

Veran Stančetić

ODLUČIVANJE U JAVNOM SEKTORU

Veran Stančetić
ODLUČIVANJE U JAVNOM SEKTORU

Izdavač
Fakultet političkih nauka
Univerziteta u Beogradu

Za izdavača
prof. dr Dragan R. Simić

Grafički dizajn
Biljana Živojinović

Recenzenti
Prof. dr Milan Miljević
Prof. dr Snežana Đorđević
Prof. dr Duško Radosavljević

Korektura i lektura
Olivera Veličković

Priprema i štampa

Čigoja
Š T A M P A

Tiraž
200 primeraka

ISBN 978-86-6425-078-8

Veran Stančetić

ODLUČIVANJE U JAVNOM SEKTORU



Beograd, februar 2020.

SADRŽAJ

Predgovor.....	11
I UVOD.....	13
1.1. Od privatnog do javnog odlučivanja.....	13
1.2. Kratak istorijat politike i nauke o politici.....	17
1.3. Specijalizacija politike u 20. veku – studije javnih politika i javno upravljanje (<i>governance</i>).....	25
1.4. Odlučivanje u sferi politike (<i>politics</i>) naspram odlučivanja u sferi javne politike (<i>public policy</i>).....	30
1.5. Javni sektor – priroda odlučivanja i javnog upravljanja – vladajuća mreža.....	37
1.6. Interesi – od pojedinačnog, preko grupnog, do javnog.....	43
II KLJUČNI AKTERI JAVNOG SEKTORA I NJIHOVO PONAŠANJE.....	51
2.1. Motivi – pokretači političke akcije i modeli politike.....	51
2.1.1. Pluralizam.....	55
2.1.2. Elitizam.....	57
2.1.3. Od pluralizma, preko korporativizma, do mrežne teorije.....	59
2.1.4. Institucionalna teorija.....	62
2.1.5. Racionalizam i teorija racionalnog izbora.....	63
2.2. Teorija javnog izbora – osnovne postavke.....	65
2.2.1. Javna i druga dobra.....	68
2.2.2. Raspodela dobara tržištem.....	70
2.2.3. Raspodela dobara vladom.....	71
2.2.4. Agregacija preferencija.....	73
2.2.5. Metodološke postavke teorije javnog izbora.....	74
2.3. Političar kao preduzetnik.....	76
2.3.1. Osnovne pretpostavke.....	76
2.3.2. Dobit ili motiv političara.....	78
2.3.3. Ponuda političara.....	80
2.3.4. Politička stranka, političar i ambijent u kome radi.....	80

2.4.	Politička stranka kao firma – finansijsko poslovanje političkih partija	82
2.4.2.	Rast partijskih troškova.	83
2.4.3.	Odnos novca i demokratije – pretvaranje novca u političku moć	85
2.4.4.	Tragovi nezakonitog trošenja partijskog novca	86
2.4.5.	Struktura partijskih prihoda.	87
2.5.	Građani – birači kao potrošači – značaj medija	92
2.5.1.	Motiv za izlazak na izbore	92
2.5.2.	Šta utiče na ponašanje – opredeljenje birača.	94
2.5.3.	Teorija prostorne konkurencije i srednji birač	95
2.5.4.	Ko koga determinira – političari i javno mnjenje	99
2.5.5.	Aktuelizovanje problema i fokusiranje pažnje: masovni mediji	101
2.6.	Birokratija kao distributer proizvoda	103
2.6.1.	Maks Veber i tradicionalno shvatanje birokratije	104
2.6.2.	Novija gledišta – interesi i izvori moći birokrata	105
2.6.3.	Birokratija sagledana iz ekonomske perspektive	109
2.7.	Politička moć kao profit – sticanje političke moći – izbori i koalicije	117
2.7.1.	Izborni rezultat, saradnje i konfrontacije partija	118
2.7.2.	Ka materijalizaciji političke moći – koalicije	122
2.8.	Interesne grupe i lobisti	125
2.8.1.	Interesne grupe	126
2.8.2.	Lobiranje i lobisti	130
2.8.3.	Traženje renti.	135
2.9.	Tržište ili vlada – ili pitanje uloge i nadležnosti savremene države	140
2.9.1.	O ulozi i funkcijama/nadležnostima države – teorijski.	140
2.9.2.	Socijaldemokratija.	141
2.9.3.	Liberalizam i njegove varijacije	143
2.9.4.	Tip države i njene nadležnosti.	145
2.9.5.	Nadležnosti centralne vlasti	145
2.9.6.	Nadležnosti lokalnih samouprava i regiona	147
2.9.7.	Javne nadležnosti i međusobni odnosi različitih nivoa vlasti	148

III ODLUČIVANJE U USLOVIMA SARADNJE I KONKURENCIJE – TEORIJA IGARA.	151
3.1. Teorija igara – uvod, osnovni pojmovi.	151
3.1.1. Rešenje, ravnoteža i vrste igara.	155
3.2. Formalizacija igara i prevođenje iz jednog oblika u druge	159
3.2.1. Igre normalne forme	159
3.2.2. Igre ekstenzivne forme	162
3.2.3. Igre karakteristične funkcije – preliminarni pregovori, koalicije i mogućnost podele dobitka	164
3.2.4. Prevođenje igara u druge oblike	167
3.3. Rešavanje igara.	170
3.3.1. Dominantne strategije i ravnoteža igre – rešavanje igara eliminacijom dominiranih strategija	170
3.3.2. Rešavanje igara nulte sume eliminacijom dominiranih strategija	171
3.3.3. Rešavanje igara nenulte sume eliminacijom dominiranih strategija	172
3.3.4. Primena ovih instrumenata u praksi i neka ograničenja .	175
3.3.5. Fon Nojmanovo rešavanje igara nulte i nenulte sume . .	176
3.4. Saradnje i koalicije. Raspodela koalicione dobiti i računanje indeksa moći pojedinačnog aktera u koaliciji	182
3.5. Nešova ravnoteža i strateško rezonovanje	190
3.5.1. Utvrđivanje Nešove ravnoteže – uzajamno najboljih odgovora	192
3.5.2. Nešova ravnoteža u mešovitim strategijama.	193
3.5.3. Nešova ravnoteža u nekim poznatijim igrama i primeri igara (u čistim strategijama).	197
3.6. Pregovori i igre pregovaranja	200
3.7. Primeri tipičnih igara i primena u politikologiji.	207
3.7.1. Samarićaninova dilema ili država blagostanja i pitanje državne pomoći	207
3.7.2. Igre kukavice – zajednički cilj uz izbegavanje napora da se on postigne	209
3.7.3. Igre pouzdanja	211
3.7.4. Igra zatvorenikove dileme	212

IV	TEORIJA ODLUČIVANJA	219
4.1.	Uvod i osnove teorije odlučivanja	219
4.1.1.	Osnovni elementi	219
4.1.2.	Istorijat teorije o odlučivanju – faze razvoja.	221
4.1.3.	Normativno-preskriptivno i deskriptivno u teoriji odlučivanja	225
4.1.4.	Interdisciplinarnost teorije odlučivanja.	226
4.2.	Pristupi odlučivanju, vrste odluka i područja odlučivanja	227
4.2.1.	Kvantitativni i heuristički pristup odlučivanju	229
4.2.2.	Ekonomski vs administrativni čovek	230
4.2.3.	Vrste odluka	232
4.2.4.	Područja odlučivanja: individualno, grupno, organizaciono, metaorganizaciono	234
4.2.5.	Raspoloživo vreme za odluku.	236
4.3.	Analiza odlučivanja i modeli analize odlučivanja	237
4.4.	Očekivana korisnost – prvi osnovni element teorije odlučivanja.	243
4.4.1.	Jednoatributivna korisnost	243
4.4.2.	Višeatributivna korisnost.	249
4.4.3.	Kvantitet i kvalitet – kvantifikacija kvalitativnog.	250
4.5.	Verovatnoća – drugi osnovni element teorije odlučivanja	254
4.5.1.	Osnovi verovatnoće i verovatnoća očekivanog ishoda.	255
4.5.2.	Prikupljanje novih podataka – Bajesova formula	258
4.5.3.	Fazi logika.	262
4.6.	Pojedinac kao donosilac odluka	265
4.6.1.	Opšte karakteristike individualnog DO	265
4.6.2.	Individualni DO u svetu politike i javnog upravljanja	268
4.7.	Grupno odlučivanje	273
4.7.1.	Prednosti i nedostaci grupnog odlučivanja	273
4.7.2.	Metode grupnog odlučivanja – brejnstorming, nominalna grupa, panel metoda, delfi metoda, kompjuterska podrška odlučivanju	276
4.7.3.	Grupno zaključivanje – usvajanje konačne odluke – pitanje dnevnog reda i glasanje.	281
4.7.4.	Dnevni red i moguće manipulacije dnevnim redom	286
4.8.	Organizaciono odlučivanje – poverenje i participativnost kao uslovi uspeha organizacije.	287
4.8.1.	Značaj organizacione strukture	290
4.8.2.	Komunikacija u organizaciji i nesmetan protok informacija	291
4.8.3.	Značaj informacija i IT (baze podataka)	293
4.8.4.	Poverenje, osećaj pripadnosti i participativnost.	295

4.9. Metaorganizaciono odlučivanje – lokalna samouprava, region, država kao metaorganizacije različitog nivoa	297
4.9.1. Država kao metaorganizacija	297
4.9.2. Šta je metaorganizacija – elementi, pristupi	300
4.9.3. Osnovna područja istraživanja metaorganizacije	303
4.9.4. Analiza odlučivanja u metaorganizacijama.	305
4.9.5. Primena u javnom sektoru.	308
LITERATURA	311

Predgovor

Na pragu treće decenije 21. veka informaciono-komunikacione tehnologije prožimaju svakodnevnicu u svim oblastima života, privatnim, poslovnim, javnim. Uviđanje njihovog značaja i adekvatna primena u osnovi su uspešnog suočavanja sa izazovima savremenog sveta.

U svetu nauke, pored sve veće specijalizacije, istovremeno dolazi do potrebe za integracijom znanja i holističkim i multidisciplinarnim pristupima. Ovi, na prvi pogled, divergentni procesi su zapravo komplementarni jer imaju isti uzrok, a to je „demokratizacija” i „globalizacija” nauke i naučnih saznanja, koji su podstaknuti nastankom univerzalne mreže za razmenu informacija i komunikaciju – interneta.

Danas smo, više nego ikada ranije, u mogućnosti da se upoznajemo sa dostignućima i saznanjima različitih naučnih oblasti i da ih sagledavamo ili primenjujemo iz perspektive oblasti kojom se lično bavimo. U takvom ambijentu nastala je i knjiga *Odlučivanje u javnom sektoru*, kao rezultat spajanja saznanja dve oblasti: politikologije i teorije odlučivanja.

Reč je o afirmisanim i dobro utemeljenim disciplinama koje, svaka u svojim okvirima, nude obilje saznanja. Međutim, stiče se utisak da su retki pokušaji njihove integracije, iako je u političkim procesima i javnom upravljanju odlučivanje ključni segment.

Stoga je cilj ove knjige da se ponudi koherentniji i sveobuhvatniji pristup odlučivanju u javnom sektoru, te da se ono sagleda kako iz realne perspektive (kakvo jeste) tako i iz normativne perspektive (na koji način može da se unapredi i kakvo bi moglo da bude). U ostvarivanju prvog segmenta cilja – uviđanje i shvatanje „dijalektike” javnog sektora, tj. zašto su donete određene javne odluke – koristimo se prvenstveno saznanjima društvenih nauka, u prvom redu politikologije, dok se u drugom segmentu oslanjamo prvenstveno na saznanja teorije odlučivanja i mogućnosti njene primene u javnom sektoru.

Kontekst nastanka ove knjige je istoimeni predmet (Odlučivanje u javnom sektoru) koji se realizuje na Fakultetu političkih nauka (Univerziteta u Beogradu), na master programu politikologije (modul: Javna uprava, lokalna samouprava i javne politike). To znači da je sadržina knjige delom determinirana postojećim kurikulumom i sadržajem ovog predmeta. Ipak, kako je namenjena ne samo studentima politikologije već i široj čitalačkoj publici, obrađeni su i neki opštiji koncepti i teme koje se odnose na genezu politikologije.

Strukturu knjige čine četiri dela. U prvom delu (*Uvod*) dato je detaljnije obrazloženje za nastanak ove knjige, odabrani pristup i kratak osvrt na razvoj nauke o politici i javnim politikama. Osim toga, objašnjeni su neki osnovni pojmovi neophodni za dalje razumevanje ove materije (odlučivanje, politika, javna politika, javni sektor, interes).

Drugi deo knjige (*Ključni akteri javnog sektora i njihovo ponašanje*) fokusira se na objašnjavanje motiva aktera u javnom sektoru da se ponašaju (i odlučuju) na određeni način. Svrha ovog segmenta knjige je da čitalac shvati zašto je neka odluka u javnom sektoru doneta (bez obzira na njenu valjanost sa aspekta javnog interesa).

Kad je reč o ambijentu odlučivanja u javnom sektoru, akter koji odlučuje gotovo je uvek determiniran drugim akterom (ili akterima) sa kojim može biti u odnosu saradnje ili konkurencije. Upravo je ova situacija u osnovi trećeg dela knjige (*Odlučivanje u uslovima saradnje i konkurencije – teorija igara*), koja je obrađena (analizirana) kroz teoriju igara. Reč je o izvorno matematičkoj disciplini, koja je doživela primenu i u brojnim društvenim naukama.

Konačno, četvrti deo knjige daje prikaz „čiste” teorije odlučivanja ali sa ilustracijama i primerima iz javnog sektora. Iako je reč o obimnoj i kompleksnoj oblasti za koju se interesuju ljudi najrazličitijih profila (matematičari, inženjeri, ekonomisti, psiholozi, politikolozi...), autor je nastojao da izložena materija ne bude suviše ekstenzivna, već da ekstrahuje suštinu neophodnu za njeno razumevanje i primenu u javnom sektoru.

Stoga, intencija nije da se ovom knjigom da detaljan prikaz ove materije, jer pitanje je da li je to i moguće u jednoj knjizi ovog obima, već da se čitalac uvede u tematiku i određen način sagledavanja odluka i odlučivanja u javnom sektoru, ali i da se inicira za dublje izučavanje onih segmenata ove knjige koji su ga posebno zainteresovali.

Autor je nastojao da kroz jednostavan i relaksiran stil pisanja ovu materiju čitaocu učini prijemčivijom. Ipak, stil i jezik u pojedinim delovima knjige determiniran je temom, odnosno izrazima i konvencijama koje postoje u određenim oblastima. U okviru nekih tema ima egzaktnih proračuna i formula, što čitaocima iz oblasti društvenih nauka može delovati neuobičajeno ili čak odbojno. Međutim, tehnika uvođenja, odnosno objašnjavanja novih koncepata ili ideja je takva da se kreće od najjednostavnijih i očiglednih elemenata a onda se postepeno uvode složeniji.

Ukoliko ova knjiga izazove komentare, kritike ili pohvale i ukoliko bude podsticaj čitaocima za dalje izučavanje ovih oblasti i kritičko sagledavanje iznete materije njeno pojavljivanje ima smisla.

Autor,
Februar 2020.

I UVOD

1.1. Od privatnog do javnog odlučivanja

Svakoj ljudskoj akciji prethodi misao o njoj, odnosno odluka da se ona preduzme. Nema čoveka koji ne donosi odluke, od onih rutinskih i kratkoročnog značaja (kako ću danas provesti dan, šta ću i koliko raditi a koliko ću se odmarati) do odluka koje imaju dalekosežne i dugotrajne posledice (koji fakultet ću da upišem, da li da prihvatim ponuđeni posao...).

Slično je i sa odlučivanjem u javnom sektoru. Organizacije javnog sektora (naročito vlast i njeni organi) svakodnevno donose odluke, koje se, kao i u privatnoj sferi, razlikuju po svom karakteru i dometu posledica. Ipak, postoji jedna bitna razlika u odnosu na privatno odlučivanje. U privatnoj odluci njene posledice snosi sam pojedinac (eventualno i uzak krug ljudi bliskih njemu, poput članova porodice), dok se posledice odlučivanja u javnom sektoru odnose na velike skupine ljudi, a često i na celo društvo. Otuda proizlazi značaj ispravnog odlučivanja u javnom sektoru, no pitanje je šta je to ispravno odlučivanje i da li nam nauka i struka u tome mogu pomoći. Pre odgovora na to pitanje, uporedimo privatno i javno odlučivanje u još nekim aspektima.

Kada je reč o privatnom odlučivanju (uz pretpostavku da je reč o racionalnoj osobi, tj. da osoba želi sebi dobro), svaki čovek donosi odluku u skladu sa svojim **ličnim interesom** ili potrebom, ili, preciznije rečeno, donosi odluku koja će dovesti od ostvarenja njegovog interesa. Međutim, iako svako želi sebi dobro i ima predstavu o svom željenom budućem stanju, očito je i to da mnogi ljudi donose pogrešne odluke. Šta je uzrok tome? U najširem smislu, greške mogu ležati u nedovoljnom poznavanju okruženja, nedostatku informacija ili pak pogrešnoj percepciji okruženja u kome se čovek nalazi. Danas postoji brojna literatura koja predstavlja svojevrstan vodič pojedincu kako da donosi ispravne odluke u svom privatnom i poslovnom životu.

Slično je i sa odlučivanjem u javnom sektoru. Pogrešne odluke baš kao i kod pojedinca mogu proizaći iz nedovoljnog poznavanja okruženja, odnosno pogrešne procene situacije u kojoj se donosi odluka. Međutim, ovde postoji još jedna stavka koja bitno usložnjava odlučivanje i čini ga daleko kompleksnijim u odnosu na privatno, a to je **javni interes**. Subjekti svake odluke u javnom sektoru su takođe pojedinci, odnosno grupe ljudi koji rade za javni interes. Međutim, ti ljudi imaju i svoje privatne interese. Pitanje je da li su privatni (pojedinačni ili grupni interesi) uvek usklađeni i komplementarni

javnom interesu? Ako nisu, kako obezbediti da institucije javnog sektora ipak donose odluke u skladu sa javnim interesom. I uopšte, kako se ponašaju i odlučuju ljudi u javnom sektoru (grupisani i organizovani u brojne organizacije javnog sektora)? Da li su u pitanju stihijski procesi, ili je pak moguće uspostaviti sistem javnog sektora u kome je odlučivanje usklađeno sa javnim interesom. Konačno, šta je uopšte javni interes?

Ova pitanja su uvod u predmet i cilj ove knjige. Namera je da se obradi pitanje **kako se** ljudi ponašaju/odlučuju u javnom sektoru **i kako bi trebalo** da se ponašaju/odlučuju. Konkretnije, jedan cilj knjige je da se objasni (ili u skromnijoj varijanti ponude modeli za objašnjavanje) kako se ljudi u javnom sektoru ponašaju, odnosno kako odlučuju (objašnjavanje stanja kakvo jeste – empirijski). Drugi cilj jeste uspostavljanje modela koji ukazuje na to kako bi ljudi u javnom sektoru trebalo da odlučuju (normativno).

Da bi se ovo postiglo u uvodnom delu knjige neophodno je analizirati i precizno predstaviti ključne kategorije ove knjige:

1. Odlučivanje kao predmet naučne discipline i značaj za politikologiju
2. Dve sfere politike – *politics* i *public policy* i odlučivanje u ovim sferama
3. Javni sektor (šta je javni sektor, organizacije javnog sektora)
4. Javni interes

Osim uvodnog dela, knjiga se sastoji iz tri velike celine. **Prva** se odnosi na objašnjenje kako se ljudi i organizacije u javnom sektoru ponašaju. Cilj ovog dela je da čitalac shvati zašto se određena odluka donosi, odnosno šta motiviše donosioca odluka? U ovom delu se nudi solidan instrumentarijum za analizu svakodnevnog političkog života. Iz te analize proizlaze odgovori na pitanje zašto je doneta odluka koja je doneta ili zašto se akteri u javnom sektoru ponašaju na određeni način (npr., političke partije, interesne grupe, lokalne samouprave, javna preduzeća, organizacije civilnog društva i sl.). U politikologiji je već decenijama aktuelna teorija (ili bolje rečeno metod) koja predstavlja okvir za objašnjavanje ponašanja aktera u javnoj sferi i sferi političkog. Reč je o teoriji javnog izbora ili, kako se drugačije zove, konstitucionalnoj ekonomiji. Ova teorija, naravno, nije jedina, ali stiče se utisak da je poslednjih decenija najpopularnija.¹ Teorija javnog izbora ili konstitucionalna ekonomija ne predstavlja predmet politikologije sam po sebi, već metod analiziranja² ili

¹ Utemeljivač ove teorije je Džejms Bjukenen (1919–2013), američki ekonomista i nobelovac. Nobelovu nagradu dobio je 1986. godine za razvoj ugovorne i konstitucionalne osnove za teoriju ekonomskog i političkog odlučivanja.

