориговање или елиминисање непримерене, то јест искварене владе). Перспектива учења у сфери јавне одговорности се базира на чињеници да оцењивање управљачких перформанси може постати стимуланс или захтев за перманентним повећањем или оснаживањем капацитета за функционално напредовање јавне администрације. Идеја је да свако индивидуално позивање на одговорност, због одређених погрешки или недоследности у извршавању неке јавне политике, не подразумева само лично напрезање у смеру побољшања властитог професионалног статуса у смеру изналажења најадекватније тактике за реализацију поверених задатака, већ манифестује и матрицу за друге јавне службенике из истог „административног стратума” за што боље организовање властитог посла. Ово је компатибилно са генералнијим ставом да је предност плуралистичке демократије у односу на друге политичке системе лоцирана у постојању великог броја иницијатива које потенцирају учење у процесу креирања јавних политика.

Уколико се држава нађе у ситуацији која је обележена интензивнијим дисфункционалностима, аномалијама или трагичним догађајима (ратови, опресивно политичко устројство, природне катастрофе, авионске или друге несреће и сл.) онда процес јавне одговорности може да има екстремно важну културно-ритуалну улогу као епицентар вредносног кодирања „концепта” јавне катарзе. У том смислу, јавна одговорност може да се перципира и као „обећање” правде, она може да понуди платформу која ће отворити простор и за изражавање незадовољства

жртва и за оправдање починиоца, па тако и створити прилику за покајање, опраштање и кориговање, иницирајући окончавање, на потенцијално најпримеренији начин, бурних и преломних времена у животу једне демократске (или потенцијално демократске) политичке заједнице. Поред тога, јавна одговорност утиче и на то да се легитимност јавне администрације или не наруши или да се повећа. Због све израженијег критиковања владе од стране медија, интересних група и грађана, то јест због све израженијег неуважавања власти и опадајућег тренда поверења у јавне институције, процес јавне одговорности, који је постављен тако да они који управљају имају могућност да образложе и оправдају своје намере или потезе, а да их интересне групе и грађани могу пропитивати у вези тих намера и тако пласирати властито мишљење, може промовисати прихватање власти и грађанско поверење у неку специфичну, владину администрацију. Притом, уколико се начело одговорности тумачи само као могућност осветљавања негативности у функционисању извршне власти, као декоративни демократски елемент, без материјалних последица или негативних санкција, онда се једино може третирати као слаба и неефективна одговорност (Павловић 2010: 312).

Додајмо претходном, врло је интересантно да о одговорности можемо говорити и онда када неки државни службеник није директно повезан са демократским или бирократским механизмом одговорности- он може бити изложен или подређен неформалним правилима и нормама, која нису написана или донешене од стране државе, већ су установљена од стране друштвених група и спроведена од стране заједница којима припада или чији је члан (Tsai 2007). Наиме, у ауторитарним и транзиционим системима, оптерећеним немогућношћу надгледања или јако слабом надгледањем локалних службеника и демократских механизма одговорности, владино функционисање и обезбеђивање јавних добара може бити на задовољавајућем нивоу, зато што службеници припадају солидарним групама, конституисаним не само на заједничким интересима већ и на заједничким моралним обавезама.

Када државни службеници партиципирају у солидарним групама, које су отворене свима на локалном нивоу где су позициониране, када друштвена структура одговара државној структури и када се друштвене границе поклапају са политичким границама, друштвене норме и обавезе могу оснажити или заменити јавну одговорност и облигације службеника и грађана. Уколико, дакле, формалне институције не успеју да мотивишу службенике да одговоре на јавне интересе, онда норме и облигације креиране од стране солидарних група могу да функционишу као неформалне институције одговорности. Наравно, ослањање на солидар-

не групе на штету форсирања „класичне” демократске одговорности никако се не може третирали као ваљана политичка стратегија, чак ни у смилу комплементарне компоненте- демократски политички систем мора имати јасно дефинисани и до краја изведени концепт одговорности, јер је он један од његових конститутивних, па тиме и незаменљивих, елемената.