² „Javni izbor nije predmet, to je način na koji se neki predmet proučava”. Ian McLean, *Uvod u javni izbor*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1997, str. 11.

objašnjavanja političkih pojava i ponašanja, i to primenom ekonomske paradigme, odnosno ekonomskih kategorija. Definiše se i kao ekonomsko proučavanje donošenja netržišnih odluka.³ Više reči o tome šta ovo znači biće u drugom delu knjige. Za sada je dovoljno nagovestiti da primena ekonomskog metoda na objašnjavanje politike znači da se političari posmatraju kao preduzetnici koji nude političke programe (roba), a građani, tj. birači predstavljaju potrošače ili pak korisnike usluga. I kao što se u ekonomiji na tržištu sreću kupac i prodavac, odnosno proizvođač, a svaki nastoji da iz transakcije zadovolji svoju potrebu ili interes, tako se isto i na „političkom tržištu” susreću „kupci i prodavci” koji u međusobnim transakcijama nastoje da ostvare svoje interese. Ova teorija ima svoje brojne „specijalizacije” i primene, kao što je **teorija igara**, koja je doživela veliku primenu u analizi zamršenih političkih procesa.⁴ U najkraćem, teorija igara ukazuje na ponašanje jednog aktera koje je uslovljeno okruženjem i ponašanjem drugog aktera ili konkurenta. Ova teorija je vrlo delotvorna npr. u analizi političkih koalicija, tj. koja je koalicija najverovatnija, koliko su one stabilne ili na koji način će raspodeliti ostvareni „dobitak” na pojedine članove koalicije. Takođe, ova teorija ima i primenu u pregovaranju (npr. između poslodavaca i sindikata ili pregovori o distribuciji budžetskih sredstava).

Teorija javnog izbora takođe objašnjava i kako će se pojedinačni akteri ponašati ili glasati kada je reč o konkretnim odlukama.

Kao ilustrativni primer može da posluži rasprava u gradskom veću u Liverpulu (Engleska) sredinom sedamdesetih godina, kada nijedna od tri stranke (liberalna, laburistička i konzervativna) nije imala većinu, ali su bilo koje dve mogle nadglasati treću. Naime, trebalo je doneti odluku šta da se uradi sa komadom gradskog zemljišta. Postojale su tri opcije: očuvati ga kao otvoreni javni prostor, prodati ga za privatnu stambenu izgradnju ili na njemu izgraditi socijalne stanove. Stranke su glasale na sledeći način:

	Liberali	Laburisti	Konzervativci
<i>Najbolje</i>	Otvoren prostor	Socijalni stanovi	Privatna izgradnja
<i>Srednje</i>	Socijalni stanovi	Privatna izgradnja	Otvoren prostor
<i>Najlošije</i>	Privatna izgradnja	Otvoren prostor	Socijalni stanovi

Izvor: Iain McLean, Uvod u javni izbor, FPZ, Zagreb, 1997, str. 36.

³ Iain McLean, *Uvod u javni izbor*, nav. delo, str. 11.

⁴ Božo Stojanović, *Teorija igara – elementi i primena*, Službeni glasnik, Beograd, 2005, str. 13.

Iz ovog glasanja proizašla je „pat pozicija” iz koje nije bilo moguće izaći, tj. doneti odluku. Teorija javnog izbora objašnjava da akteri glasaju u skladu sa svojim „nazorima” i zaista onome ko iole poznaje političke ideologije sasvim je logično što laburisti opciju socijalnih stanova smatraju najboljom a konzervativci najlošijom. Takođe, ako bismo pretpostavili drugačiji sastav veća onda bi se mogla predvideli i konačna odluka. Ukoliko bi većem dominirali konzervativci odluka bi bila *privatna izgradnja* a u slučaju dominacije laburista odluka je *izgradnja socijalnih stanova*.

Iako veoma korisna i moćna u objašnjavanju odlučivanja i ponašanju aktera u političkoj i uopšte javnoj sferi, postoji, međutim, **jedno pitanje** o kome nam **teorija javnog izbora** ništa **ne govori**. A to pitanje je sledeće: da li postoji i da li je moguće utvrditi objektivno najbolje rešenje od ponuđene tri opcije, odnosno ono koje će najviše biti u skladu sa javnim interesom bez obzira na nečija vrednosna ili ideološka stanovišta i parcijalne interese? Dakle, ovim segmentom se teorija javnog izbora retko ili uopšte ne bavi. No, postoje teorije i modeli koji se bave odlučivanjem upravo sa normativne tačke gledišta.⁵ One su nastale prvo u privatnom i proizvodnom sektoru, odnosno u menadžmentu da bi se vremenom prelile i u javni sektor (period menadžerizacije javne uprave i rasta značaja javnih politika). Reč je, zapravo, o teoriji odlučivanja i studijama javnih politika. **Teorija odlučivanja** je naučna disciplina koja se razvila tokom 20. veka. Njeni osnovni elementi su analiza problema odlučivanja, proces, modeli i tehnike odlučivanja. Osnovu ove teorije čini pravilno dijagnostifikovanje problema (odnosno cilja), generisanje potencijalnih akcija koje mogu da postignu cilj, vrednovanje akcija i odabir optimalne. Suština ove teorije primenjene u javnom sektoru, odnosno u procesu odlučivanja i donošenja javnih politika ostaje ista, no kontekst odlučivanja je složeniji zbog čega se neki segmenti ove teorije modifikuju i prilagođavaju prirodi javnog sektora. Ključna razlika je to što se u privatnom sektoru manje-više jasno zna šta je cilj ili interes organizacije. Na primer, interes jednog preduzeća ili firme je profit. Reč je o merljivoj kategoriji i u određenom vremenskom trenutku se nedvosmisleno može utvrditi da li je firma na dobitku ili gubitku. U javnom sektoru je situacija složenija jer cilj jedne javne ili upravne organizacije nije profit već nešto što se zove javni interes, koji, za razliku od profita, nije do kraja jasna a često ni merljiva kategorija.

⁵ Izraz „normativno” ukazuje na pravila ili propise, odnosno ukazuje na to šta i kako treba da se radi.

1.2. Kratak istorijat politike i nauke o politici

Da bismo pravilno shvatili mesto i značaj predmeta našeg interesovanja – odlučivanja u javnom sektoru, potrebno je dati kraći prikaz razvoja politike i nauke o politici, koja od industrijske revolucije, a naročito tokom 20. veka postaje sve kompleksnija i specijalizovanija, što je slučaj i sa ostalim naukama. Od nekada jedinstvene filozofske misli nastala je politička filozofija, potom autonomna naučna disciplina – politikologija, koja je dalje nastavila da se grana i specifikuje. Jedna od tih grana jeste javna uprava, odnosno javno upravljanje i sa njim blizak pojam javne politike. Upravo u okviru ovog segmenta izučava se proces donošenja odluka (*decision-making process*).

Radi metodološke preciznosti i pravilnog opserviranja određenog pitanja treba ukazati na razliku između nauke i samog predmeta. U našem slučaju predmet je politika i pod tim podrazumevamo, u najširem smislu rečeno, političke događaje i procese koji su se dešavali ili se dešavaju u realnosti. Nauka, pak, predstavlja sistematizovano znanje o određenom predmetu koje relativno korespondira sa objektivnom stvarnošću. Konstituisanje predmeta svake nauke, odnosno izdvajanje konkretnih sadržaja i problema u stvarnosti kao predmeta pojedinih nauka, u velikoj meri zavisi od čoveka, njegove delatnosti i potreba.⁶ Pored predmeta, drugi bitan element nauke jeste metod. U opštem smislu, metod je način kojim se dolazi do saznanja o predmetu. Nauke se po brojnim kriterijumima mogu klasifikovati a jedna od njih je i vrsta cilja, odnosno doprinosa koji daje. Doprinosi nauke se kreću u rasponu od opisivanja predmeta (deskripcija), klasifikacije, preko objašnjavanja (eksplikacija) pa do naučnog predviđanja, što se smatra najsloženijim doprinosom. Kada je reč o društvenim naukama, pa i disciplinama koje se interesuju za politiku i političko možemo dodati i preskripciju, odnosno ponudu mogućih rešenja („receptata“) za rešavanje društvenih problema. Iako su sve ove podele uslovene i na izvestan način veštačke, one nam pomažu da sistematizujemo znanja i da shvatamo ispravno evoluciju nauke, te pojavu novijih disciplina. Sa tim u vezi, za nauku o politici je važno da poznamo i razlikujemo pojmove: normativno i realno ili stvarno. **Normativni pristup** podrazumeva opservaciju nekog predmeta sa aspekta kakav bi on trebalo da bude. Na primer, možemo postaviti pitanje da li postoji idealna država ili društvo i kako bi oni izgledali. Zapravo, ovo pitanje je davno postavljeno i tokom istorije napisana su brojna dela koja projektuju poželjna zamišljena stanja. Isto tako možemo postaviti pitanje koji je najpoželjniji ili čak idealan model odlučivanja u javnom sektoru. **Realni** ili empirijski pristup znači opservaciju predmeta sa aspekta kakav jeste a ne kakav bi trebalo da bude. To znači da su njegovi rezultati najpre

⁶ Mihajlo Pešić, *Sociologija*, Institut za političke studije, Beograd, 1999, str. 10.

opisivanje predmeta i njegovo objašnjavanje, odnosno shvatanje. Za savremene politikologe, naročito one koji se bave primenjenom naukom, od velike je važnosti da poznaju oba pristupa, jer samo tada opšta i naučna znanja mogu biti u funkciji unapređenja društvene realnosti.

Nakon kratkog uvoda, vratimo se oko 2500 godina u prošlost, u vreme Antičke Grčke, zoru evropske civilizacije i „kolevku” – nastanak politike. Striktno govoreći, reč je o nastanku političke filozofije i početku sistematizovanog znanja o politici, dok su ona sama ili njeni bitni elementi postojali svakako i pre ovog perioda. No, najstarija sačuvana celovita pisana dela su iz ovog perioda, te se on smatra vremenom „rođenja” političke misli. Prvi veliki učitelj čija dela imamo u celini je **Platon**. U istoriji političke misli ostao je poznat po svojim delima *Država* i *Zakoni*. Platon je pokušao da kreira model idealne države i društva. U knjizi *Država* daje „recept” kako treba da izgleda idealna država, odnosno kako treba da bude organizovana i kakvi treba da budu ljudi koji njome upravljaju. Osnovna ideja Platona je da državom treba da upravljaju mudri ljudi – filozofi. Kasnije, kad se suočio sa realnošću i ljudskom prirodom, Platon je shvatio da je predloženi model, iako najbolji, teško ostvariv ili da bi bio moguć kad bi, kao u Medisonovoj izreci, „ljudi bili anđeli”⁷. Kako to nije slučaj Platon je krenuo u „potragu” za novim, realnijim modelom ili kako je kasnije nazvan drugi najbolji poredak. Rezultat „potrage” su *Zakoni*, knjiga u kojoj Platon predlaže koncept države u kojoj vladaju zakoni, odnosno određena pravila koja važe za sve, a upravljači umesto da su sami izvor pravila (po ranijoj koncepciji) primenjuju objektivno ustanovljena pravila, tj. zakone.

Drugi velikan političke filozofije, Platonov učenik, Aristotel ostavio je u nasleđstvo tipologiju država, kao i ideju o odnosu ili, bolje rečeno, podudarnosti etike i politike. Ostala je poznata podela država na osnovu broja ljudi koji vladaju (jedan, nekolicina, mnoštvo) i na osnovu toga kako se vlada (dobro i loše). Shodno tome, Aristotel je razlikovao: monarhiju, aristokratiju i poliarhiju i izopačene ili iskvarene varijante ovih poredaka, odnosno: tiraniju, oligarhiju i demokratiju. Aristotel je i utemeljivač etike, te je veliki deo svog rada posvetio ovoj temi.

Naredna faza razvoja politike, tj. političke misli, vezuje se za srednji vek i sholastičko i teološko poimanje politike. Kad je reč o srednjovekovnoj političkoj filozofiji dva najpoznatija mislioca su **Sveti Avgustin**, sa početka ovog perioda (354–430), i **Toma Akvinski** (1225–1274), iz kasnijeg srednjeg veka. Obojica društveni i politički proces posmatraju kao dejstvo božije sile, te je i čitava njihova teorija zasnovana na hrišćanskim idejama.

⁷ James Madison, The Federalist Papers: No. 51. “If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary”.

Velika novina dolazi u 15, odnosno 16. veku sa **Nikolom Makijavelijem** (1469–1527). Makijaveli je za političku misao značajan zbog metodološki drugačijeg pristupa politici. Osim toga, njegov period se smatra vremenom kada se politička misao postepeno odvaja od političke filozofije i prerasta u zasebnu naučnu disciplinu, a sam Makijaveli se s pravom smatra prvim modernim političkim misliocem.⁸ Predstavnik je novog pristupa čoveku po kome je on egoistično biće, biće ličnih interesa i nezasitih pobuda (time je učinjen otklon i od srednjovekovnog i od Aristotelovog shvatanja). Takođe smatra da u svakoj republici vlada otvoreni ili prikriveni sukob naroda i aristokratije. Njegova najvažnija dela za istoriju političke misli su *Vladalac* i *Razmatranja o prvih deset knjiga Tita Livija*. Makijaveli je nastojao da stvori političku teoriju kao nauku o veštini vladanja očišćenu od drugih elemenata kao što su: ekonomija, moral, religija. Interesovala ga je samo politika u kojoj nije video ništa drugo nego golu borbu za moć.⁹ Otuda je nastao i izraz makijavelizam koji se u delatnom aspektu opisuje maksimumom „cilj opravdava sredstvo”. Zbog toga se smatra da je doba Makijavelija vreme kada je moral „proteran” iz politike. Ipak u vezi ovog treba biti oprezan i prethodna rečenica ne znači da je Makijaveli bio taj koji je eliminisao moral iz politike a još manje da je on lično bio nemoralan. Reč je o tome da je, za razliku od prethodnog vremena, Makijaveli posmatrao i objašnjavao politiku na **metodološki** drugačiji način. Naime, on je politiku posmatrao onakvom kakva jeste a ne kakva bi trebalo da bude sa aspekta visokih moralnih standarda. Ovo navodi na zaključak da je praktična politika (predmet) uvek bila determinirana ljudskom manje-više stalnom prirodom a da je misao, kasnije i nauka o politici (način posmatranja politike) bila determinirana dominantnom paradigmom, odnosno vrednosnim obrascem u datom periodu. Ukratko, Makijaveli je vesnik novovekovne političke misli, a iza njega uslediće plejada značajnih imena i njihovih dela: **Tomas Mor** (Thomas More, 1477–1535) i **Tomaso Campanela** (Tommaso Campanella, 1568–1639), **Žan Bodin** (Jean Bodin, 1530–1596), **Tomas Hobs** (Thomas, Hobbes, 1588–1679), **Džon Lok** (John Locke, 1632–1704), **Šarl Monteskje** (Charles Montesquieu, 1689–1755), **Žan-Žak Ruso** (Jean-Jacques Rousseau, 1712–1778).

Naredna faza razvoja politike kao prakse ali i kao organizovane misli jeste moderno doba i moderna politička teorija. Obično se 1789. godina (Francuska revolucija) uzima kao prekretnica i početak novog doba. Za ovaj događaj vezuje se i podela političke scene na levicu i desnicu. Naredne decenije, decenije 19. veka mogu se označiti kao period nastanka modernih političkih ideologija, ali i političkih partija. U 19. veku uobličavaju se: liberalizam i konzervativizam, zatim socijalizam i nacionalizam. Neka od imena koja boje ovu

⁸ Mihajlo Đurić, *Istorija političke filozofije*, Albatros plus, Beograd, 2010, str. 217.

⁹ Isto, str. 216.

epohu su: **Karl Marks** (Karl Marx, 1818–1883), **Edmund Berk** (Edmund Burke, 1729–1792), te **Maks Veber** (Max Weber, 1864–1920).

Ovom kratkom „šetnjom” došli smo i do našeg vremena i imena kao što su **Jurgen Habermas** (Jürgen Habermas, 1929– ; kritička teorija i pragmatizam) ili **Džon Rols** (John Rawls, 1921–2002; Teorija pravde). Sadašnja i buduća politička teorija se stvara u uslovima informacione revolucije, implozije sveta, munjevitog tehnološkog napretka, globalizacije ali i globalnog terorizma, te klimatskih promena.

Za potrebe razumevanja našeg predmeta treba ukazati na nekoliko napomena u vezi politike i razvoja misli i nauke o politici.

Prvo, iako postoji sistematizovana misao ili znanje o politici oko dva i po milenijuma, najveći broj koncepata ili pojmova sadašnje politike su novijeg datuma. Na primer, suverena nacionalna država postaje dominantan oblik političkog organizovanja tek nakon Vestfalskog mira (1648. godine). Tada je ustanovljena baza međunarodnih odnosa i prvi put je pokušano da se do tada samo ideja suvereniteta pretoči u realnost. Političke partije bez kojih je danas gotovo nezamisliv politički život nastaju tek u 19. veku.¹⁰ Isto važi i za političke ideologije. Osim ovih postojećih relativno „mladih” realiteta, pred našim očima u uslovima intenzivne globalizacije i naučno-tehničkog progressa nastaju i potpuno novi realiteti, ideje i izazovi. Na primer, EU je svojevrsan *sui generis* entitet, dolazi do informatizacije društva, višeslojnog upravljanja, novih pokreta (feminizam, ekologizam), itd. Sve ovo znači da i misao i nauka moraju permanentno da se menjaju i iz novog ugla sagledavaju i objašnjavaju sve ove pojave.

Drugo, sve do industrijske revolucije politika je kao praksa, ali i kao intelektualno-naučno polje bila vezana za mali broj ljudi. Ako posmatramo politiku kao praksu, vekovima je politika skoncentrisana na uske krugove a njeni dometi relativno ograničeni. Političke odluke je donosio mali broj ljudi i njihove posledice na šire narodne mase bile su relativno ograničene. Da bi se ovo shvatilo dovoljno je, na primer, zamisliti srednji vek u kome ne postoje savremena sredstva komunikacije i u kome ljudi nemaju mogućnosti intenzivnog kretanja. Osim toga, socijalna struktura je prilično jednostavna, ogroman broj ljudi se bavi poljoprivredom, a tek manji broj ljudi živi u gradovima i bavi se zanatima i trgovinom, dok je još manje onih koji čine vlast ili su blisko

¹⁰ Postoje dva mišljenja o nastanku političkih partija. Po jednom, one postoje otkad postoji i vlast i mogu se identifikovati skupine od antičkih vremena do danas, koje bi se mogle označiti kao političke partije. Po drugom i dominantnijem mišljenju, političke partije su pojava novijeg datuma. Ne može se sa preciznošću utvrditi kada je tačno nastala prva politička partija u savremenom značenju reči, ali okvirno to se dogodilo u prvoj polovini 19. veka. Kao najstarije partije smatraju se Konzervativna, a potom i Liberalna partija koje su nastale na britanskom kontinentu iz torijevske i vigovske struje. I u SAD u vreme donošenja Ustava (1787) kristališu se dve struje: federalisti i demokrate, iz kojih će tokom narednih decenija nastati Demokratska i Republikanska stranka.

povezani sa njom. Iako je većina ljudi živela na selu a život u gradu je bio privilegija, gradovi su odigrali značajnu ulogu u predstojećoj modernosti i stvaranju modernih evropskih država.¹¹ Priroda vladavine i politike u takvim uslovima bila je bitno drugačija od današnje. U srednjem veku, vlast se prakticirala u relaciji nadređeni–podređeni (kmetski sistem) i taj odnos se svodio na ubiranje poreza i međusobne vazalne odnose i garancije zaštite. Ili još kraće, politika i vlast su se svodili na poreze i bezbednost. Zanimljivo je da su tadašnja politika i rad gradskih vlasti bili tajni, što je suprotno današnjim shvatanjima i pojmu javna politika.¹² Tek će se u 16. veku izgraditi sistem moderne društvene evidencije i informisanja bez čega su regulisanje i uprava u složenom društvu nezamislivi.¹³ Naravno, socijalna struktura se tokom decenija i vekova menjala usled promena proizvodnje, u trgovini, usled stvaranja novog sloja bogatih ljudi i mnogih drugih faktora, ali sve te promene bi se mogle označiti evolutivnim za razliku od 19. veka i industrijske revolucije čije i samo ime ukazuje da je reč o radikalnoj promeni.

Odavde proizlazi i **treća** opaska a to je nova socijalna struktura, nove društvene potrebe i potpuno nova – proširena uloga države u uslovima tehničko-tehnološke revolucije koja je otpočela u 19. veku kao industrijska, nastavila se u 20. kao informaciono-komunikaciona (postindustrijska) i koja, reklo bi se, permanentno traje. U uslovima industrijalizacije i urbanizacije društava javile su se potrebe i zahtevi za obavljanjem niza delatnosti koje su se u ranijem periodu obavljale u pretežno seoskim društvima, odnosno domaćinstvima ili uopšte nije ni postojala potreba za njima. Stoga, brojne su funkcije i poslovi po kojima je država s kraja 19. i tokom 20. veka bitno drugačija u odnosu na ranije periode (regulacija i unapređenje ekonomskog sistema, uloga države u sferi obrazovanja, u zdravstvu, u socijalnoj politici, saobraćaju, energetici, komunikacijama, zatim u sve brojnijim javnim službama kao što su snabdevanje vodom i energijom, čistoća, javni prevoz i sl.). Značajna razlika u odnosu na državu u prethodnim epohama je i to da je priroda mnogih delatnosti koje obavlja takva da za njih fizička sila nije bitna pretpostavka. Tradicionalne

¹¹ Snežana Đorđević, *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, FPN i Čigoja štampa, Beograd, 2002, str. 40–57.

¹² „Poslovi veća su bili tajni, sednice su bile strogo tajne i čuvari su obezbeđivali da niko ne može ući u prostorije veća dok se radi. Postojale su stroge kazne za većnike koji bi bilo kako odali sadržaj odluka ili procesa odlučivanja. Odluke su bile tajne a za građane je njihov sadržaj bio prepoznatljiv uglavnom po efektima. Mnoge privilegije koje su gradske vlasti davale određenim pojedincima, gildama ili porodicama, uglavnom u „normalnim vremenima”, nisu bile predmet debate između građana i gradskih vlasti. Uvek osetljiva i važna finansijska pitanja i odluke su takođe čuvani u tajnosti.” S. Đorđević, nav. delo, str. 48.

¹³ Milan Matić, „Država”, u: Milan Matić, Milan Podunavac (urs.), *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993, str. 266.

nadležnosti države bile su obezbeđivanje unutrašnje i spoljne sigurnosti gde je sila bitna pretpostavka uspešnog obavljanja ove delatnosti.¹⁴

Već duže od veka države i vlade nisu samo posmatrači koji održavaju red i uređuju minimalna pravila ponašanja (minimalna koncepcija države) već su ogromna i složena mreža organizacija i institucija koje značajno utiču na svakodnevni život građana. Vlade na osnovu ustava, zakona i političkih odluka regulišu konflikte u društvu, obezbeđuju potrebnu sigurnost, distribuiraju veliki varijetet vrednosti i materijalnih usluga društvu, ali i uzimaju novac od istog najčešće u formi poreza.¹⁵ Rast poslova i nadležnosti države dobro ilustruje višedecenijski permanentni rast državne potrošnje, odnosno sve veći državni budžeti sa obilnim finansijskim sredstvima. Na primer, na samom kraju 18. i početku 19. veka ukupni federalni izdaci u SAD su bili samo 1,4% tadašnjeg nacionalnog dohotka. Do drastičnog rasta državnih troškova dolazi tokom 20. veka. Pre 1929. državni budžeti su retko prelazili 10% od nacionalnog dohotka, da bi narednih decenija ovaj procenat stalno rastao i danas se kreće najčešće u rasponu oko 30 do 60% dohotka.

*

Tokom poslednjih decenija, usled opisanih pojava, kako je dolazilo do specijalizacije i usloznjavanja društva i društvenih potreba tako je dolazilo i do specijalizacije nauke, njene sistematizacije, te definisanja užih oblasti. Osim toga, došlo je i do nastanka novih nauka u okviru ranije postojećih. Takođe ima graničnih slučajeva kada nije do kraja jasno da li je neko naučno polje disciplina u okviru postojeće nauke ili pak samostalna disciplina. Pa čak i status same politikologije nije do kraja i jednoznačno određen. No, ovde se već zalazi u epistemološka i visokometodološka pitanja te će rasprava ove vrste biti izostavljena.

Danas se političke nauke izučavaju na prestižnim univerzitetima te su definitivno polje u okviru društvenih nauka. Politikologija takođe ima svoju evoluciju od filozofije, preko političke filozofije, do autonomne discipline. Kada se analiziraju savremeni kurikulumi studija politikologije, kao i kada se konsultuju knjige koje govore o ovoj nauci ili predstavljaju uvod u politiku, evidentna je njena disperzija ili, bolje rečeno, definisanje nekoliko užih oblasti, i to:

- Politička teorija
- Međunarodni odnosi
- Politički sistemi i komparativna politika
- Javna uprava i javne politike.¹⁶

¹⁴ Veran Stančetić, *Reforma upravljanja u savremenoj državi*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str. 21.

¹⁵ Thomas R. Dye, *Understanding public policy*, New Jersey, Prentice Hall, 2002, p. 1.

¹⁶ Ovde je reč o najčešćem a ne isključivom grupisanju politikoloških oblasti. Iako ovde nije navedeno, kao uža oblast se često navodi i mediji i novinarstvo, ili nacionalni politički

Prateći istorijski razvoj političke nauke moglo bi se reći da je oblast javne uprave i javnih politika najmlađa budući da se kristališe i uokviruje tek u 20. veku. Nasuprot tome, Politička teorija bi se mogla označiti kao najstarija i preteča za ostale uže oblasti. Između su Međunarodni odnosi i Politički sistemi sa komparativnom politikom, koje bi, ipak, zajedno sa Političkom teorijom (imajući na umu njihovu starost i naučnu i iskustvenu građu), uslovno govoreći, mogle biti označene kao „tradicionalne” oblasti, dok se Javna uprava i javne politike razvijaju kao novija disciplina, usled procesa usloznavanja društva, države i rada vlasti, ali i zbog potrebe da nauka da veći praktični doprinos. Moglo bi se u slobodnijem smislu reći da je ova oblast na pola puta između prakse i polja „visoke” politike i teorije (u koje bi se mogle svrstati ostale tri oblasti).

Pre nego što detaljnije predstavimo predmet našeg interesovanja, treba ukratko podsetiti čime se primarno bave pomenute oblasti.

Politička teorija obuhvata studiju filozofske misli o politici počevši od antike do današnjih dana. Reč je o fundamentalnim pitanjima javnog života i politike, kao što su: poreklo i priroda političke vlasti, odnos između države i pojedinca, odnosno društva, pitanje građanskih prava i obaveza itd. U fokusu političke teorije su i koncepti kao što su: sloboda, pravda, ljudska prava, moć.

Međunarodni odnosi predstavljaju studiju odnosa različitih država, međunarodnih organizacija i multinacionalnih korporacija. U međunarodnim odnosima postoje dva tradicionalna pristupa: realizam i liberalizam. Realizam naglašava stalnu nestabilnost u kojoj se međunarodni odnosi nalaze i stalnu opasnost od izbivanja rata. Stoga se kakav-takav red u međunarodnim odnosima posmatra kao posledica balansa moći. Liberalizam u međunarodnim odnosima je više idealistički i usmeren je na proces rešavanja globalnih problema kroz pregovore uz oslanjanje na međunarodne institucije kao što su UN, NATO, Svetska trgovačka organizacija. U osnovi ovog pristupa je „vera” u demokratske institucije i mogućnost rešavanja konflikata mirnim putem, te da širenje demokratije u svetu smanjuje rizik od izbivanja rata (shodno stavu da demokratske države međusobno ne ratuju).

Politički sistemi i komparativna politika su naredna velika oblast u okviru politikologije, koja je često izdvojena u više podoblasti (nacionalni politički sistem, uporedni politički sistemi, političko ponašanje).¹⁷ Komparativna politika obuhvata studiju politike različitih država. U nekim slučajevima

sistem (obično kod velikih država poput SAD). Razume se, ove osnovne oblasti se dalje granaju u još manje i konkretnije.

¹⁷ Koncept politički sistem se odnosi na jedan poseban – empirijski sistem, teritorijalno ograničen i vremenski uokviren. Radi se o složenom pojmu koji obuhvata veći broj manjih sistema i kategorija kao što su: pitanja osnovnih organizacionih principa jedne države, organizacija vlasti (horizontalna i vertikalna), partije i partijski sistem, izborni sistem, interesne

ova studija može obuhvatati samo jednu državu ili pak grupu država koje su kulturološki ili po drugom osnovu srodne (npr. Jugoistočna Azija, Latinska Amerika, Jugoistočna Evropa...).

Javna uprava i javne politike su naredna i najmlađa oblast u okviru politikologije. U kurikulumima nekih univerziteta je ova oblast razdvojena na dve discipline, tj. na javnu upravu i javne politike. Osim ovih izraza sve češće se koristi izraz javno upravljanje koji ima šire značenje u odnosu na njih.¹⁸ Ipak, kako je reč o veoma bliskim ili, bolje rečeno, komplementarnim pojmovima čini se logičnim i metodološki ispravnijim posmatrati ih kao jedinstvenu oblast. Javno upravljanje se odnosi prvenstveno na izučavanje organizacije same vlasti i organizacija koje vlasti kreiraju, kao i njihove aktivnosti. Reč je o kompleksnoj mreži koja načelnu politiku svakodnevno prevodi u praksu. Istraživači istražuju kako sve ove organizacije funkcionišu i nastoje da daju doprinos njihovom unapređenju. Stoga se često kaže da je javno upravljanje veština, nauka i praksa efektivnog vladanja. Na svakodnevni život građana i te kako utiču brojni službenici i funkcioneri. Vlada je često i jedan od najvećih poslodavaca u mnogim državama. Ona upravlja velikim varijetom vrednosti i dobara te često ima veliku redistributivnu ulogu. Jednom rečju, snažno utiče na svakodnevni život ljudi. Javno upravljanje obuhvata studije većeg broja polja kao što su: javni menadžment, ljudski resursi, javne finansije i budžetiranje, proces donošenja odluka i analiza javnih politika.

Studije javnih politika predstavljaju više procesni aspekt fenomena javnog upravljanja i odnose se na konkretne sektorske politike i probleme koje vlasti treba da rešavaju. Istraživači javnih politika nastoje da ponude konkretno rešenje na dati javni ili društveni problem. Stoga je ključna relacija u javnoj politici problem – rešenje. U fokusu ove discipline su sam *proces* kreiranja politika (*polycymaking*) i svi akteri uključeni u njega (formalni i neformalni). Suštinu ovog procesa čini: pravilna opservacija javnog problema, kreiranje alternativa za rešavanje problema (vrednovanje brojnih aspekata alternativa) i odabir optimalne, zatim njena realizacija koja podrazumeva i praćenje primene, nadgledanje i vrednovanje ostvarenih rezultata. Važan doprinos ove discipline je i učenje iz iskustva.

grupe. Obuhvata i mnoga druga pitanja poput agregacije interesa, značaja mas-medija, političke participacije itd.

¹⁸ O dilemama u vezi sa značenjem izraza: javno upravljanje, javna uprava, javna administracija, javni menadžment, više u: Veran Stančetić, *Reforma javne uprave – ka novoj javnoj upravi*, FPN i Čigoja štampa, Beograd, 2015, str. 11–15.

1.3. Specijalizacija politike u 20. veku – studije javnih politika i javno upravljanje (*governance*)

Već je istaknuto da ceo 20. vek i današnje vreme karakteriše specijalizacija u gotovo svim oblastima čovekovog života. U okviru nekada jedinstvene oblasti ili nauke pojavljuje se sve veći broj novih – užih disciplina. Ova tendencija nije zaobišla ni politiku i nauku o politici čiji je razvojni put opisan u prethodnom odeljku. Ona se reflektuje u disperziji i slojevitosti pojma politika za koju u engleskom jeziku postoji i terminološka razlika (*politics* i *policy*). Shodno ovome, tokom 20. veka, pored tradicionalne politikologije (*political science*), odnosno u okviru nje, razvija se i nauka o javnim (praktičnim) politikama (*public policy science*). Ova analitička podela „političke ukupnosti” ili celovitog političkog prostora na dve sfere je od velike važnosti za razumevanje mnogih fenomena koji se često označavaju istim imenom (ili atributom političko) iako se bitno razlikuju. Kako će kasnije biti objašnjeno, znanja tradicionalne politikologije su primenljivija i adekvatnija sferi *politics*, dok su saznanja studija javnih politika ali i javne uprave i upravljanja adekvatnija sferi *public policy*.¹⁹ Valja podvući i to da je za uspešno bavljenje odlučivanjem u javnom sektoru, koje ima tendenciju da unapređuje realnost (a ne samo da ponudi teorijsku opservaciju), važno dobro poznavati obe oblasti. Jer ukoliko je fokusiranost analize samo na sferi politike, postoji rizik od „suviše teoretizacije” i uopštenog znanja čije su granice korice knjige u kojima je odštampano ili uski akademski krugovi, dakle bez stvarnog uticaja na realnost. Ali, sa druge strane, bavljenje samo odlučivanjem, odnosno konkretnim rešavanjem problema i javnim upravljanjem sa procesnog aspekta a bez teorijskog znanja i poznavanja dijalektike „više politike” takođe stvara rizik od suviše uskih pogleda i neuviđanja onog opšteg u posebnim i pojedinačnim slučajevima. Da bismo pojasnili ovaj odnos politika – javna politika možemo zamisliti da javna politika predstavlja podskup, odnosno izvršni aspekt politike. Ili slikovitije, politika predstavlja „operativni sistem (npr. windows 10)” dok javne politike predstavljaju „aplikativni softver”, odnosno program koji korisnici neposredno koriste (Word, Excel, PowerPoint...). Oni ne moraju znati ništa o operativnom sistemu, ali on je neophodan i od njegovog kvaliteta zavisi i aplikativni. I kao što računar ne može biti upotrebljiv bez skladnog

¹⁹ Napomena: U ovoj oblasti postoji veći broj izraza sa sličnim ili značenjima koje se preklapaju, kao na primer: javna uprava, javno upravljanje, javna administracija, javni menadžment, državna uprava, birokratija. Slični, mada ne uvek i isti izrazi uglavnom su prisutni i u drugim jezicima, poput engleskih izraza: *governance*, *public administration*, *public management*... Veran Stančetić, *Reforma javne uprave – ka novoj javnoj upravi*, Čigoja i FPN, Beograd, 2015, str. 11–15.

funkcionisanja oba tipa softvera, tako nijedna država ili politički sistem nije funkcionalan bez dobrog funkcionisanja oba ova aspekta.

Shodno podeli na ove dve sfere, ni odluke i odlučivanje u njima nisu isti. U sferi *politics* donose se „čiste” političke odluke, uglavnom uopštene, koje predstavljaju budući cilj nekog društva. Uobičajeno, one se ne realizuju neposredno već iz njih proizlazi niz manjih politika, odnosno užih odluka kojima se konkretizuju i realizuju politička opredeljenja. To su „manje” odluke (*public policy* sfera) kojima se realizuju „veće” odluke (*politics* sfera).²⁰ Više o prirodi ovih odluka i njihovom odnosu biće reči u narednom odeljku.

Da razlikovanje pomenute dve sfere ima smisla i opravdanja ukazuje dihotomija politika–uprava koja je, na primer u SAD, ustanovljena još u vreme **Vudroa Vilsona** (Woodrow Wilson, 1856–1924). Vilson, osim što je poznat kao nekadašnji američki predsednik, bio je i reformator i jedan od utemeljivača javne uprave (*Public administration*) kao naučne discipline. Još davne 1887. godine je objavio članak „Studije uprave” (*The Study of Administration*) u čuvenom časopisu *Political Science Quarterly*, u kome opisuje javnu upravu kao disciplinu u začetku i ističe da je prioritet političkih nauka da se usredsredi na ovaj važan segment izvršne vlasti. On postavlja nekoliko kompleksnih pitanja a jedno od njih je kako pomiriti pojam demokratije (narodne volje) i pojam sistemskih pravila (koja nisu i ne mogu uvek biti u saglasnosti sa voljom većine)? Odgovor nudi na osnovu razlikovanja dve sfere, politike (*politics*) i uprave (*administration*). Pod politikom je podrazumevao odluke vlasti (koju biraju građani), a pod upravom staranje o realizaciji odluka, ali bez uplitanja sfere politike.²¹

Dakle, ova podela je slična kao i podela na *politics* i *public policy*, s tim što Vilson izvršnu sferu označava kao administraciju, tj. upravu. Iako izrazi *public policy* i *administration* nisu sinonimi, radi se o veoma bliskim i, s vremenom, sve sličnijim i isprepletanijim pojmovima. Na to ukazuje i istorijat razvoja javne uprave. Naime, u periodizaciji faza razvoja javne uprave navodi se da 1971. godina označava početak nove faze koja se naziva Nova javna

²⁰ Primer je politička odluka opredeljenja za evropske integracije. Da li će, recimo, Srbija ići ili ne ka evropskim integracijama zavisi od odluke političke elite. Međutim, realizacija ove odluke predstavlja brojne reforme i prilagođavanje našeg sistema tekovinama EU koje se sastoje od mnogih „manjih” odluka kojima se bavi administracija i stručne službe. Ili, na primer, vlast može odlučiti da u sistemu javnih usluga uvede princip konkurentnosti i otvorenosti (veći broj ponuđača) u cilju kvalitetnijih javnih usluga. Vlast je donela opštu odluku i postavila cilj (željeni efekat). Međutim, na javnim službenicima i stručnjacima je da odluče na koji je konkretno način ovo najbolje postići. Oni, dakle, osim što imaju zadat cilj, tj. brinu o efektivnosti, brinu i o najboljem načinu postizanja cilja (efikasnost).

²¹ Veran Stančetić, *Reforma javne uprave – ka novoj javnoj upravi*, nav. delo, str. 26.

uprava.²² A jedno od bitnih obeležja nove javne uprave jeste upravo fokus na javnim politikama.

*

Na kraju, radi pojašnjenja slojevitosti pojma politike, te grananja politikologije, valja još detaljnije objasniti već pominjane pojmove *politics* i *public policy*. Do sada često korišćene strane, tj. engleske reči ukazuju na moguće terminološke probleme u mnogim jezicima, gde spada i naš, u kojima ne postoji ova razlika. Naime, obe reči i *politics* i *policy* prevodimo kao politika. Ovo može da dovede do zabune jer se ponekad realiteti koji nisu sasvim identični nazivaju politikom ili političkim. U većini stranih jezika to je teško zapaziti pošto se za sve te realitete koristi jedan termin – politika. Međutim, u engleskom jeziku postoje čak tri različite reči koje se prevode kao politika. To su *polity*, *politics* i *policy*. Reč je zapravo o razlikovanju forme, procesa i sadržaja. Reč *polity* je najmanje „sporna” budući da označava politički sistem (institucije i norme), a i zbog toga što imamo sopstvenu reč sa bliskim značenjem – državno uređenje. Reč je o **okviru** u kome se odvija politika kao proces i kao mehanizam konkretnog odlučivanja. O odnosu *politics* i *public policy* (odnosno politike i javne politike) dato je mnoštvo analiza. Najčešće se politika vezuje za opštije koncepte i ključne političke kategorije kao što su moć, interes i uticaji, dok se javna politika shvata prvenstveno kao aktivnost vlasti koja reaguje na društvene probleme (tj. odlučuju o načinu njihovog rešavanja). U kontekstu politike i javnih politika, obično se politika posmatra kao proces uspostavljen i održavan od strane vlasti, radi kreiranja i realizacije javnih politika.²³

Pomenuta disperzija pojma politike odražava i evoluciju moderne nauke o politici od prevashodnog istraživanja normi i institucija (*polity*), preko političkog procesa (*politics*), do ispitivanja mehanizama konkretnog odlučivanja (*policy*). Poznato je da u srpskom jeziku ovakve distinkcije ne postoje. Kod nas se nauka o politici dugo bavila prvenstveno političkim idejama i institucijama (*politics*), a znatno manje političkim procesima i instrumentima političkog odlučivanja.²⁴

²² 1971. godine objavljena je knjiga Franka Marinija pod nazivom *Ka novoj javnoj upravi*. Frank Marini, *Towards a new Public Administration*, Chandler, New York, 1971. Objavlivanju ove knjige prethodila je konferencija Američke akademije političkih i društvenih nauka pod nazivom „Teorija i praksa javne uprave – predmet, ciljevi i metodi”. Generalni zaključak ove konferencije bio je da javna uprava treba da se posmatra kao akademska disciplina, ali i kao polje prakse koje je u neposrednoj vezi sa ostvarivanjem javnog interesa.

²³ Snežana Đorđević, *Analize javnih politika*, FPN i Čigoja štampa, Beograd, 2009, str. 17.

²⁴ Slobodan Samardžić, „Politika”, u: Milan Matić, Milan Podunavac (urs.), *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993, str. 873.

Otuda treba ukazati na neophodnost i potrebu funkcionalnog i sadržajnog izučavanja politike (*policy*), odnosno politike u smislu profesionalne delatnosti čiji je osnovni predmet interesovanja donošenje odluka kojim se nastoje rešiti konkretni problemi u nekom društvu.²⁵

*

Nakon konstatacije i utvrđivanja ovih pojmova, svrsishodno je detaljnije ustanoviti odnos politike uopšte i javne – praktične politike, odnosno ustanoviti odnos nauke o politici – politikologije (*political science*) i nauke o javnim politikama (*policy science*).

Politika u klasičnom smislu predstavlja uopšte politički sistem i njegovo funkcionisanje. To su npr. pitanja koja se prevashodno tiču bazičnih društvenih i političkih pitanja, koncepti podele moći, izbori, vlade, partije, lobiranje itd. Nasuprot tome, javna ili praktična politika (*public policy*) odnosi se prvenstveno na rad vlasti. Najkraće rečeno, javna politika je sve ono što vlast odluči da čini. Reč je o užem pojmu ili „podskupu” pojma politika. Takođe, kada se govori o kursu političkih akcija u pojedinačnim oblastima, npr. zdravstvo, obrazovanje, porezi, ekonomska politika itd., misli se zapravo na javne politike.