Исходишна претпоставка је да грађани, легислатура и влада, као што је то раније показано, треба да буду сигурни да се јавна власт и државни ресурси користе сагласно законима, јавној политици и вредностима јавне службе (или јавног сервиса) у управљању са јавним пословима без обзира на дистрибуцију овлашћења и одговорности. Имајући то на уму, као један од битних момената се издваја индивидуална одговорност, било да се ради о потпуно индивидуалном чину или колективним акцијама базираним на сарађивању више појединаца. За Србију је карактеристично да се неуспеси из ове области третирају као системске грешке, то јест да се одговорност транспонује по хијерархијској вертикали, што свакако представља негативне трендове, јер се инсистирањем на томе да је за све крив систем или подређени у односу на надређеног посредно у први план истиче формално поковавање на уштрб испитивања перформанси *per se*. Уопштено говорећи, Србија је обележена читавим низом аномалија, проблема и недоследности: актери (појединци или тела из јавне сфере који су дужни да објасне или оправдају своје делање) не обезбеђују форуму (појединцу или телу са могућношћу испитивања, евалуације и санкционисања актеровог чињења) потребну количину информација, довољног степена поузданости и са уважавањем фактора времена, сама дебата између актера и форума је оптерећена редукованим „маневарским простором” за процес испитивања у смилу фаворизовања једног од њених учесника, док је форум често несамосталан и пристрасан, оптерећен нејасним стандардима и неадекватним санкцијама.

Мишљења сам да је тежишни проблем у „заобилажењу, изврдавању и/или изигравању” формално устројених пропозиција на линији политизације (то јест партократизације), која за резултат има генерисање једне манипулативне архитектуре одговорности, засноване на начелима селективне применљивости са извитопереном позицијом актера, дебате и форума, те, конвергентно томе, фаличним аранжманима и режимом одговорности- ствар је више у конструкцији једне полу-утемељене јавне представе о нормативној присутности одговорности него у одговорности самој. Поред тога, све израженији је и проблем јудицијализације, која може да имплицира већи судски ангажман, отвореније и рационалније

доношење одлука и, генерално, систем у коме се потенцира законска одговорност доносиоца одлука, али, „помало” парадоксално, она може да служи и влади која тежи ка централизацији своје контроле или трансферу властите одговорности на судове, то јест ка више неформалним а мање одговорним методама доношења одлука. Србија је оптерећена и проблемом негативне селекције, бирање погрешног агента од стране принципала као резултата информационе асиметрије, недовољног степена обавештености о преференцијама и умећима агента (ради се, дакле, о некомплетним или „камуфлираним” информацијама), и проблемом моралног хазарда, немогућности „раскривавања” сакривених акција једном селектованих агената, који своје одлуке доносе „иза затворених врата”. У том смислу, индикативно је фузионисање скупштинске и извршне власти, где скупштинске расправе фунгирају као пука демократска фасада.

Српски форуми јавне одговорности су често недовољно јасно дефинисани и моћни да би се суочили са инхерентном тенденцијом јавних служби ка избегавању контроле и са аутономним иницијативама за проширењем, ионако широко постављеног утицаја јавне бирократије, а аранжмани одговорности недовољно стимулативни за перманентну усредсређеност јавних институција и службеника на побољшање ефикасности и ефективности у смеру реализације пожељних друштвених резултата. Притом, претерано инсистирање на ригорозној демократској контроли може исфорсирати правилима „хипнотисану” јавну бирократију, док потенцирање административног интегритета и коруптивног надзора може довести до „глорификовања” процедурализма, који може значајно отежати делотворност јавних организација. Конфлација изостанка потпуне лустрације популистички деформисаног и ауторитарно експлоатисаног јавног простора милошевићевске Србије и половично и неуједначено конституисаног система одговорности пост - милошевићевске Србије, често ускраћеног за постојање или примену негативних санкција, је довео до тога да постојећа симболичко-перцептивна матрица српске државе не укључује грађански третман јавних институција као праведних и достојних поверења, српско друштво није пурификовано јавном катарзом, а одговорност је више демократски „орнамент” него демократски супстрат.