Shodno rečenom može se napraviti distinkcija između nauke o politici (*political science*) i nauke o praktičnoj politici (*policy science*).²⁶ Nauka o politici ili politikologija (u tradicionalnom smislu) predstavlja pre svega akademsku disciplinu koja se bavi izgradnjom znanja o politici. Pitanja kojima se bavi tradicionalna politička nauka obuhvataju veoma širok korpus pitanja i problema na poljima kao što su: politički sistem, stranke, izbori, državne institucije, politička kultura, ideologije, balans moći, federalizam, itd. I kada se bavi pitanjima državnog uređenja i institucija vlasti, tradicionalna politička nauka se više bavi njihovim filozofskim razmatranjem.

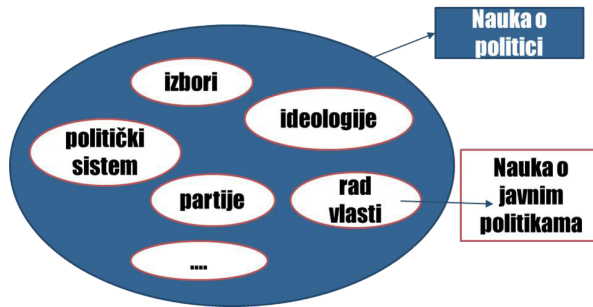
Za razliku od ovoga, nauka o javnoj politici se bavi sistematičnim istraživanjem jednog konkretnog pitanja a to je **aktivnost vlasti**. Druga njena bitna karakteristika jeste praktičnost, tj. primenljivost. Svrha i cilj ove discipline jeste da utiče na realne probleme društva, odnosno da nudi konkretna rešenja za njihovo prevazilaženje.²⁷

²⁵ Napomena: izraz *policy*, odnosno *public policy*, uobičajeno se na srpski prevodi kao javna ili praktična politika.

²⁶ Paul A. Sabatier, “Political Science and Public Policy”, in: Stella Z. Theodoulou, Matthew A. Cahn (eds.), *Public Policy: the essential readings*, Prentice Hall, New Jersey, 1995, p. 10.

²⁷ Relacija problem-rešenje ključna je u javnoj politici. Na primer, nije dovoljno analizirati uzroke nezaposlenosti u jednom društvu da bi se doprinelo razumevanju nezaposlenosti

Slika 1. Odnos politikologije i studija javnih politika



Na kraju treba dodati još dve napomene u vezi ove discipline. Prvo, reč je o novijoj oblasti koja se tokom 20. veka razvila na Zapadu, a u državama centralne i istočne Evrope je prihvaćena tek od perioda tranzicije, odnosno od 1989. godine.

Drugo, u okviru nje razlikuju se dve oblasti ili dimenzije, a to su: **studije i analize javne politike**. Kroz studije javne politike nastoji se da se razume proces kreiranja politike i da se pruži podrška tom procesu na osnovu primarnih istraživanja određenog problema. Njima se obično bave istraživači i pripadnici akademske zajednice.

Nasuprot tome, analiza javne politike je više usmerena ka ostvarivanju direktnog uticaja na donošenje politike njenim predlaganjem predstavnicima vlasti. Njima se obično bave analitičari, odnosno timovi stručnjaka.²⁸ Ona je bliža realnosti i zapravo je prilagođena studija javne politike kojoj je primarni cilj da ponudi optimalno rešenje koje se zaista u praksi može sprovesti.²⁹ Stoga su za analitičara javne politike, pored stručnog i akademskog znanja, neophodne i druge sposobnosti kojima može da utiče da predlog politike koji kreira bude zaista i usvojen. Ovo dobro iskazuju sledeće reči: „... pošto svrha analize praktične politike nije samo da utvrdi šta je dobra i zadovoljavajuća politika već i da osigura da se ta politika zaista i izabere i sprovede, tradicionalne veštine su nedovoljne. Potrebno je da svaki analitičar nauči i praktično ovlada retoričkom i dijalektičkom veštinom. Treba i da je osposobljen da definiše problem sa nekoliko različitih aspekata, da iz različitih tvrdnji (izvora)

kao socijalnog problema, već studijom javne politike treba primeniti ovo saznanje u realnoj situaciji razumevanjem uzroka problema, pokazivanjem da je problem relevantan i da zajednica zaista ima taj problem, a zatim predlogom pravca ili kursom akcija kojim bi problem bio rešen. Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Harcourt Brace College Publishers, Fort Worth, p. 23.

²⁸ Oin Jang, Lisa Kvin, *Pisanje delotvornih predloga za javnu praktičnu politiku*, BOŠ, Beograd, 2004, str. 9.

²⁹ Eugene Bardach, *The eight-step path of policy analysis*, Berkeley Academic Press, Berkeley, 1996, pp. 1–5.

formira argument prilagodivši ga publici. Takođe, analitičar treba da bude edukator javnog mnjenja”.³⁰

1.4. Odlučivanje u sferi politike (*politics*) naspram odlučivanja u sferi javne politike (*public policy*)

Analitičari javnih politika i uopšte donosioci odluka u javnom sektoru treba da budu svesni razlike odluka i procesa odlučivanja u dve definisane sfere. Ova analitička podela omogućava modelsko promišljanje kad je reč o odlučivanju u javnom sektoru, pa čak i rešavanje nekih teorijskih problema kao što je dilema efikasnosti naspram demokratičnosti ili dilema prava i korisnosti (o ovome će više reći biti kasnije).³¹

1. Najpre karakteristika odluka u sferi politike jeste da one nemaju striktan okvir ili čvrste limite koji ih ograničavaju, što za odluke u sferi uprave ili javne politike najčešće jeste slučaj. To znači da suverena vlast donosi slobodno odluke i da nema više instance koja bi to mogla da osujeti.³² Te odluke mogu biti različite opštosti – systemske odluke, kao na primer odluke o tipu ili uređenju države, o spoljnoj politici, odluka o tome koje vrednosti ili ideologiju treba promovisati, itd. Opšti ciljevi koji se nastoje postići su: ekonomska stabilnost i razvoj, zadovoljavajući životni standard, poštovanje ljudskih prava ili, jednom rečju, stvaranje uslova za ukupan razvoj čoveka (zdrava ekonomija, sloboda, prava, demokratija). Međutim, šta konkretno znači dobar život ili kako postići ekonomski razvoj stvar je političke filozofije i ideoloških interpretacija, te to preostaje političkoj eliti da konkretizuje i uobliči.

Ovu vrstu odluka (koje imaju dominantno političku prirodu) donose i druge manje organizacije, naročito političke partije. I one imaju relativno opšte ciljeve, koje žele da postignu u društvu dok operativni cilj predstavlja osvajanje, tj. dolazak na vlast. U tom cilju političke partije donose brojne odluke, kao na primer: odluka da se na izbore izlazi samostalno ili u koaliciji, odluka o modifikovanju programa ili izbornoj taktici, odluka o strategiji nastupa u parlamentu i sl.

³⁰ Carl V. Patton, David S. Sawicki, *Basic methods of policy analysis and planning*, Prentice Hall, New Jersey, 1993, p. 25.

³¹ Iz ovoga proizlazi nekoliko teorijskih dilema, efikasnost vs demokratija, reprezentacija vs participacija, odnosno imperativni vs slobodni mandat (tj. Ruso vs Monteskje).

³² Napomena: u savremeno doba princip suvereniteta se relativizuje i sloboda da se suvereno odlučuje ne znači apsolutnu slobodu. Ona je dakako ograničena, naročito u doba globalizacije, vrednostima iz okruženja, ljudskim pravima, ekonomskim silama, međunarodnim faktorima i sl.

2. Druga karakteristika „čistih” političkih odluka jeste da one najčešće nemaju direktan i neposredan uticaj na građane. Osim što je indirektan često je teško ustanovljiv i merljiv, odnosno nije lako utvrditi u kojoj meri utiče i kakve su posledice. Na primer, ako građani uveče legnu u republici a probude se u monarhiji, takva promena neće imati neposrednog uticaja na njihove živote. Slično je sa odlukama o nadnacionalnim integracijama ili odlukama koje se tiču spoljne politike i međunarodnih odnosa. Međutim, ako vlast odluči da podigne poreze za duplo to će direktno i momentalno uticati na lični budžet građanina. Slično, ako vlast donese (i realizuje) odluku o izgradnji nove železnice ili mosta to će takođe imati brz i neposredan efekat na građane. Valja napomenuti da centralna vlast uglavnom donosi i jednu i drugu vrstu odluka (mada češće opšte i „čisto” političke, što zavisi od konkretne organizacije države), dok kako se ide po „vertikali” od centralne vlasti ka regionalnoj i lokalnoj (kao i ka lokalnim i regionalnim ispostavama centralne vlasti) tako su i odluke sve manje „čisto” političke a sve više neposredne ili *policy* odluke.

3. Odluke u sferi politike su prvenstveno usmerene na opšte ciljeve i u njihovoj osnovi je efektivnost. Reč je o strateškim odlukama sa dugoročnim i dalekosežnim posledicama. Ovakvim odlukama se ustanovljavaju opšti ili generalni ciljevi ili, drugim rečima, u biti ovih odluka su efekti koji se žele postići, odnosno pitanje ŠTA (šta se želi – šta je cilj?).

One predstavljaju okvir za odluke u sferi javne politike kojima se definišu už i konkretniji javni ciljevi, pa su, u odnosu na čiste političke odluke, operativne i izvršne. U biti ovih odluka je princip ekonomičnosti, odnosno pitanje kako da se sa što manje resursa, tj. troškova postigne željeni rezultat. Zbog toga je u osnovi ovih odluka pitanje KAKO (kako da se ostvari postavljani cilj), kao i princip efikasnosti koji predstavlja jedinstvo prethodna dva pomenuta principa: efektivnosti i ekonomičnosti.³³

4. Karakteristika, o kojoj će naknadno biti više reči jer zadire u neka teorijska pitanja i dileme, proizlazi iz opaske da građani često nemaju jasnu preferenciju ili potpunu informaciju o predmetu političke odluke. Već su pominjana pitanja koja se tiču opšte politike, poput pitanja da li je bolji predsednički ili polupredsednički sistem, da li se prikloniti nekom vojnom savezu ili ne, nekoj ekonomskoj zajednici ili ne. Sve su to primeri pitanja o kojima prosečan građanin najčešće nema relevantne informacije a katkad ni previše interesovanja. O ovakvom tipu odluka trebalo bi da odlučuju izabrane političke elite (a time i da preuzmu odgovornost), što ne znači da građani ne treba da budu konsultovani i da interesne grupe i razne asocijacije ne treba da iznose

³³ Tako, na primer, opšta politička odluka može biti racionalizacija sistema (jeftiniji a efikasniji rad sistema vlasti i uprave), dok bi ove druge odluke (iz *policy* sfere) trebalo da daju odgovor na pitanje kako na najbolji način postići ovaj cilj.

svoje stavove i utiču na konačnu odluku. Ali važno je biti svestan prirode ovakvih odluka i činjenice da pojedinac često nije siguran šta je za njega u datom trenutku najbolje. U takvim slučajevima stavovi se često formiraju, afektivno, na osnovu emocija ili na osnovu veštine nečijeg uveravanja, ili prisutnosti u medijima. Tako, politika umesto da bude delatnost na usmeravanju opšteg interesa i rešavanja javnih problema često postaje poprište verbalnih nadgornjavanja političkih aktera, kako bi pridobili građane na svoju stranu zarad opstanka ili osvajanja vlasti.

Nasuprot tome stoje odluke kojima se rešavaju konkretni problemi, odnosno ostvaruju javni ciljevi kao što su: efikasna opštinska uprava, kvalitetan rad komunalnih službi, alkoholizam kod mladih, bezbednost u saobraćaju... Ovo su primeri pitanja ili oblasti gde je interes građana nedvosmislen i gde se relativno brzo i lako može konstatovati da li neki sistem funkcioniše dobro, odnosno da li je doneta odluka ispravna. Isto tako jasno se identifikuju preferencije pošto svaki pojedinac na osnovu svojih potreba identifikuje odluke koje neposredno zadovoljavaju njegovu potrebu. Npr. ako lokalna vlast treba da odluči da li novac da uloži u vrtić, dom zdravlja ili sportsko-rekreativni centar, zdrav čovek koji ima malu decu verovatno će biti zainteresovaniji za vrtić, a penzioner krhkijeg zdravlja za bolji dom zdravlja.

5. Mehanizam odlučivanja je bitno drugačiji u ove dve sfere. Političke odluke često imaju labave okvire i limite. Donose se na osnovu intuicije, političkog iskustva, istorijskog pamćenja. Često su determinirane ponašanjem drugog aktera. U njima više dominira lična preferencija onog ko odlučuje – političara. Da bi se donela ispravna odluka treba dobro poznavati politički sistem, distribuciju moći (formalnu i neformalnu), te je odlučivanje više stvar iskustva, intuicije, sprega različitih interesa i uticaja, nego naučene tehnike koja bi se mogla rutinski primenjivati.

Za razliku od toga, odlučivanje u polju javnih politika ima čvršće okvire, konkretnije ciljeve, jasne informacije i baze podataka, te je više prisutna tehničko-stručna dimenzija, tj. primena uhodanih tehnika odlučivanja, koje su razvijene u teoriji odlučivanja i kasnije u javnim politikama.

Problem nastaje onda kada se „filozofija odlučivanja” iz *politics* sfere prelije na *policy* sferu i kada političar (naročito ako se pokazao kao uspešan u *politics* sferi, pa smatra da mu to daje legitimitet) utiče i na rad javne uprave, u kojoj treba da dominira struka. Ovo vodi u nerazumevanje i česte konflikte između političara i službenika, odnosno između sfere politike i uprave.

Slika 2. Karakteristike odluka (i odlučivanja) u sferi politike i javne politike – model

	POLITICS ODLUKE	POLICY ODLUKE
1. Okvir odlučivanja	Labavi okvir definisan temeljnim vrednostima zajednice	Okvir zadat <i>politics</i> odlukama
2. (Ne)posrednost i utvrdivost efekata	Posredan, dugoročan, uticaj na građane, nejasni efekti	Neposrednost, utvrdivost efekata
3. Vrsta cilja	Opšti cilj, strateško opredeljenje, akcenat na efektu (šta ostvariti)	Konkretni ciljevi, osim efekta akcenat je i na ekonomičnosti (kako ostvariti)
4. Jasnoća preferencija	Apstraktnija – predstavničko odlučivanje	Konkretnija – participativno odlučivanje
5. Mehanizam odlučivanja i primena teorijskih modela	Političko iskustvo, intuicija, sprega različitih interesa, otežana primena modela	Tehničko-stručna dimenzija, primena uhdanih tehnika i teorijskog znanja

Vratimo se na četvrtu karakteristiku odluka u javnom sektoru i pitanje odnosa demokratičnosti i efekta određene odluke. Danas se kao opšte mesto prihvata poželjnost demokratičnosti odlučivanja, što znači uključivanje građana i njihovih preferencija u proces odlučivanja. O ovome svedoče brojne povelje, principi i modeli, među kojima je i model dobrog upravljanja. Nekoliko principa ovog modela postiže se kroz uključivanje građana u proces donošenja odluka (inkluzivnost, uključenost, participacija, postizanje konsenzusa). Već smo naveli primere odluka gde će građanin jasno i nedvosmisleno znati šta je njegov interes. Međutim, šta se događa sa složenim situacijama i odlukama kada prosečan građanin nema relevantnu informaciju i razumevanje situacije? Možemo poći od racionalne pretpostavke da svaki čovek želi sebi dobro, ali i upitati se da li je uvek odlučivanje, odnosno ponašanje takvo da rezultira očekivanim ili željenim dobrom. Iskustvo na ovo pitanje daje odričan odgovor. Zaista, za ispravnu odluku su potrebne valjane informacije a često i dosta znanja. Postoje situacije kada čovek, ma koliko dobro želeo sebi i zajednici kojoj pripada, nije u mogućnosti da da najbolji odgovor na neke društvene izazove.

Ovo otvara staru dilemu u političkoj teoriji a to je odnos efektivnosti i prava ili, kako je to Robert Dal označio, „dilema prava naspram koristi”.³⁴ Ključno pitanje u vezi sa ovim jeste šta je vrednije, da li pravo građanina da o nečemu odlučuje ili efekat, odnosno posledica odluke. Ovo nas vodi čak i do filozofske rasprave i pitanja: da li građani (narod) imaju pravo da donesu odluku koja može dovesti do dekadencije i raspada zajednice. Dakle, da li je važnije pravo i sloboda odlučivanja ili vrednosti kao što su stabilnost i progres društva, odnosno posledice odluka? U prvom slučaju legitimno je dati slobodu odlučivanja građanima pa čak ako to dovodi i do njegovog nestanka. Ako se da prednost efektima onda se dolazi do zaključka da društvu, odnosno građanima ponekad treba uskratiti pravo da u potpunosti i neposredno odlučuje već forsirati odluku elite – stručnjaka.³⁵ Ipak, u realnosti između ova dva aspekta odlučivanja ne treba stavljati „ili” budući da su oba značajna i da ih treba poštovati koliko god to konkretna situacija omogućava.

Pomenuto filozofsko pitanje uvodi u još jednu viševjekovnu raspravu koja vodi poreklo od Rusoa i Monteskejja a tiče se odnosa građana (birača)

³⁴ U knjizi *Demokratija i njeni kritičari*, CID, Podgorica, 1999.

³⁵ Mnoga važna pitanja u EU, npr. pitanje najvišeg pravnog akta, proces proširenja i sl., ne idu uvek na referendum već odlučuju parlamenti koji su pod uticajem vlade (dakle relativno malog broja ljudi). Slično je i sa odlukama oko ulaska u velike vojne saveze. Naravno, ima i izuzetaka, kao što je referendum o izlasku Velike Britanije iz EU. Ipak, treba istaći da se ova rasprava odnosi uglavnom na „više”, odnosno *politics* odluke. Ovo takođe uvodi u raspravu temu koja prevazilazi okvire ove knjige a to je uloga i priroda države i vlasti. Da li država treba da bude samo realizator narodne volje ili treba da bude „kultivator” i „edukator” građana, odnosno da širi poželjne vrednosti?

i izabranih predstavnika u vlasti. Pojednostavljeno govoreći, ovaj spor se reflektuje u pitanju da li izabrani predstavnik građana u vlasti treba samostalno da odlučuje u ime onih koji su ga izabrali, ili pak treba samo da zastupa (da bude glasnogovornik) onoga što misle i žele oni koji su ga izabrali? Iza ovog pitanja se kriju „tenzije” između neposredne i reprezentativne demokratije, odnosno između principa reprezentacije i participacije. Ova pitanja i dileme su još u 18. veku postavljeni a dobro se oslikavaju radovima velikana političke misli **Žana Žaka Rusoa** (1712–1778) i **Šarla Monteskeja** (1689–1755).

Ruso je zastupao ideju neposredne demokratije, dok je bio rezervisan prema ideji političke reprezentacije. Poznate su njegove reči da „kad narod prihvati predstavnike on nije slobodan, on je ništa”³⁶. Otuda je proistekla izreka da su građani Velike Britanije slobodni samo na dan izbora. Naravno, Ruso je bio svestan da je neposredna demokratija nemoguća zbog tehničko-organizacionih razloga te stoga prihvata određeni vid posrednika, tj. poslanika u vlasti. Međutim, po njegovom shvatanju, oni nisu predstavnici u pravom smislu te reči već poverenici naroda, bez ikakve autonomije, čije odluke narod mora da verifikuje. Dakle, po ovoj koncepciji poslanik je puki poverenik, neka vrsta „poštara” i prenosnika volje drugoga. Iz ove ideje nastao je i imperativni mandat, po kome vlasnik mandata nije sam poslanik, pa mu se taj status može oduzeti u svakom trenutku ako se ustanovi da on ne zastupa volju onih koji su ga izabrali. U „iskrivljenoj” demokratskoj praksi savremenog doba, vlasnik mandata je, po ovoj koncepciji, politička partija koja po slobodnoj volji može oduzeti mandat jednom pojedincu i dati ga drugom.³⁷

Za razliku od Rusoa, Monteskeja je prihvatio političko predstavništvo, jer narod, po njegovom mišljenju, nije u stanju da neposredno upravlja. Budući da narod ima neke imanentne nedostatke nužno je ali i dobro da deluje preko predstavnika koji imaju neophodne pretpostavke za donošenje odluka. Iz ove ideje proistekao je tzv. slobodni mandat po kome je poslanik vlasnik mandata, te je za vreme njegovog trajanja slobodan samostalno i autonomno odlučivati u ime onih koji su ga izabrali jer mu je činom izbora dato pravo i obaveza na to.

U današnjoj političkoj praksi pobedila je ideja predstavničke demokratije i slobodnih mandata te su u gotovo svim demokratskim državama mandati slobodni. Zanimljivo je da je doskora Srbija bila u malobrojnoj grupi država u kojoj je postojao imperativni mandat, odnosno vlasnici mandata bile su političke partije a ne sami poslanici. To ograničava slobodu poslanika i svodi ga na agenta partije. Ukoliko ne ispoštuje volju partijskog šefa rizikuje da bude

³⁶ Vladimir Goati, *Političke partije i partijski sistemi*, FPN Univerzitet Crne Gore, 2008, Podgorica, str. 114.

³⁷ Iako je ova praksa u najvećem broju savremenih država davno napuštena, Srbiju je doskora karakterisao sistem tzv. blanko ostavki poslanika, iza čega je zapravo stajala partija kao vlasnik mandata, odnosno sistem imperativnih mandata.

uklonjen. To je nemoguće u sistemu slobodnih mandata, mada i on ima nesavršenosti, npr. problem „preletača”.

Ipak, valja istaći da je u savremenim uslovima jedan od ključnih indikatora razvoja demokratije i demokratske kulture odnos predstavnika i građana. Bez obzira što su sami poslanici vlasnici mandata, ne treba smetnuti sa uma da oni odlučuju za, i u ime onih koji ih biraju. To podrazumeva da predstavnici treba da budu u stalnoj dvosmernoj komunikaciji sa građanima te da ih pravovremeno informišu, ali i da dobijaju od njih povratne informacije (u smislu podrške ili osporavanja predloga neke odluke).

*

Na kraju zaključimo da je danas dominantna ideja političke reprezentacije i tzv. reprezentativne demokratije u kojoj su vlasnici mandata sami poslanici, koji dobijaju mandat da odlučuju, te ne bi trebalo svaki čas da pitaju kako da glasaju. Sa druge strane, insistira se na konsultovanju sa građanima i njihovom što većem uključivanju u proces javnog odlučivanja, upravo da bi se sačuvala bliskost vlasti i građana te stvorio osećaj zajedništva i demokratske kulture. Zaista bi ove dve tendencije bile zbunjujuće i na prvi pogled kontradiktorne da nije učinjena prethodna analiza i izvršeno „metodološko spremanje” odluka u javnom sektoru. Visoke odluke ili odluke iz sfere *politics* treba da budu prvenstveno u sferi odgovornosti izabranih predstavnika u vlasti. No to ne znači da ova sfera „visoke” politike ne treba da bude otvorena za građane a potencijalne političke odluke predmet javne debate. Zapravo, indikator demokratske jednog društva i države jeste transparentnost rada vlasti, dostupnost informacija i slobodno iznošenje mišljenja o političkim aktuelnostima. Ipak, najvišu odgovornost za krajnju (zvaničnu) odluku treba da snosi izabrana politička elita (upravo zbog činjenice da je izabrana i da joj je poveren mandat od građana, da odlučuje za njihovo dobro).

Kada je reč o odlukama u sektorskim politikama i brojnim užim ili *policy* odlukama, naročito onim koje su lokalnog karaktera i koje neposredno menjaju ili utiču na svakodnevni život ljudi, onda nema dileme da isti ti ljudi treba da budu uključeni u proces njihovog donošenja (kada je moguće i kroz formalne mehanizme javnog odlučivanja). Valja napomenuti da je za realnu uključenost građana neophodan određen stepen decentralizovanosti države. Centralna vlast bi zbog toga trebalo da u svom domenu zadrži nadležnosti iz opšte politike a sektorske politike i *policy* poslove treba što više decentralizovati, jer je građansku participaciju i uključivanje daleko lakše realizovati na lokalnom nego na centralnom nivou.

1.5. Javni sektor – priroda odlučivanja i javnog upravljanja – vladajuća mreža

Da bi se pravilno poimalo odlučivanje u javnom sektoru, odnosno priroda i karakteristike ovog procesa u 21. veku – veku globalizacije i naučno-tehnološke revolucije, neophodno je upoznati se sa karakteristikama javnog upravljanja i ulogom savremene države i vlasti. No pre toga treba dati i odgovor na pitanje šta je ili šta sve obuhvata javni sektor?

Uobičajeno javni sektor obuhvata sve nivoe vlasti, odnosno centralni, regionalni i lokalni nivo, kao i sve ostale organizacije koje vlast osniva ili „unajmljuje”, odnosno kojima daje ovlašćenja da obavljaju neki posao od javnog interesa. Shodno tome, javni sektor bi, pored organa vlasti, činile i agencije koje država osniva, javna preduzeća ali i brojne druge službe i ustanove (domovi zdravlja, škole...). Koje precizno organizacije u konkretnoj državi čine javni sektor zavisi od date regulative.

Sa funkcionalne tačke gledišta javni sektor obuhvata obezbeđivanje (proizvodnja i raspodela) roba i usluga za potrebe građane. U tom poslu sve češće učestvuju i privatne firme, odnosno organizacije iz nedržavnog sektora koje od vlasti dobijaju ovlašćenje da obavljaju javnu delatnost. Na taj način dolazi postepeno do zamagljivanja linije razdvajanja javnog i privatnog sektora. Taj sektor ili, bolje rečeno, javni prostor – sfera popunjen je raznovrsnim akterima koji imaju i sopstvene interese. U njihovim međusobnim interakcijama nastaju brojne ponude javnih odluka koje formalna vlast može da ozvaniči. Važno je napomenuti i regulaciju koja definiše „pravila igre” i to da savremena država podstiče konkurentnost i međusobno takmičenje privatnog i javnog sektora, a sve sa ciljem obezbeđivanja kvalitetnih i dostupnih usluga građanima, odnosno da bi se obezbedio i zaštitio javni interes.

Mehanizam javnog sektora zavisi od koncepcije konkretne države i dominirajuće ideologije. Tako, na primer, socijalisti se zalažu za veću redistributivnu ulogu države, a posledično tome i za veći javni sektor (državna preduzeća, dominacija državnih projekata i institucija), socijaldemokrati bi bili za nešto manji – umereni javni sektor, dok su liberali i konzervativni liberali protiv velike državne intervencije i zastupaju ideju male i efikasne države, odnosno javnog sektora („država kao noćni čuvar”). No, bez obzira na ideološke razlike, javni sektor je tokom 20. veka do današnjih dana permanentno rastao (a sa njim i opseg javnih usluga), što se očituje u stalnom rastu državnog, odnosno javnog budžeta.

Za pravilno poimanje savremenog upravljanja i prirode odlučivanja javni sektor treba shvatiti u širem kontekstu, dopunjenim možda i boljim izrazom a to je **javna arena** ili **javna sfera**. Reč je o javnom prostoru u kome deluju veoma različiti akteri (iz vladinog, nevladinog i profitnog sektora), koji imaju

sopstvene funkcije, zadatke i interese i čije aktivnosti imaju šire, odnosno javne posledice.³⁸ Zapravo, ovakvo poimanje je blisko konceptu javne sfere na način kako ju je **Habermas** definisao.³⁹ Po njemu, javna sfera je virtuelna ili imaginarna zajednica koja ne postoji nužno u jasno omeđenom fizičkom prostoru, a sačinjena je od privatnih lica okupljenih kao javnost, koja artikulira potrebe društva. Kroz okupljanje i dijalog javna sfera generiše mišljenja i stavove koji utiču na oblikovanje političke moći, upravljanje državom i kreiranje praktičnih politika.⁴⁰

*

Ovo je zapravo blisko mrežnoj teoriji i tzv. konceptu vladajuće mreže. Reč je o novijem analitičkom okviru na osnovu koga se objašnjava savremena država i funkcionisanje vlasti. Osnovna postavka ovog pristupa je da u realnosti država, odnosno centralna (suverena) vlast nije jedini i neprikosnoveni donosilac odluka već jedan od aktera koji učestvuje u oblikovanju javnih odluka. Naravno, postoji jedna razlika između vlasti (misli se i na centralne i lokalne) i ostalih aktera a to je da je ona i dalje u ulozi jedinog aktera koji može da ozvaniči odluku, odnosno da predlog odluke (koju može praktično bilo ko da kreira) učini javnom odlukom. Međutim, sadržina odluke je sve ređe utvrđena autoritarno od strane formalne vlasti a češće interesima brojnih drugih aktera iz javne sfere. A ti akteri, koji pored formalne vlasti kreiraju mrežu, su: organizacije profitnog ili proizvodnog sektora, nevladine organizacije, nadnacionalni i globalni subjekti, lokalne i regionalne vlasti, interesne grupe itd. Dakle, vlast je formalno-pravno i dalje autoritet u donošenju (ili bolje rečeno ozvaničavanju) političkih odluka te jedino ona ima moć i pravo primene institucionalizovane sile u slučaju nepoštovanja normi. Ali, malo je verovatno da će vlast biti u mogućnosti da uspešno donese i realizuje neku odluku ako nije prihvatljiva za veći broj aktera, odnosno ako joj se protive moćni akteri iz pomenute mreže.⁴¹ Naime, vlade i ekonomsko stanje jedne države sve više

³⁸ Na primer, to može biti multinacionalna kompanija, koja ima svoje interese vezano za profit i koja zapošljava veliki broj lokalnog stanovništva. Ukoliko odluči da preseli ili ugasi pogon, ta odluka svakako tangira pitanje zaposlenosti i druge koristi koje društvo i država imaju. Dakle, šefovi MNK imaju pravo da odluče šta hoće, ali regiji ili državi u kojoj posluju nije svejedno šta će odlučiti jer zbog svoje veličine i značaja bitno utiču na neka javna pitanja (zaposlenost, lokalna ekonomija...).

³⁹ Jürgen Habermas, *Javno mnjenje: istraživanje u oblasti jedne kategorije građanskog društva*, Mediterran publishing, Novi Sad, 2012.

⁴⁰ Milan Sitarski, Nataša Radović, Smiljana Antonijević, Dragana Petković, *Internet i javna sfera u Srbiji*, BOŠ, Beograd, 2007, str. 9–10.

⁴¹ Objašnjenje i tekst koji sledi do kraja odeljka preuzet je iz knjige: Veran Stančetić, *Reforma upravljanja u savremenoj državi*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str. 38 – 44.

zavise od elemenata na koje vlada ne može direktno da utiče, poput multinacionalnih kompanija i globalnih tokova kapitala i novca, zatim međunarodnih organizacija, kao što su Svetska trgovinska organizacija, Međunarodni monetarni fond, i od drugih privatnih ekonomskih giganta čije bogatstvo često premašuje budžet države. Sve je češći slučaj da odluke kreiraju subjekti mimo vlade (stručnjaci, interesne grupe, *think-tank...*) a da vlade ozvaničavaju, odnosno usvajaju predloženu odluku (*from lawmakers to code writers*).⁴² Pomenuta mreža egzistira u polju koje se naziva javni prostor u kome, pored državnih elemenata, deluju i organizacije iz privatnog sektora, zatim vladine organizacije, ali i tzv. treći sektor, odnosno nevladine organizacije. Još jedna dimenzija ove mreže je kontinuum subnacionalno (lokalno), nacionalno, supranacionalno. Na osnovu ovoga može da se formira sledeća matrica:

Slika 3. Polje javnog sektora i vladajuća mreža

	Privatni sektor	Vladin sektor	Treći sektor (neprofitni i nevladin)
supranacionalno	MNK	MVO ⁴³	MNVO ⁴⁴
nacionalno	Domaće velike firme	Centralna vlast	NVO
subnacionalno	Lokalna, mala i srednja preduzeća	Lokalne vlasti regionalne i opštinske	Lokalne interesne i neprofitne asocijacije

Izvor: Čarls V. Kegli Jr, Judžin R. Vitkof, *Svetska politika, trend i transformacija*

O značaju i uticaju međuvladinih i međunarodnih nevladinih organizacija može se govoriti na osnovu porasta njihovog broja. Unija međunarodnih organizacija, koja poseduje detaljne informacije, beleži da je njihov broj naglo rastao od devetnaestog veka, kada je snažan razvoj industrijalizacije pratio i brz razvoj međunarodne trgovine i komunikacija. 1909. godine bilo je

⁴² Lawrence Lessig, *Code and Other Laws of Cyberspace*, Basic Books, 1999, p. 88.

⁴³ Međuvladine organizacije koje su stvorile i u kojima učestvuju vlade država koje im daju vlast da donose kolektivne odluke u vezi sa posebnim globalnim problemima. Postoje globalne MVO, kao na primer Ujedinjene nacije, Svetska trgovinska organizacija, Svetska banka, Međunarodni monetarni fond, Organizacija islamske konferencije itd, kao i regionalne: Evropska unija, Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi, Organizacija afričkog jedinstva, Arapska liga i sl.

⁴⁴ MNVO, međunarodne nevladine organizacije, su međunarodni činioци čiji članovi nisu države već građani dve ili više država koji promovišu zajedničke interese u cilju uticanja na politiku vlada i međuvladinih organizacija. Primeri ovakvih organizacija su: *Amnesty International*, Međunarodna privredna komora, Crveni krst...

37 MVO i 176 NVO. Do 1960. godine njihov broj je porastao na 154 MVO i 1.255 NVO, a početkom 2003. na 243 MVO i 28.775 NVO.⁴⁵

Pored MVO, sve je veći uticaj i MNVO. Njihov značaj na svetskoj sceni čini to što su njihove aktivnosti dovele do uspešnog stvaranja novih skupova pravila ili standarda koji doprinose regulisanju nekih važnih transnacionalnih problema. „NVO utiču na odluke i pomažu uspostavljanju programa koje su nekad određivale jedino vlade i korporacije, od politike o međunarodnoj trgovini i investiranju do inicijativa o opismenjavanju, međunarodnoj pomoći i ljudskim pravima... MNVO koriste svoju fleksibilnost, neglomaznost, tehničku ekspertizu i veze sa građanima da podstaknu nešto slično organizacionoj revoluciji formirajući efikasnu sredinu između države i slobodnog tržišta.”⁴⁶ Zahtevi MNVO su često uzdrмали suverenu kontrolu vlada nad njihovom spoljnom i unutrašnjom politikom. Izazov koji su manjinske etničke ili religijske MNVO uputile državama naročito je žestok u krhkim ili slabim državama u kojima je njihov revolt doveo do pada država i čak je u nekim jakim državama pritisak MNVO doveo do devolucije vlasti centralne vlade. MNVO čine granice poroznim i države ranjivim i na spoljašnje pritiske i na izazove unutar njenih granica. Kako brojnost ovih organizacija raste, ključno pitanje je da li će se ono što se može nazvati „nevladinim globalnim društvom” ostvariti i nagristi tradicionalni globalni sistem zasnovan na suverenim državama i, ako do toga dođe, da li će ta strukturalna transformacija demokratizovati ili poremetiti globalno upravljanje.⁴⁷

Kada je u pitanju odnos vlade i privatnog sektora, već je pomenuto kolika je moć kompanija, naročito globalnih. U nekim slučajevima, slabije države su gotovo u potpunosti zavisne od multinacionalnih kompanija. Odnos vlade i privatnog sektora u novije vreme je složeniji nego ranije budući da značajan deo svojih poslova država prepušta privatnom sektoru. U tom slučaju država i dalje ostaje kontrolor i garant kvalitetnog obavljanja posla. Najbolji primer novog tipa odnosa su privatno-javna partnerstva u kojima dolazi do zamagljivanja granica javnog i privatnog te nastaje mešoviti sektor.

Interesantan je i odnos centralne i lokalnih vlasti u savremenim demokratskim državama. Slično kao i u prethodnom primeru, granica između lokalne samouprave i centralne vlasti je manje oštra. Kada se analiziraju nadležnosti različitih nivoa vlasti vidi se da postoje preklapanja njihovih delokruga rada, a poslednjih decenija je evidentno i prenošenje brojnih nadležnosti i poslova sa državnog na lokalne nivoe vlasti. Tradicionalno, lokalna samouprava se razlikovala od državne – centralne vlasti po tome što lokalna vlast nije

⁴⁵ Čarls V. Kegli Jr., Judžin R. Vitkof, *Svetska politika, trend i transformacija*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2006, str. 223–224.

⁴⁶ Curtis Runyan, *NGOs Proliferate World Wide*, Norton, New York, 1999, pp. 144–145.

⁴⁷ Kegli, Vitkof, nav. delo, str. 256.

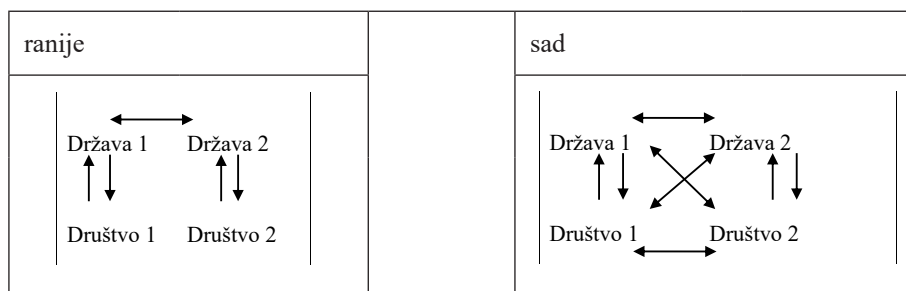
učestvovala u donošenju odluka na centralnom nivou niti se bavila klasičnim državnim nadležnostima (npr. međunarodni odnosi). Međutim, postepeno se relativizuje razlika između vlasti koja je po svojoj prirodi lokalna samouprava i one koja to nije, jer lokalna vlast sve više utiče na kreiranje odluka na centralnom nivou i obavlja aktivnosti na međunarodnom planu. O tome svedoče organizacije koje okupljaju ili predstavljaju interese lokalnih vlasti i zajednica na nadnacionalnom nivou. Pored toga, lokalne vlasti međusobno formiraju mrežni tip odnosa i to ne samo unutar jedne države već i sa lokalnim vlastima i institucijama drugih država, pa se tako unutar pomenute vladajuće mreže formiraju podskupovi mreža kao što je mreža lokalnih vlasti.

*

Na kraju ostaje pitanje uzroka pojave vladajuće mreže i procesa u kome je državna vlast od jedinog aktera koji donosi i ozvaničava odluke došla do uloge učesnika u donošenju odluka u jednom kompleksnijem okruženju. Pod ovim se misli na pojavu da je vlast od, prvenstveno kreatora politike, došla na poziciju potraživača predloga kvalitetnih politika koji najčešće drugi sačinjavaju a vlast ih bira i odobrava. U objašnjavanju ovog fenomena treba krenuti od analize tradicionalnog odnosa vlasti i društva. U tradicionalnoj politikologiji pojedinci i grupe u društvu imaju svoje interese, a uloga vlasti je da ih agregira i obezbedi donošenje odluka koje će biti u skladu sa javnim ili opštim interesom. Građani upućuju svoje zahteve ka vlasti a na osnovu toga država kreira politike. Na taj način država, odnosno vlast je u relaciji sa društvom i u zavisnosti od intenziteta te relacije zavisi i kvalitet usvojene politike. Pored toga, država je spolja u relaciji i sa drugim državama, pa odluka jedne države ne zavisi striktno od interesa društva (unutrašnjih determinanti) već i od odnosa i situacije na međudržavnom planu (spoljne determinante). Po tradicionalnom modelu (institucionalizovana), relacija između društava različitih država odvijala se prvenstveno preko i posredstvom vlasti. Drugim rečima, vlast je svojim kapacitetima pokrivala, odnosno efektivno vladala onim što se zbivalo unutar precizno definisane teritorije. Međutim, sa procesom globalizacije dolazi do pojave širenja društveno-ekonomskog prostora koji prevazilazi nacionalne granice. Time su države i vlade počele da bivaju sve više determinirane događajima i odlukama van njihovih teritorijalnih dometa a državne aktivnosti sve češće imaju konsekvence ne samo unutar granica već vrlo često i van njih. Sve veće nepoklapanje između formalnog dometa političkih odluka, na jednoj strani, i integrisanog društveno-ekonomskog prostora koji često prevazilazi granice jedne države zahteva političku saradnju preko granica. To je i način da države institucionalizacijom ovih tendencija zadrže svoju regulativnu sposobnost i kapacitete koji su poljuljani procesima

globalizacije. Zahvaljujući razvoju komunikacija i brzom transportu, društva različitih država danas u neuporedivo većoj meri mogu direktno da komuniciraju, rešavaju svoje probleme i ostvaruju interese bez neposrednog mešanja, odnosno intervencije zvaničnih državnih vlasti. Na taj način u tradicionalnom opisu odnosa ili relacija između države i društva dolazi do značajnih promena, jer u direktne relacije stupaju i druge države i njihova društva (slika 4).

Slika 4. Međupovezanost (relacija) država i društava



Izvor: Georg Sørensen, *The Transformation of the State – Beyond the Myth of Retreat*

Ovaj oblik odnosa saradnje različitih država i društava odavno je već vidljiv a u većem broju slučajeva kodifikovan i institucionalizovan. Na evropskom kontinentu, naročito u EU, prekogranična saradnja je intenzivna, a novijim regulativama omogućeno je da se teritorijalni entiteti (odnosno lokalne vlasti) više različitih država koji se formiraju kao interesne asocijacije definišu kao pravna lica, što ukazuje na to koliko su ovi oblici saradnje razvijeni.⁴⁸

Ovi oblici saradnje i odnosa mogu se svrstati u tri grupe: intervladini odnosi (*intergovernmental relations*), transvladini odnosi (*transgovernmental relations*) i transnacionalni odnosi.⁴⁹ Radi se o oblicima odnosa i saradnje i odlučivanja gde ne učestvuju direktno nacionalne vlasti već drugi akteri.

Kada se govori o *intervladinim* odnosima misli se na saradnju već pomenutih međunarodnih vladinih organizacija.

Transvladini odnosi upućuju na to da države u savremenim uslovima nisu povezane samo preko kanala zvanične vlasti na nacionalnom nivou već na više različitih nivoa. „Spoljni odnosi nisu više odgovornost i nadležnost samo Ministarstva spoljnih poslova i vrha vlasti. Ministri, autonomna vladina tela ili agencije, ali i lokalne vlasti su povezani sa svojim kolegama iz drugih država u zbijenoj mreži javnih politika”.⁵⁰ Transvladini odnosi su naročito

⁴⁸ Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC).