Кодирање јавне одговорности од стране српских елита као нечега што је релативно и подложно *ad hoc* интерпретацијама је заправо довело до тога да се српско друштво може одредити као неодговорно друштво. Јавна демократска одговорност се идејно исказује као нефиксирана и клизна, она је увек покривена неком „вишом” манипулативном (а днев-

но-политичком) тактиком, као да сама по себи није један од највиших, ако не и највиши, демократски циљ. У случају национално профилисаних стратегија и следствених норми, она је више органске провенијенције, па сама селекција традиционалистичког дискурса значи и чин највише рангиране- патриотске одговорности. Ако се сада овоме прикључи и став да демократском улазу мора да парира адекватан демократски излаз, онда неадекватна и непотпуна испорука јавних добара, која карактерише Србију у релативно дугачком временском периоду, представља „жариште” које хронично нарушава легитимитет владајућих структура и, следствено, односне јавне администрације.

Литература:

1. Aucoin, P. и Heintzman, R. „The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform.” *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), 2000, стр 45-55.
2. Bovaird, T. и Löffler, E. „Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies.” *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 2003, стр. 313-328.
3. Bovens, M. „Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework.” *European Law Journal*, 13(4), 2007, стр. 447-468.
4. Chandler, R. C. и Plano, J. C. *The Public Administration Dictionary*. ABC-Clio, Santa Barbara, 1988.
5. Hirst, P. „Democracy and Governance.” у Pierre, J. (yp.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2000, стр. 13-35.
6. Kears, K. P. *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*. Jossey-Bass, San Francisco, 1996.
7. Koppell, J. „Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Multiple AccountabilitiesDisorder.” *Public Administration Review*, 65(1), 2005, стр. 94-108.
8. O’Connell, L. „Program Accountability as an Emergent Property: The Role of Stakeholders in a Program’s Field.” *Public Administration Review*, 65(1), 2005, стр. 85-93.
9. Maravall, J. M. „Accountability and Manipulation.” у Przeworski, A., Stokes, S. C. и Manin, B. (yp.) *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999, стр. 154-197.
10. Pavlović, D. „Državni poverenici i državni poverioci.” у Podunavac, M. (ur.) *Država i demokratija*. Službeni glasnik i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2010, str. 301-314.
11. Pierre, J. i Peters, B. G. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005.

12. Stojanović, Đ., Đurić, Ž. i Despotović Lj. „Konceptualni okvir za analizu državnog kapaciteta.” *Srpska politička misao*, 32(2), 2011, str. 11-40.
13. Stojanović, Đ. „Problem državnog, političkog i administrativnog kapaciteta: anatomija Srbije kao slabe države.” *Srpska politička misao*, 34(4), 2011, str. 11-31.
14. Stojanović, Đ. „Savremeno shvatanje javne birokratije.” *Politička revija*, 31(1), 2012, str. 1-31.
15. Tsai, L. L. *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*. Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
16. Wolf, A. „Symposium on Accountability in Public administration: Reconciling Democracy, Efficiency and Ethics.” *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), 2000, стр 15-20.

The problem of democratic accountability: conceptual foundations

Summary: The aim of this paper is to conceptually position the phenomenon of democratic accountability. In the first part of this paper, the author defines the concept of governance and accountability is perceived as one of the most important outcome factors of the administrative process. In the second part, the author identifies in more detail the conceptual premises of democratic accountability phenomenon. The paper concludes by setting guidelines for the analysis of democratic accountability in Serbia.

Key words: democratic accountability, deliberative forum, governance, public organizations, political institutions, capacity, Serbia