⁴⁹ Georg Sørensen, *The Transformation of the State, Beyond the Myth of Retreat*, Macmillan, New York, 2004, pp. 60–61.

⁵⁰ Op. cit., p. 61.

razvijeni između nacionalnih regulatornih tela u raznim oblastima, npr. ekologija, otvorenost tržišta i antimonopolska politika, energetika, poljoprivreda itd.

Treći pomenuti odnos – *transnacionalni* odnosi ukazuje na saradnju ne-državnih tela (pojedinci i grupe, nevladine organizacije i drugi subjekti civilnog sektora).

Na osnovu prikaza složenosti odnosa i broja aktera evidentno je da su na delu značajne promene uloge nacionalne države i vlasti. Vladavina (*governance*), odnosno upravljanje u 21. veku je interdržavna, transvladina i transnacionalna aktivnost koja ne uključuje samo vlade i tradicionalne međunarodne organizacije već i nevladine i nedržavne aktere, koji se posmatraju kao deo javnog sektora. Tako politika dobija karakteristike istovremeno nacionalnog i lokalnog ali i međunarodnog i globalnog upravljanja. Ovo znači da politika koju vodi jedna vlada predstavlja aktivnosti koje se dešavaju „svuda”, tj. imaju konsekvence na lokalnom, nacionalnom i globalnom planu.

1.6. Interesi – od pojedinačnog, preko grupnog, do javnog

Na kraju, preostao je još jedan važan pojam koji treba studioznije proučiti i shvatiti kako bi se pravilno percipiralo odlučivanje u javnom sektoru. Reč je o javnom ili opštem interesu.

U profitnom sektoru odlučivanje je znatno lakše iz razloga što je bar cilj jasan i nedvosmislen. Cilj jedne firme ili preduzetnika jeste profit. Odluke koje se donose u funkciji su ovog cilja, a budući da je profit merljiva i kvantitativna kategorija jasno može da se utvrdi da li je nakon određenog perioda cilj postignut. Valja napomenuti i to da se teorija odlučivanja razvila prvenstveno u ovom sektoru a da je naknadno adaptirana i primenjena i u javnom. Međutim, bitna razlika je u tome što krajnji cilj organizacija javnog sektora nije profit, već znatno složenija kategorija javnog interesa. O tome šta je, iz čega se sastoji i da li uopšte postoji javni interes postoje različita mišljenja i višedecenijska sporenja. Pre aktuelizovanja teme javnog interesa korisno je skrenuti pažnju na opšte značenje reči i koncepcije interesa.

Sama reč **interes** vodi poreklo od latinske reči *interesum*, *interesse*, što znači učestvovati, biti između i blisko je povezana sa ljudskim **potrebama**. Potreba i interesi su predmet interesovanja mnogih humanističkih nauka i jedno od pitanja koje se postavlja jeste odnos autentičnih i nametnutih potreba.⁵¹

⁵¹ Brojni sociolozi, psiholozi i filozofi su se bavili pitanjem ljudskih potreba pokušavajući da ustanove osnovne potrebe karakteristične za sve ljude. Na primer, po mišljenju Eriha

U političkim naukama dominira koncepcija po kojoj je interes politički izražena ili osvešćena potreba.⁵² Odavde proizlazi i jedno važno pitanje za politiku? Da li društvo i država smeju da dozvole da predmet političke debate budu samo interesi onih grupa koji su ih svesni i koje su dobro organizovane? Šta je sa potrebama onih koji nisu u stanju da ih svesno uobliče ili da organizovano deluju, poput dece, starih i nemoćnih, siromašnih, socijalno marginalizovanih... Odgovore na neka od ovih pitanja nudi teorija javnog izbora u segmentu koji se odnosi na agregaciju preferencija, o čemu će više biti reči u narednom poglavlju. Može se postaviti i obrnuto pitanje? Ako je interes osvešćena potreba, da li je moguće da ta „osvešćenost” bude pogrešna? Odnosno da li je sve ono što čovek misli da je njegova potreba zaista njegova autentična potreba. No, ova iako interesantna pitanja već nas uvode u političku filozofiju te ćemo se zadovoljiti samo postavljenjem pitanja i razmišljanjem o ovome.

Dakle, interes je složena kategorija koja, pored politikološke, sadrži i druge dimenzije: psihološke, ekonomske, sociološke i filozofske. Takođe je interesantan ali i komplikovan odnos između interesa i **vrednosti**. Kao neosporno mišljenje stoji da ove dve kategorije snažno utiču jedna na drugu ali nije do kraja jasno da li vrednosti oblikuju fizionomiju interesa ili pak interesi učestvuju u formiranju vrednosti?

Još jedna valjana napomena jeste da je interes relaciona kategorija, tj. da se definiše u odnosu prema drugome. Pa čak i kada je reč o pojedinačnom interesu on se određuje u relaciji prema interesima i vrednostima grupe ili zajednice kojoj pojedinac pripada. Stoga pojedinačni interesi predstavljaju svojevrsnu društvenu vrednost kojom se pojedinac povezuje sa okolinom u kojoj živi, radi, deluje. Društvena atmosfera i ono što se u društvu smatra vrednim značajno utiču na pojedinca i njegovo definisanje sopstvenih potreba i interesa, odnosno životnog stila (na primer težnja ka luksuzu i materijalnim vrednostima ili posvećenost duhovnim vrednostima).

Kad je **reč o politici**, interes se smatra jednom od ključnih kategorija. Sva složenost vezana za opšta pitanja o interesima prenosi se i na sferu politike, ali se dodatno usložnjava budući da se uvodi i pojam opšteg ili javnog interesa. U politici se interesi, osim u manifesnom obliku, često javljaju i prikriveno. Takođe i pretpostavke o subjektivnim i objektivnim osnovama

Froma (1900–1980), osnovne potrebe koje konstituišu čovekovu prirodu su potreba za: udruživanjem, stvaranjem, ukorenjenjem u rodu (vezanost za roditelje, narod, državu), sticanjem sopstvenog identiteta i potreba za okvirom orijentacije i verovanja. Volt Rostov (1916–2003), američki ekonomista i sociolog, smatra da su u društvu masovne potrošnje i blagostanja (period nakon Drugog svetskog rata, najpre u SAD i Velikoj Britaniji) većina egzistencijalnih potreba zadovoljene te da su glavne društvene brige duhovne potrebe čoveka.

⁵² Vukašin Pavlović, „Interes”, u: *Enciklopedija političke kulture*, nav. delo, str. 428–429, izvorno: Žarko Puhovski, *Interes i zajednica*, Liber, Zagreb, 1975.

interesa takođe usložnjavaju situaciju, jer je u politici moguće nekog ubediti da poveruje da mu je interes nešto što zapravo realno nije. Izuzetno je komplikovano i pitanje gde se završavaju lični a nastaju grupni interesi i još komplikovanije gde je granica između grupnog i opšteg ili javnog društvenog interesa. „Pitanje o tome šta su, u stvari, lični a šta zajednički (društveni ili državni) interesi, ko ih i kako zastupa u procesu političkog odlučivanja, kakav je prioritet interesa prema njihovom značaju i kako se preko državnog mehanizma utvrđuje i ostvaruje politika kao sinteza interesa koji postoje u datom društvu – to su stalne i centralne teme politike i političkih nauka”.⁵³

Shodno ovome, politička praksa se može definisati kao proces stalnog ispoljavanja, identifikovanja, agregacije, artikulacije, sučeljavanja i sinteze mnogobrojnih društvenih interesa, koji su najsnažniji motivacioni faktor političke akcije. A na osnovu ovoga funkcija političkog sistema bila bi selekcija i konvertovanje različitih interesa u **političke odluke**. Stepem demokratičnosti nekog političkog sistema može se direktno meriti **otvorenošću političkih institucija i procesa političkog odlučivanja** prema različitim interesima i njihovoj mogućnosti da pod što ravnopravnijim uslovima uđu u političku igru.

Kad je reč o teorijskoj opservaciji **javnih interesa** one se kreću od klasičnih teorija (Hobs, Lok, Ruso), preko koncepcija klasičnog liberalizma i „hegelovsko-marksovske” teorije do savremenih koncepcija, tj. teorija interesnih grupa i pluralističke teorije.

Klasične teorije interesa su vezane za teorije o društvenom ugovoru. Kako, po **Tomasu Hobsu** (1588–1679), u predruštvenom stanju vlada „rat svijui protiv svih”, opšti interes je prevazilaženje tog stanja opšte nesigurnosti kroz uspostavljanje suverene vlasti i države koja utvrđuje opšti interes. Hobs je bio svestan težine ovog posla što ilustruje njegov interesantan zaključak da bi čak i geometrijski aksiomi bili osporavani ako bi zadirali u interese ljudi.⁵⁴ Ovim je hteo reći da bi u konfrontaciji interesa i istine istina gore prošla. Za razliku od Hobsove koncepcije, kod **Džona Loka** (1632–1704) u predruštvenom stanju ne vlada rat svijui protiv svih, već relativan mir koji neki pojedinci ipak narušavaju, budući da vlada tzv. prirodni zakon. Zadatak države je da sankcioniše te pojedince i ograniči delovanje prirodnog zakona kako bi se lakše rešavali interesni sporovi, obezbedilo osiguranje presuda povodom spороva i garantovala svojina kao osnovno prirodno pravo. Dakle, bitna razlika

⁵³ Najdan Pašić, *Interesi i politički proces – konflikti i konsenzus u političkom odlučivanju*, Komunist, Beograd, 1983.

⁵⁴ „Zato ne sumnjam da bi aksiom da tri ugla nekog trougla moraju biti jednaka zbiru dva ugla kvadrata bio ili osporen ili zabranjen spaljivanjem svih knjiga iz geometrije, samo kad bi bio protivan nečijem pravu na vlast ili pak u interesu onih koji imaju vlast i kad onaj koga se tiče to to može sprovesti.” Tomas Hobs, *Levijatan – Građa, oblik i moć crkvene i građanske države*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2004, str. 78.

u odnosu na Hobsa je da država ne odlučuje o tome šta je opšti interes već je pre regulator konfliktnih interesa. **Žan Žak Ruso** (1712–1778) uzrok nejednakosti među ljudima vidi u privatnoj svojini. Stoga je smisao društvenog ugovora u opštem interesu: „Opšta volja jedina može da upravlja snagama države prema svrsi te ustanove, koja leži u opštem dobru, jer ako je suprotnost pojedinačnih interesa dovela do potrebe obrazovanja društva, saglasnost tih istih interesa učinila je to obrazovanje mogućim. Društvenu vezu sačinjava ono što je zajedničko u tim interesima, i kada ne bi bilo neke tačke u kojoj bi se svi interesi složili nikakvo društvo ne bi moglo da postoji. A društvom treba upravljati baš na osnovu ovog zajedničkog interesa”.⁵⁵

Teorije interesa klasičnog liberalizma se baziraju na nekoliko temeljnih pretpostavki: a) individualizam (jedini stvarni interes je interes pojedinca, a opšti interes, ako uopšte postoji, samo je zbir pojedinačnih interesa), b) politički liberalizam – koncept države „noćnog čuvara”, c) pragmatizam – praktični interes pojedinca je kriterijum istine i norma društvenog ponašanja (ono što je dobro za pojedinca dobro je i za društvo kao celinu) i d) utilitarizam – korist i sreća su kriterijumi morala i ljudskog ponašanja. Ostvariti interes znači postići zadovoljstvo, korist ili sreću. U okviru ove teorije najpotpuniju teoriju je izgradio **Džeremi Bentam** (Jeremy Bentham, 1748–1832), čiji ključni segment čini interes pojedinca shvaćen kao materijalna korist.⁵⁶ On smatra da između interesa pojedinaca i drugih ljudi vlada harmonija koja se uspostavlja spontano, delovanjem tržišne logike (razmena koristi i interesa). Uslov je slobodno tržište i konkurencija te da to najbolje obezbeđuje povećanje ličnog bogatstva i akumulaciju kapitala. Smatra i da je u ljudskoj prirodi težnja da stiče i prisvaja materijalna dobra. Takođe, za njega interes zajednice ili društva nije ništa drugo do prost zbir interesa pojedinaca.

Hegelova (1770–1831) i **Marksova** (1818–1883) **teorija interesa** se u biti razlikuju od liberalne zbog vere u postojanje opšteg interesa koji ima sopstveno biće (*telos*) i kvalitet i koji nije prost zbir individualnih interesa. Hegel kao realne identifikuje i posebne (zapravo pojedinačne) i opšte interese, te je u središtu njegovog interesovanja dijalektička veza između njih. On u državi vidi emanaciju apsolutne ideje odnosno umne opštosti interesa, ali ona proizlazi iz posebnih. Slično i Marks identifikuje dijalektički odnos između

⁵⁵ V. Pavlović, nav. delo, str. 430.

⁵⁶ Džeremi Bentam (1748–1832) je bio britanski filozof, pravnik i reformator društva. Smatra se osnivačem modernog utilitarizma čiji je osnovni postulat „najveća sreća za najveći broj ljudi je mera pogrešnog i ispravnog”. Svoj filozofski sistem je razvio na osnovnoj postavci da su ljudi racionalni i da teže sopstvenoj koristi. Zastupao je ideje o individualnoj i ekonomskoj („*lese fer*”) slobodi, razdvajanju crkve i države, slobodnom izražavanju misli. Takođe, zastupao je i mnoge teme, od kojih su neke i danas aktuelne: prava žena, homoseksualaca, pravo na razvod. Bio je protiv ropstva, smrtne kazne i fizičkog kažnjavanja (uključujući i kažnjavanje dece).

različitih interesa s tim što umesto pojedinačnih ili opštih interesa on identifikuje klasne interese.

Kada je reč o **savremenim koncepcijama interesa**, one uglavnom interpretiraju, sublimiraju i nanovo promišljaju pitanja i dileme o kojima je već bilo reči. Najpre postoje objektivističke i subjektivističke koncepcije interesa. Suština objektivističkog pristupa je da interes postoji nezavisno od znanja i svesti subjekta dok, nasuprot tome, subjektivistička koncepcija smatra da je interes samo osveščena misao o potrebi. Drugo pitanje ili dilema tiče se (ne) postojanja i prirode javnog interesa. Shodno ovome postoje dve grupe mišljenja. Jedni su univerzalisti koji smatraju da postoji opšti interes ili javni interes i da je to široko prihvaćen konsenzus ili legitimitet organizovanog političkog autoriteta (države) koji uređuje i usklađuje posebne konfliktne interese. Partikularisti pak ističu da ne postoji jedan ili jedinstveno prihvaćen opšti interes već da ono što univerzalisti podrazumevaju pod javnim interesom nije ništa drugo do rezultat borbe posebnih interesa, odnosno rezultat dejstva grupa za pritisak.⁵⁷

Novije koncepcije se mogu razvrstavati i po drugačijim kriterijumima (racionalističke, idealističke i realističke teorije). Po racionalistima se opšti interes određuje zajedničkim vrednostima koje dele svi građani. Idealisti se zalažu za politički sistem u kome će jake, nezavisne i „mudre“ institucije vršiti artikulaciju svih (posebnih) interesa ustanovljavajući tako opšti interes. Nasuprot ovim dvema grupacijama, realističke teorije interesa odbacuju ideju o postojanju objektivnog, jedinstvenog javnog interesa, a politiku posmatraju kao borbu različitih interesnih grupa u kojoj najmoćniji svoje grupne interese nameću kao javne. U okviru realističkih teorija izdvajaju se dve danas dominantne interesne teorije, a to su: 1) Teorija interesnih grupa i 2) Pluralističke (mrežne) teorije moći.

Teorija interesnih grupa nastaje početkom 20. veka, kada se 1908. godine pojavila knjiga američkog politikologa i filozofa **Artura Bentlija** (Arthur Bentley, 1870–1957) pod nazivom *Proces vladanja – studija socijalnih pritisaka*.⁵⁸ Ovaj autor postavlja znak jednakosti između grupe i interesa i smatra da je politika ništa drugo do borba grupa za realizaciju svojih interesa. Za Bentlija je, kao i za Džeremija Bentama, interes ukupne zajednice ili javni interes fikcija, ali, za razliku od Bentama, smatra da u osnovi te fikcije ne leže pojedinačni već grupni interesi. Otuda je i društvo definisao kao složenu celinu grupa koje ga čine. Nastavljač i naslednik Bentlijevog učenja je **Dejvid Truman** (David Truman, 1913–2003) koji je smatrao da je ideja

⁵⁷ V. Pavlović, nav. delo, str. 433.

⁵⁸ Arthur F. Bentley, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Chicago, University of Chicago Press, 1908.

opšteg ili javnog interesa politički mit i da nema legitimitet saznavne kategorije. Takođe, razlikovao je potencijalne i organizovane interesne grupe, odnosno potencijalne i organizovane interese. Smatrao je samo organizovane grupe istinskim akterom u politici, te se bavio i pitanjem prerastanja potencijalnih u organizovane grupe.⁵⁹

Sa ovim u vezi su **pluralističke** teorije moći i interesa koje su se poslednjih decenija razvile u više „užih” teorija (klasični pluralizam, korporativizam, mrežna teorija). Osnova pluralističkih teorija je da se politika i proces donošenja odluka posmatraju kao proces koji se odvija u okvirima formalne vlasti ali na koji snažno utiču brojne društvene grupe i nevladine organizacije. Dakle, po ovom viđenju, politička moć je podeljena na mnoštvo, odnosno pluralitet različitih subjekata, odnosno interesnih grupa. Osim toga, smatra se da niko nema prevlast u jednoj zajednici, odnosno da je struktura moći promenljiva i nestabilna. Ovo je suprotno u odnosu na elitističke koncepcije moći. Pluralisti se usredsređuju na korišćenje moći (a ne njene izvore) i vezuju je za **proces donošenja odluka**. Odnosno moćan je onaj ko je u mogućnosti da učestvuje u donošenju odluka. Shodno tome, istinski odnosi moći mogu se saznati analizom konkretnih odluka. Pluralisti se drže sledeće sheme: 1) odabrati jedan broj ključnih političkih odluka, 2) identifikovati lica ili grupe koje su aktivno učestvovala u njihovom donošenju, 3) istraživati njihovo stvarno ponašanje u tom procesu i 4) utvrditi i analizirati ishod procesa odlučivanja.

*

I pored prikazanih teorijskih pristupa, u praksi je često teško povući jasnu liniju između grupnog i opšteg interesa. Tako, na primer, ako se za nešto javno kaže da je javni interes pitanje je da li je to objektivno tako ili je samo dobro organizovana i uspešna grupa svoj grupni interes uspela da predstavi kao javni. Naravno, postoje primeri situacija u kojima je jasan i očigledan javni interes. Bezbednost, ekonomski razvoj, zdrava životna sredina, sigurne saobraćajnice, itd. primeri su javnog interesa, tj. nečega oko čega će se načelno složiti svi građani (svi racionalni ljudi). Međutim, u realnosti ima situacija kada je teško ustanoviti šta je prioritet u smislu javnog interesa. Na primer, industrija koja zapošljava veliki broj ljudi (što je poželjno i doprinosi javnom interesu) može istovremeno zagađivati životnu sredinu. Da li je u toj situaciji važnije što jedan broj ljudi ima obezbeđenu egzistenciju ili to što se udiše nečist vazduh? Da li se to može jasno i precizno ustanoviti? Iako se nekada to može objektivno učiniti, verovatnije je da će u ovakvim situacijama nad-

⁵⁹ Svoje osnovne ideje prezentovao je u knjizi: David B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Alfred A. Knopf, New York, 1951.

vladati interes onoga ko je bolje organizovan, ko bolje zastupa svoj interes, ko je veštiji i nadasve ko ima bliže odnose sa autoritetima – vlastima. Mnogo je ovakvih primera. Kako se, recimo, postaviti i koji stav zauzeti u tenzijama između radnika i poslodavaca, između mesne industrije i pokreta vegetarijanaca, između liberalnih pokreta, ženskih i gej aktivista, sa jedne strane, i tradicionalista, sa druge? Dakle, u mnogim situacijama nije do kraja jasno šta je javni interes sa objektivne tačke gledišta. U tom slučaju izgledaju kao upotrebljivije subjektivne koncepcije javnog interesa.

Na kraju, zaključimo da su po klasičnom verovanju vlast i upravne organizacije te koje brinu i rade u skladu sa javnim interesom. Međutim, dva su velika problema. Prvo, kako je već navedeno, nije uvek jasno šta je javni interes. Drugo, i sama vlast i organizacije koje ona osniva imaju svoje parcijalne interese koji ne moraju uvek biti u skladu sa javnim. Ovo proizlazi iz realnog sagledavanja društvenih i političkih procesa i shvatanja da i vlast i njene organizacije čine ljudi sa istom prirodom kao i ljudi u drugim sektorima. Oni takođe mogu imati svoje lične i grupne interese, a opet kao grupa ili organizacija trebalo bi da deluju u funkciji javnog interesa (ma šta to bilo). Međutim, brojne su situacije kada ovi uži (lični i grupni) interesi potiskuju javne, ostvarujući sopstveni interes i dobit a na štetu građana. Ovo je u vezi već sa neetičnim i koruptivnim ponašanjem ljudi u javnom sektoru.

Ostaje još jedno veliko pitanje a to je kako učiniti da pojedinci i organizacije javnog sektora zaista rade u funkciji javnog interesa? Preduslov za ispravno delovanje je adekvatno obrazovanje i kultura. Ljudi koji rade u javnom sektoru najpre moraju da znaju šta je javni interes i kako se donose kvalitetne odluke, u funkciji javnog interesa. Međutim, ovo je neophodan ali ne i dovoljan uslov jer ljudi mogu znati kako bi trebalo (odlučivati) a da tako ne postupaju zarad ličnog bogaćenja ili drugih egoističnih interesa. U tom slučaju načelno postoje dve strategije.

Jedna je sistem nagradi i kazni koja podrazumeva prethodno konkretnije definisanje ciljeva jedne organizacije a koji su u funkciji javnog interesa. Ovo podrazumeva i fokusiranje na proces odlučivanja, ustanovljavanje slabih tačaka u tom procesu, ali i definisanje kvalitetnih indikatora dobrog odlučivanja. Osim toga, neophodno je i stalno praćenje ovog procesa, tj. analiza motiva, ciljeva i rezultata odlučivanja, uz podizanje odgovornosti za javne interese i razvoj društva.

Druga strategija, dugoročnija i kompleksnija, jeste pozivanje na etička načela i vrednosti, te „pravilan odgoj” budućih službenika i funkcionera u duhu javne etike i poželjnih vrednosti. Drugim rečima, treba dugoročno raditi na stvaranju i negovanju adekvatne (demokratske) političke kulture.

II KLJUČNI AKTERI JAVNOG SEKTORA I NJIHOVO PONAŠANJE

2.1. Motivi – pokretači političke akcije i modeli politike

Odlučivanje u politici i javnoj upravi, odnosno u javnom sektoru zavisi najviše od ljudi angažovanih u ovoj sferi, od njihovih pogleda na svet, vrednosti, od njihove životne filozofije. Da bi čovek uspeo u politici i došao na određen položaj, uobičajeno, prethodno mora da bude aktivan u političkom životu. Pitanje je šta pokreće, odnosno šta motiviše čoveka da postane, na primer, poslanik u parlamentu ili ministar u vladi? Da li je to želja za ugledom u društvu i društvenom moći, želja za sticanjem tzv. socijalnog kapitala, ili pak želja za sticanjem materijalnih dobara i bogaćenjem? Da li u politički angažman ulaze ljudi koji ne znaju šta bi drugo u životu radili? Ili, pak, da li u javni život ulaze ljudi koji smatraju da mogu da daju doprinos u razvoju i unapređenju svoje zajednice?

Može se nastaviti niz sa sličnim pitanjima i na svako bi se moglo odgovoriti potvrdno. Ljudi su među sobom različiti, pa se i politički aktiviraju iz različitih pobuda i motiva. Oni mogu biti i altruistički, zasnovani na želji da se unapredi zajednica, ali mogu biti i egoistični i zasnovani prvenstveno na želji za ličnom slavom, ugledom, bogaćenjem. U ekstremnim slučajevima ti motivi mogu biti i potpuno neetični ili pak zasnovani na nečijim infantilnim i psihopatološkim potrebama. Zanimljivo je i pitanje da li će aktivniji u javnom životu biti čovek nezadovoljan svojim životom ili već ostvaren i imućan čovek.

Dakle, u realnosti se mogu identifikovati brojni motivi i pobude zbog kojih se neko aktivira u politici i javnom sektoru. Kao što su ljudi među sobom različiti tako su različiti i motivi koji ih pokreću na akciju. Stoga, na koji god mogućí motiv da se pomisli naći će se verovatno i neki čovek koga on pokreće. Ipak, ovo zdravorazumsko rasuđivanje i zaključak nemaju veliku naučnu i saznavnu vrednost. Ono što bi imalo saznavnu i naučnu vrednost jeste ustanovljavanje pravilnosti, odnosno dominantne vrednosti. U ovom slučaju to bi značilo odgovaranje na pitanje, koji je među brojnim motivima ili faktorima koji pokreću ljude na angažman u javnom sektoru najčešći, odnosno da li će na dovoljno velikom broju pojedinačnih slučajeva uvek dominirati manje-više jedan motiv (srednja vrednost)?

Kada je reč o empiriji i „nenormativnoj” nauci, one nude određene modele ponašanja, bazirane na prethodnim istraživanjima i pretpostavkama, koje opet proističu iz filozofskih pretpostavki o prirodi čoveka i zajednice. Za potrebe ove knjige treba pomenuti dve osnovne i suprotne filozofske pretpostavke o ljudskoj prirodi, a to su: antropološki optimizam i antropološki pesimizam. Antropološki optimizam je zasnovan na ideji da je čovek po prirodi dobar, društven, naklonjen drugim ljudima. Nasuprot tome, antropološki pesimizam je zasnovan na ideji o kvarljivoj ljudskoj prirodi, te da je čovek egoistično biće zainteresovano prvenstveno za sopstveno dobro. Između ove dve krajnje pretpostavke stoje teorije koje identifikuju i dobro i loše u ljudskoj prirodi, te koje, po pravilu, pridaju veliki značaj procesu socijalizacije, odnosno učenju i prihvatanju poželjnih normi i pravila ponašanja.

Interesantno je da je politika pojam koji se odnosi na političku zajednicu, odnosno aktivnosti upravljanja političkom zajednicom (državom) u skladu sa zajedničkim interesom, a što u najširem smislu može biti mir, stabilnost, ekonomski i opšti društveni progres. Sa idealno-tipske i normativne tačke gledišta motiv čoveka da uđe u svet politike jesu želja i nastojanje da se radi za dobro svih (optimistična vizija čoveka). Ovo stoji i u svetu deklaracija jer će svaki političar reći za sebe da je upravo iz tih pobuda ušao u politiku. Međutim, da ovo često nije slučaj, štaviše da je pre retkost nego pravilnost, govori nam svakodnevnica, naša iskustva, kao i rezultati koji se (ne) ostvaruju. Dakle, ovu „dobrotu” demantuje realnost. Stoga nije do kraja (bilo) jasno u političkoj nauci šta je motiv za bavljenje politikom.⁶⁰

U sferi ekonomije je manje ovakvih dilema. Ljudi se bave preduzetništvom i trguju prvenstveno da bi došli do profita i zadovoljili svoje potrebe. To ne znači da su oni uvek orijentisani samo na lični, odnosno pojedinačni interes, te da ih osim toga ništa drugo ne interesuje. Čovek kao socijalno biće u svojoj dubini ima želju i potrebu da bude od koristi i prihvaćen od drugih ljudi. Zbog toga će biti zainteresovan i za širi (grupni – parcijalni), pa i opšti interes. Uostalom, lični, parcijalni i opšti interesi su među sobom isprepletani i ako su dobro usklađeni pozitivno utiču jedan na drugog. Ipak, retki su ljudi koji će se baviti preduzetništvom, trgovinom ili bilo kojom drugom aktivnošću da bi doprineli opštem interesu, a da pri tome ispašta njihov lični. Zbog ove, sasvim osnovane pretpostavke, u ekonomiji se smatra da je glavni pokretač (mada ne jedini i isključivi) lična korist, odnosno pojedinačni interes. Ali nastojeći da ostvari ličnu korist, preduzetnik, na primer, doprinosi ostvarenju koristi drugih ljudi. Njegova roba ili usluga ako je tražena na tržištu učiniće da mnogi ljudi koji ih nabave

⁶⁰ „Kada i kako se začinje politička akcija, kad započinje čovekov politički život, njegovo političko delanje kao svesno, smisaono orijentisano delanje? U teorijskim naukama postoji stav da se takva pitanja i ne postavljaju zato što na njih i nije moguće dati ma kakav zadovoljavajući odgovor.” Jovan R. Marjanović, *Teorija politike – osnovi*, Akademska misao, Beograd, 1999, str. 121.

zadovolje svoje potrebe. Bez preduzetnika ili trgovca oni ne bi imali uopšte tu robu ili bi je nabavljali pod nepovoljnijim uslovima.

*

Upravo „fluidnost” politike i nauke o politici i njene brojne dileme, sa jedne strane, te znatno veći stepen egzaktnosti ekonomije uticali su na naučnike da počnu da razmišljaju o mogućnostima da se politika posmatra s aspekta „čvršće” metodologije sa ciljem dolaženja do trajnijih zakonitosti i saznanja koja mogu da ponude rešenja na praktične probleme. Iz ovih nastojanja rodila se **teorija javnog izbora**, koja, u biti, predstavlja izučavanje politike i političkih procesa primenom ekonomskih kategorija. U vezi sa njom je veoma blizak pojam konstitucionalne ekonomije, o čemu će biti više reči u sledećem odeljku.

*

Teorija javnog izbora nije jedina novija teorija u politikologiji. U savremenim udžbenicima političkih nauka i javnih politika spominje se nekoliko teorija ili modela, te bi ih trebalo ukratko predstaviti.

U knjizi „Razumevanje javne politike” američkog politikologa **Tomasa Daja** (*Thomas Dye*), kao modeli politike (*models of politics*) navedeni su sledeći: institucionalni, procesni, racionalizam, inkrementalizam, grupna teorija, elitizam, teorija javnog izbora i teorija igara.⁶¹ Slično, mada ne i isto, kao teorije politike u knjizi **Majkla Hila** (*Michael Hill*), „Proces stvaranja javnih politika”, navedene su: teorije moći (elitisti, pluralisti, marksizam, strukturalizam, globalizam), potom tzv. mrežne teorije (što je varijanta ili bolje rečeno evolucija pluralističkih teorija), institucionalna teorija i teorija racionalnog izbora.⁶² Ovakvi spiskovi teorija i modela sličnih ili u određenoj meri različitih mogli bi se još navoditi kada bi se dalje nastavilo sa konsultovanjem drugih izvora. Stoga nema jedinstvene liste teorija politike, odnosno modela politike, te one zavise od načina na koji konkretni autor posmatra ovu materiju. Tako, na primer, u prvoj navedenoj knjizi razdvojeni su racionalizam, teorija javnog izbora i teorija igara, dok se u drugom slučaju ovi modeli podvode pod teoriju racionalnog izbora. Zaista, teško je realno povući oštru granicu kada je u pitanju samo varijanta jednog modela a kada je reč o novom, tj. drugačijem modelu i teoriji. No to i nije toliko važno ako imamo na umu da modeli služe da olakšaju i pomognu u razumevanju i analizi politike, a ne da to zakomplikuju.

⁶¹ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2002, pp. 11–30.

⁶² Michael Hill, *Proces stvaranja javnih politika*, FPZ, Zagreb, 2010, str. 23–100.

Ono što gotovo svi autori napominju jesu i ograničenja svakog od ovih modela i skretanje pažnje na čestu potrebu njihovog integrisanja u cilju potpunog sagledavanja predmeta.

Zbog toga je, za naše potrebe, bitno poznavati sve ove pristupe, bez obzira da li je reč o zaokruženoj teoriji ili modelu ili samo o tehnici opservacije. Shodno tome, ovde će ovi pristupi biti ukratko predstavljeni kao teorijski pravci, odnosno kao izrazi koji su komplementarni osnovnim pravcima – modelima. Kao teorijski pravci biće navedeni:

1. pluralizam;
2. elitizam;
3. mrežna teorija;
4. institucionalizam i
5. racionalizam (teorija racionalnog izbora).⁶³

Ostali izrazi koje treba pomenuti a koji su ili varijanta ili kompletirani deo pomenutih teorija ili naprosto stanovišta su:

- procesni model,⁶⁴
- inkrementalizam,⁶⁵
- grupna teorija (ravnoteža).⁶⁶

⁶³ Hronološki gledano, najstariji ili tradicionalni model je institucionalni. Iako međusobno suprotstavljeni, pluralizam i elitizam nastaju kao kritika institucionalizma u periodu kada se smatralo da ovaj pravac ima malu eksplanatornu sposobnost. Ova dva pravca karakteristična su za politikologiju 20. veka u decenijama pre i nakon Drugog svetskog rata. U međusobnom prožimanju doći će do evolucije ovih pristupa, te iz pluralizma nastaje novija tzv. mrežna teorija. U noviju teoriju, karakterističnu za drugu polovinu 20. veka, spada teorija racionalnog izbora, koja je u odnosu na mrežnu, reklo bi se, pre komplementarna nego konkurentna. Zanimljivo je da se institucionalna teorija, koja je dugo vremena smatrana deplasiranom, ponovo vraća u 21. veku, istina nešto modifikovana i pod nazivom novi institucionalizam.

⁶⁴ Procesni model se fokusira na sam proces kreiranja javne politike kao najvažniji činilac njenog uspeha (maksimalan društveni efekat). Ovaj proces je zasnovan na racionalizmu i sastoji se iz nekoliko ključnih faza: pravilna identifikacija javnog problema i postavljanje agende, formulacija politike, usvajanje (legitimizacija), sprovođenje i vrednovanje.

⁶⁵ Inkrementalizam je teorija javnih politika po kojoj nove politike nastaju samo kao modifikacija prethodne te su promene u nekom sektoru, pa i uopšte političkom sistemu po pravilu male. Inkrementalizam u opštem značenju je metod rada kada se nekom sistemu ili predmetu dodaju male ali stalne i postupene promene umesto malog broja velikih promena. Začetnik ovog pristupa je politikolog *Charles E. Lindblom* koji je pedesetih godina 20. veka predstavio inkrementalni model kao kritiku racionalno-procesnog modela. Ono što on kritikuje jeste to da iako je proces od identifikacije problema do vrednovanja rezultata politike logički ispravan, suviše je zahtevan i da u praksi donosi odluka – političari nemaju uglavnom dovoljno resursa (vremena, novca, informacija) pa nekad ni znanja za realizaciju složenih procedura koje nameće racionalni model, te da će pre reagovati „odokativno” i opredeliti se za politiku koja će biti bazirana na prethodnoj i koja će uzrokovati neznatne promene.

⁶⁶ Reč je o segmentu pluralističke teorije – ideja o grupnoj ravnoteži. Polazna osnova u ovoj teoriji je interakcija grupa, koje čine pojedinci povezani (formalno ili neformalno)

U ovom spisku, teorija javnog izbora i sa njom blisko povezana teorija igara su sadržani pod 5, odnosno u okviru izraza teorija racionalnog izbora.

Da bi se sažeto predstavila suština ovih pristupa treba se fokusirati na jednu od ključnih kategorija u politici a to je **moć**. Drugi važan koncept jesu promene i **priroda odluka** u političkom sistemu. Po pluralističkim i kasnije mrežnim teorijama moć je raspršena na veliki broj aktera u javnom sektoru te je ona nestalna kategorija i prelazi često s grupe na grupu. Otuda proizlaze i relativno česte promene u sistemu. Nasuprot tome, stanovište elitista je da je realna moć u rukama malog broja ljudi (ekonomsko-politička oligarhija), te da moć ima piramidalnu strukturu, a da je čitav sistem u suštini u interesu malobrojne grupe koja nastoji da konzervira i sačuva sistem u kome ona dominira. Institucionalisti ističu značaj formalnih i zakonskih aspekata političkog sistema i strukture vlasti i institucija podvlačeći tako „objektiviziranje” moći. Dakle, po njima, ono što determinira prirodu jednog političkog sistema, a time i odlučivanje, niti je „nestalna mreža u kojoj politička moć stalno oscilira” niti grupe koje imaju stalnu i najveću moć već pre svega organizacija i pravila jednog sistema. Konačno, tzv. racionalisti i teorija racionalnog izbora tvrde da ono što determinira čitav politički sistem i odlučivanje u njemu jesu ljudi koje pokreću interesi, odnosno njihove preferencije. Varijanta ove teorije je teorija igara koja objašnjava ponašanje determinirano racionalnim izborom u uslovima kompetitivne ili kooperativne situacije.

2.1.1. Pluralizam

Reč pluralizam vodi poreklo od latinske reči *pluralis*, što znači mnoštvo ili množina. Osnovna pretpostavka pluralističke teorije u politici jeste da ne postoji jedan već više centara moći. Ovo proizlazi iz pretpostavke o velikom broju izvora moći: formalna vlast, novac, društveni prestiž, obrazovanje, harizma, iskustvo... Ova teorija je i normativna jer je po njoj pluralizam moći poželjan. Stoga se zastupnici ove ideje zalažu za to da moć bude raspoređena među većim brojem aktera – raznim grupama u društvu (sindikati, profesionalna udruženja, konfesionalne grupe, etničke grupe i sl). Pluralisti se takođe zalažu za ekonomsku i administrativnu decentralizaciju kao rešenje za mnoge

zajedničkim interesom, sa ciljem da ga ostvare kroz uticaj na vladu. Javna politika se shvata kao rezultat, odnosno postignuta ravnoteža u borbi grupa za svoje (grupne interese). U ovoj teoriji pojedinac je značajan samo ako je deo grupe koja predstavlja ključnu sponu između njege i vlade. Zadatak vlade i uopšte političkog sistema je da upravlja grupnim konfliktima kroz: uspostavljanje pravila igre, balansiranje i postizanje kompromisa suprotstavljenih grupnih interesa, ozvaničavanje ovih kompromisa u formi javnih politika i njihovo izvršavanje.

negativne pojave industrijskog i postindustrijskog društva. Ovim rešenjima se omogućava većem broju aktera u društvu da učestvuju u odlučivanju, što vodi ustanovljavanju boljih i održivijih javnih politika.

Jedno od centralnih pitanja koje pluralisti postavljaju jeste način uticaja i distribucije moći u političkim procesima. Oni smatraju da se pojedinci udružuju u grupe nastojeći da maksimizuju svoje interese. U tim nastojanjima nastaju višestruki konflikti pa dolazi do „razmene moći” između konkurentnih grupa. U tim „meškoljenjima” može doći do nejednakosti ali ipak postoji tendencija relativno ravnomerne preraspodele, što stvara neku vrstu ravnoteže i uslova u kojima su promene postepene, odnosno inkrementalne. Ali ova ravnoteža nije posledica jedne velike sile ili moći koju drži mali broj ljudi (elitističko stanovište), već je rezultanta većeg broja sila koje deluju u različitim smerovima. Postojanje različitih međusobno kompetentnih interesa je osnova za tzv. demokratsku ravnotežu (*equilibrium*). Ovo vodi mogućnosti otvorenog takmičenja različitih grupa za usvajanje određenih javnih politika (pa i za podršku na izborima) što osigurava takmičenje različitih grupnih interesa i relativnu ravnotežu. Zbog toga pluralisti ističu značaj zaštite građanskih prava kao što su sloboda udruživanja i izražavanja i izbornog sistema sa barem dve partije (višepartizam).

Jedan od najpoznatijih predstavnika pluralističke teorije je **Robert Dal** (*Robert Dahl*, 1915–2014). U svom tekstu objavljenom 1958. godine Dal tvrdi da je u mnogim zapadnim industrijalizovanim društvima moć široko raspodeljena među različitim grupama.⁶⁷ Nijedna grupa nije bez moći da utiče na donošenje odluka ali isto tako nijedna nije dominantna. Dakle, Dal i ostali pluralisti ne misle da je moć jednako i ravnomerno raspodeljena već da svi imaju izvestan kvantum moći. Oni su svesni da nemaju sve grupe i svi interesi isti nivo uticaja, ali smatraju i da oni najmanje moćni mogu postići da se njihov glas čuje u nekoj fazi procesa donošenja odluka.⁶⁸ Zanimljivo je da Robert Dal smatra da su i državna tela ništa drugo do jedna od mnogobrojnih grupa za pritisak.⁶⁹

Dalje, po Dalu, istraživači koji se zanimaju za strukturu moći treba da se usredsrede na **stvarne odluke** i da istraže usvajaju li sve ostale skupine preferencije hipotetičke vladajuće elite. Akteri čije preferencije pobeđuju u sukobima oko ključnih političkih pitanja jesu oni koji primenjuju moć u političkom

⁶⁷ Robert A. Dahl, “A Critique of the Ruling Elite Model”, *The American Political Science Review*, Vol. 52, No. 2, June 1958, pp. 463–469. Available from: https://www.uazuay.edu.ec/estudios/com_exterior/tamara/Dahl-Critique_of_Ruling_Elite_Model.pdf.

⁶⁸ Michael Hill, op. cit., p. 28.

⁶⁹ Ibid., p. 28.

sistemu. Iz toga sledi da onaj ko proučava moć mora analizirati konkretne odluke u čije su donošenje uključeni akteri koji slede različite preferencije.⁷⁰

Kritičari Dalovog pristupa ističu složenu prirodu moći i to da nije reč samo o vidljivoj i opipljivoj moći koja se manifestuje u konkretnim odlukama. Oni smatraju da je veliki deo moći prikriiven i da deluje kroz rafiniranije kulturne procese koji utiču na to kako ljudi određuju svoje aktivnosti i interese. Takođe, neki akteri imaju moć da utiču na to da se nešto uopšte ne postavi u politički diskurs. Zbog toga se ne može istraživati samo šta se događa već i šta se ne događa (fenomen „neodlučivanja” – čuvanje određenog stanja od promena). Kritičari smatraju da se izučavanje moći ne može svesti samo na Dalov koncept, tj. samo na moć koja se očituje u vidljivim, otvorenim sukobima, već treba da bude dopunjeno izučavanjem moći u prikriivenim sukobima i oko potencijalnih pitanja, ali i moći da se oblikuju preferencije ljudi (tada ne postoji ni otvoreni ni prikriiveni sukob).⁷¹

2.1.2. Elitizam

Elitizam je, hronološki gledano, starija teorija i Dalov rad je zapravo bio svojevrsna kritika elitističke teorije. Kada su kasnije kritičari „napali” Dalove postavke, došlo je do korigovanja pluralističke teorije, pa i svojevrsne elitizacije pluralizma.

Klasični elitizam kao teorija utemeljen je radovima Vilfreda Pareta, Gaetana Moske i Roberta Mihelsa. Elitizam je opozitna teorija opisanoj pluralističkoj teoriji i bazirana je mahom na suprotnim pretpostavkama. Ipak, u praksi je dolazilo do međusobnog uticaja ova dva pristupa te međusobnog korigovanja.

Osnovna postavka elitizma je da realnu moć u društvu ima mala grupa pojedinaca ekonomske i političko-upravljачke „klase”. Ta moć je nezavisna od šireg društva, a elitu čini malobrojna grupa ljudi koja se bitno razlikuje

⁷⁰ Dal je analizirao moć u gradu *New Haven*, a studiju o tome je objavio u sklopu knjige *Who Governs?* 1961. Pitajući se ko vlada u ovom gradu Dal je proučio niz konkretnih pitanja, uključujući i ono da li je nejednakost izvora moći kumulativna ili nekumulativna, koliko su važne odluke koje se donose, te da li je model upravljanja oligarhijski ili pluralistički. Zaključio je da je u razdoblju od 1780-ih do 1950-ih grad prešao iz oligarhije u pluralizam. Nijedna grupa ili osoba nije bila dominantna. Ključna pitanja Dalovog istraživanja odnosila su se na krajnje odluke u situacijama postojanja konflikta (nesaglasnosti) dva ili više aktera. Analiza se bavila trima ključnim pitanjima pedesetih godina: urbanim planiranjem, javnim obrazovanjem i političkim imenovanjima. Hill, op. cit., p. 29.

⁷¹ Ovu koncepciju detaljno razvija Stiven Lukas u svojoj knjizi *Moć – radikalni pogled*. Steven Lukes, *Power – a Radical View*, Palgrave Macmillan, 1974. first edition, 2002. second edition.

od „običnog” naroda po raznim osnovama (materijalnom, obrazovnom, po poreklu...). Osim toga, postoji jedan centar moći i to je pomenuta malobrojna grupa.

U svetlu osnovnih postavki elitizma mogu se sagledati i javne politike i odlučivanje u javnom sektoru. Sa aspekta elitizma javne politike oblikuju elite u skladu sa svojim interesima i preferencijama.

Po ovom konceptu, javna politika, iako je često određena kao refleksija zahteva iz naroda, pre će biti da je to mit nego realnost.⁷² Elitistička teorija to objašnjava time što su ljudi (prosečan građanin) apatični ili slabo informisani te da su elite zapravo te koje oblikuju javno mnjenje i mišljenje mase, a ne obratno. Shodno tome javne politike su zapravo refleksija elita.

Elitistička teorija se može sumirati u nekoliko tačaka:

- U društvu postoji malobrojna grupa koja poseduje moć; samo mali broj pojedinaca alocira vrednosti u društvu dok mase ne odlučuju o javnim politikama;
- Manjina koja vlada nije tipična, tj. po svojim karakteristikama je drugačija od mase kojom se vlada; elita se regrutuje iz gornjih socijalno-ekonomskih slojeva društva;
- Prelaz iz neelitne u elitnu poziciju je spor i postepen, a samo oni članovi „neelite” koji prihvate osnovne vrednosti elite mogu biti primljeni u njen krug;
- Elite imaju konsenzus oko osnovnih vrednosti sistema i smatraju svojom obavezom očuvanje tih vrednosti, odnosno sistema;
- Javne politike ne reflektuju zahteve mase već prvenstveno preferencije elite, stoga su promene u javnim politikama uglavnom male i postepene (inkrementalne) a retko revolucionarne;
- Apatična masa slabo utiče na elitu, dok elita lako utiče i oblikuje vrednosti, shvatanja i ponašanje mase.⁷³

Jasno je da ako postoji jedna ovakva elitistička grupa u društvu, samim tim njoj odgovara sistem u kome je ona povlašćena. Iz toga proizlazi da su nove javne politike samo varijacija prethodne jer je bazični interes elita da sačuvaju sistem u kome su oni povlašćeni. Klasične demokratske tekovine, poput višepartizma, neposrednih izbora i sl., za ovu teoriju predstavljaju samo simboličnu vrednost koja masama daje osećaj značaja i identifikacije sa vladajućim elitama, odnosno političkim partijama. Kada je reč o uticanju masa na proces donošenja odluka, elitisti smatraju da je u najboljem slučaju reč o relativno slabom i indirektnom uticaju.

⁷² Thomas R. Dye, op. cit., p. 23.

⁷³ Ibid., pp. 23–24.

2.1.3. Od pluralizma, preko korporativizma, do mrežne teorije

Nakon perioda „sučeljavanja” dva dominantna i međusobno suprotstavljena pristupa ili teorije (pluralizma i elitizma) dolazi do nastanka novih modela i teorija koje predstavljaju svojevrsnu simbiozu dva osnovna pristupa. Modifikacijom pluralizma elitističkim sugestijama i kritikama nastala je teorija korporativizma. Danas se veći deo ove teorije na Zapadu smatra diskreditovanim. Međutim, u mnogim krajevima sveta, pa i u našem regionu ona može imati značajan eksplanatorni potencijal. Osim toga, predstavlja fazu i preteču nastanka mrežne teorije.

Korporativizam je sistem predstavljanja interesa u političkoj zajednici zasnovanoj na autonomno organizovanim subjektima (korporacijama). Ove korporacije su zapravo interesne organizacije koje imaju bitnu ulogu u donošenju javnih politika, tako što postaju formalni deo proširene vlasti (tj. države) kao predstavnik određene interesne grupe ili profesije. Primer ovakvih korporativnih grupa su: poljoprivredne, preduzetničke, radne, vojne grupe, itd. Osim toga, korporativizam ukazuje i na tripartitne formalizovane odnose između preduzetnika, radnika i države kojima se zajedničkim usaglašavanjem definišu javne (najčešće ekonomske) politike.⁷⁴

U zavisnosti od toga ko čini korporacije, koje uloge imaju, ko ih i na koji način formira razlikuju se različiti tipovi korporativizma. Pored toga, ova ideja je veoma stara pa se, kroz istoriju sve do današnjih dana, javljao veliki broj varijanti korporativizma povezivanih sa različitim dobima,

⁷⁴ Primer ove vrste korporativizma je i Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije. 2004. godine je usvojen Zakon o socijalno-ekonomskom savetu (Sl. glasnik 125/04) kojim je ovaj Savet dobio zakonsku osnovu za osnivanje i funkcionisanje. Savet je definisan kao nezavisno telo koga čine predstavnici: Vlade Republike Srbije, reprezentativnih udruženja poslodavaca i reprezentativnih sindikata.

Socijalno-ekonomski savet je osnovan u cilju uspostavljanja i razvoja socijalnog dijaloga u pitanjima od značaja za ostvarivanje ekonomskih i socijalnih sloboda i prava čoveka, materijalnog, socijalnog i ekonomskog položaja zaposlenih i poslodavaca i uslova njihovog života i rada, razvoja kulture pregovaranja, podsticanja mirnog rešavanja kolektivnih radnih sporova, razvoja demokratije i izdavanja časopisa, brošura i drugih publikacija iz delokruga svog rada.

Socijalno-ekonomski savet razmatra pitanja: razvoja i unapređivanja kolektivnog pregovaranja, uticaja ekonomske politike i mera za njeno sprovođenje na socijalni razvoj i stabilnost, politike zapošljavanja, politike zarada i cena, konkurencije i produktivnosti, privatizacije i druga pitanja strukturnog prilagođavanja, zaštite radne i životne sredine, obrazovanja i profesionalne obuke, zdravstvene i socijalne zaštite i sigurnosti, demografskih kretanja i druga pitanja u skladu sa aktima Socijalno-ekonomskog saveta. Takođe, Savet razmatra nacerte zakona i predloge drugih propisa od značaja za ekonomski i socijalni položaj zaposlenih i poslodavaca i o njima daje mišljenje. Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije, <http://www.socijalno-ekonomskisavet.rs/>.

mestima i ideologijama, od kojih je danas najznačajnija varijanta pod nazivom neokorporativizam.

Da bi se shvatila osnovna ideja neokorporativizma treba je sagledati u svetlu pluralizma i elitizma. Po pluralističkom konceptu, svako se može organizovati u grupu i shodno svojoj moći zastupati svoj interes i boriti se za njega. Po elitističkom konceptu je tako nešto osujećeno na neuspeh jer realnu moć ima samo malobrojna upravljačka grupa – elita. Neokorporativizam je baziran na srednjem rešenju, po kome su u društvu reprezentanti interesa samo dobro organizovane grupe koje su od države priznate kao takve i koje imaju monopol u zastupanju interesa grupe koju predstavljaju. Tako je, na primer, u V. Britaniji između 1916. i 1926. došlo do znatnijeg razvoja korporativizma jer su sindikati i udruženja poslodavaca prvi put uspostavili bliske odnose sa državom. Zahvaljujući tome one su počele deliti moć sa državom i od puke interesne grupe postale su deo proširene države, odnosno deo sistema državnog odlučivanja u kome su imale stabilnu poziciju i ulogu. Tako dolazi do inkorporiranja ovih grupa u formalnu vlast, što doprinosi i smanjivanju sukoba potencijalno konfrontiranih grupa, kao i donošenju kvalitetnijih i održivijih javnih odluka.

Ovaj pristup je prisutan i u savremenom sistemu Evropske unije u tzv. socijalno-ekonomskom dijalogu, koji predstavlja zapravo sistem zastupanja interesa i saradnju sa formalnim vlastima, po receptu neokorporativizma. Socijalno-ekonomski dijalog predstavlja saradnju i postizanje dogovora između formalne vlasti, sveta rada i kapitala, u kome vlast može biti samo u ulozi medijatora ili i jednog od pregovarača.⁷⁵

Kritike koje se upućuju ovom pristupu odnose se na anahrono shvatanje odnosa radništva i kapitala (dobrim delom preuzeto iz marksističke koncepcije), po kome su interesi ove dve grupe prvenstveno suprotstavljeni i u okviru jedne grupe (ranije klase) jedinstveni. Alternativno mišljenje je da danas interesi ni radništva ni kapitala nisu jedinstveni te ih nije lako obuhvatiti jednom

⁷⁵ Reč je o Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu (EESK) koji predstavlja mesto savetovanja, dijaloga i postizanja konsenzusa predstavnika organizovanog civilnog društva (poslodavci, sindikati, stručne i lokalne organizacije). Ovaj komitet je uspostavljen 1957. godine (Ugovorom iz Rima), kako bi savetovao donosiocima odluka u EU i osigurao da „obični ljudi” širom kontinenta mogu da izraze svoje stavove o razvoju Evrope. Tzv. organizovano civilno društvo se sastoji od grupa i lokalnih, nacionalnih i evropskih organizacija, koje deluju kao posrednici između donosioca odluka i građana i omogućavaju im da aktivno rade na poboljšanju životnih uslova. Pri donošenju novih zakona, Evropski parlament, Veće i Komisija zakonski su dužni da se savetuju s EESK-om o velikom broju tema. Komitet takođe razmatra predloge i sastavlja mišljenja na temelju dogovora koji su postigli njegovi članovi. EESK čine tri grupacije: poslodavci, zaposleni i razni interesi. Cilj je postići saglasnost između ovih grupacija kako bi mišljenje Komiteta zaista odražavalo ekonomske i socijalne interese građana EU. European Economic and Social Committee, <https://www.eesc.europa.eu/en/about>

velikom korporacijom. Isto važi i za državu. Ukratko, jedan veliki „trougao” država–rad–kapital je suviše jednostavan i velik da bi se kroz njega kanalisali svi interesi, što se manifestovalo i u sukobima ministarstava oko mnogih javnih politika, kao i u sukobima centralne i lokalnih vlasti. Stoga se nametnula ideja da umesto korporativističkog sistema možda postoje različiti povezani (manji) sistemi između interesa unutar države i van nje. Tako se došlo na ideju da postoje interesne formacije koje obuhvataju i državu i obe strane industrije (i rad i kapital) ali koje deluju samo u određenim sektorima, a ne u celoj ekonomiji – privredi. Ove formacije su neki nazvali *zajednice* ili *mreže javnih politika*.

Sa ovim u vezi je i **mrežna teorija** politike. Ona se fokusira na veze i međuzavisnost vladinih tela i drugih društvenih aktera (formalnih i neformalnih) zainteresovanih za proces donošenja politika, kao i njihove implementacije/rezultate. Važna kategorija u ovoj teoriji je mreža javnih politika pod kojom se podrazumeva skup formalnih, tj. institucionalnih ali i neformalnih veza između vladinih tela – organizacija i drugih aktera okupljenih oko zajedničkih interesa u procesu kreiranja i sprovođenja javnih politika.⁷⁶

Može se postaviti pitanje u čemu je specifičnost ove teorije u odnosu na pluralističku u kojoj takođe postoje grupe, odnosno klasteri organizacija koji imaju svoje interese i nastoje da ih ostvare u borbi sa vlastima. Ono što je novo u mrežnoj teoriji jeste naglasak na interesu države da podstiče kreiranje i postojanje ovakve mreže. Naime, po novoj koncepciji postoji uzajamni koristan uticaj dve strane – formalne vlasti i mreža ili zajednica javnih politika.⁷⁷ Dakle, obe strane trebaju jedna drugoj. Grupe za pritisak i zajednice javnih politika utiču na politike a institucijama vlasti je potrebna podrška moćnih grupa van državne vlasti. Saradnja postoji i u tome što dve strane mogu razmenjivati znanje, stručnost i iskustva. Tako dolazi do čvršćeg povezivanja državnih i nedržavnih organizacija i usložnjavanja mrežnih veza, što dovodi i do prevazilaženja dihotomije država – civilno društvo. Tokom ovih procesa dolazi do značajnih promena državnog upravljanja i prelaska sa koncepta državne uprave na pojam javne uprave koja, pored institucija vlasti (državne i lokalnih), obuhvata i civilno društvo.

⁷⁶ R. A.W. Rhodes, “Policy network analysis”, in: Michael Moran, Martin Rein, Roberte E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2008, pp. 425–442.

⁷⁷ Striktno govoreći, u ovoj teoriji razlikuju se mreže i zajednice javnih politika, iako su u pitanju srodni pojmovi. Naime, zajednice su jača verzija mreža. Karakteristike zajednice javnih politika su: zajedničke vrednosti i česta interakcija, veći stepen regulacije međusobnih odnosa i relativna ravnoteža moći među članovima. Nasuprot tome, karakteristike mreža javnih politika su: veličina i raznolikost, manji stepen saglasnosti i interakcije među članovima, različiti resursi i neravnomerno raspoređena moć. U praksi često dolazi do prerastanja mreža u zajednice javnih politika, kao i do obratnog procesa.

2.1.4. Institucionalna teorija

Sam naziv ove teorije ukazuje na to da su u središtu pažnje institucije (najpre država i vlast) uz pretpostavku da one realno utiču na društvo i ponašanje ostalih aktera. Stoga su u fokusu pažnje formalna struktura i organizacija države, svih nivoa vlasti i njihovi međusobni odnosi. Kada je reč o javnim politikama smatra se da ključnu ulogu ima upravo institucija vlasti i da predlog politike postaje javna politika tek formalnom odlukom vlasti. Dakle, po ovom pristupu od vlasti realno zavisi šta će biti konačna javna odluka, dok je uloga interesnih grupa u drugom planu.

Ovo stanovište institucionalizma, po kome sistem (vlast i država) utiče i bitno determinira javne odluke i uopšte društvo, donekle je suprotno stanovištu prethodnih teorija po kojima je država:

- a) pasivni entitet na koji se može uticati ili se može „zauzeti” (pluralistički koncept);
- b) aktivni entitet sa vlastitim interesima (elitistički);
- c) skup aktera sa potencijalno protivrečnim interesima (mrežni).

Ono po čemu se razlikuje institucionalizam od ostalih, ovde navedenih teorija, jeste konceptualizacija države i institucija. Po institucionalistima, upravo su institucije ključni segment jednog sistema a ostali procesi su determinirani njima. Nasuprot tome, po ostalim teorijama institucije su posledica delovanja različitih interesnih grupa. Zbog toga ne treba primarno izučavati institucije već kretanje realne strukture moći, koja je po pluralistima raspršena na veći broj grupa, koja je po elitistima skoncentrisana kod malog broja ljudi ili koja je po mrežnoj teoriji raspoređena u mrežama javnih politika gde se ukrštaju brojni interesi iz različitih sektora i gde vlast, osim uloge onog ko ozvaničava politiku, ima i sopstvene interese.

Valja istaći da je institucionalizam zapravo i najstariji teorijski pristup. U uvodnom delu, gde je objašnjena slojevitost pojma politika te razlike između *polity*, *politics* i *policy*, već je ukazano da *polity* predstavlja institucionalni i normativni okvir u kome se odvija politika kao proces i kao kompleks konkretnog odlučivanja, dok se ostala dva termina odnose na procesnu i funkcionalnu stranu politike. Ova pojmovna i terminološka podela „izražava i samu problemsku (kao i metodsku) evoluciju moderne nauke o politici, od prevašodnog istraživanja normi i institucija, preko političkog procesa, do ispitivanja načina odlučivanja”⁷⁸

Naime, negde do Drugog svetskog rata politikologija je bila prvenstveno usmerena na izučavanje institucija i normi, potom u decenijama nakon rata

⁷⁸ *Enciklopedija političke kulture* (Matić, Podunavac (urs.)), nav. delo, str. 873.

ovaj pristup je smatran zastarelim i prevaziđenim, da bi ponovo od osamdesetih godina počeo da biva reafirmisan uz određene modifikacije.

Ovaj tok događaja dobro ilustruju i reči američkog politikologa **Gaja Pitera** (*Guy Peters*): „Pohađao sam fakultet u vreme kad je institucija bila donekle nepristojna reč. Svi smo znali da one postoje, ali niko zapravo nije želeo ozbiljno govoriti o njima – one su predstavljale istoriju discipline, a ne njenu budućnost”.⁷⁹ Međutim, i pominjanje ovog autora, kao i njegove knjige *Novi institucionalizam*, govori da je došlo do ponovne afirmacije ovog pristupa u politikologiji. Detaljnije predstavljanje ove teorije će izostati budući da je reč o kompleksnoj materiji. No, ono što treba pomenuti jeste to da je nova institucionalna teorija šira od prethodne, obuhvata veći broj „različitih institucionalizama”, kao i kulturne i ideološke pojave.

2.1.5. Racionalizam i teorija racionalnog izbora

Ova danas veoma popularna i često primenjivana teorija u objašnjavanju politike spada u „mlađe” teorije. Nastaje krajem pedesetih i početkom šezdesetih godina dvadesetog veka kada se razvija ideja posmatranja politike kao „tržišta” na kome se partije i njihove vođe nadmeću za glasove.⁸⁰ Kao i što samo ime ove teorije ukazuje, u njenoj osnovi je **racionalnost** kao pokretački motiv, a koja u ovoj teoriji ukazuje na to da se pojedinci ponašaju i deluju u skladu sa vlastitom koristi. Veoma bliska (kod nekih autora i ista) ovoj teoriji je teorija javnog izbora, koja se može smatrati varijantom racionalnog izbora. Kada se prouči literatura o teoriji racionalnog, odnosno javnog izbora, uviđa se da su po nekim izvorima ovo sinonimi, odnosno različita imena za istu teoriju, dok se negde tretiraju kao bliski mada ne i identični izrazi. Ako bi se insistiralo na specifičnosti, obično se za teoriju racionalnog izbora ističe da je ona okvir za objašnjavanje društvenog i ekonomskog ponašanja. Osnovna premisa je da je društveno ponašanje rezultat ponašanja pojedinačnih aktera koji donose individualne odluke nastojeći da postignu svoju korist. Stoga se ovde ističu determinante individualnih izbora (metodološki individualizam). Kada je reč o teoriji javnog izbora, tada se ističe da je to primena ekonomskih instrumenata i modela u objašnjavanju klasičnih pitanja politike. Po ovome, teorija javnog izbora predstavlja zapravo specifikaciju teorije racionalnog

⁷⁹ Iz predgovora knjige: Gaj Piter, *Institucionalna teorija u političkoj znanosti: Novi institucionalizam*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2007.

⁸⁰ Anthony Downs, “An Economic Theory of Political Action in a Democracy”, *Journal of Political Economy*, Vol. 65, No. 2 (Apr., 1957), The University of Chicago Press, pp. 135–150.

izbora ili još bolje njen metodski aspekt, primenjen na analizu političkih pojava i procesa.

Po ovoj teoriji, javne politike i odlučivanje u javnom sektoru su prvenstveno determinirani interesima i koristima pojedinačnih aktera, te su u tom smislu predvidivi. Tako, na primer, političari se ponašaju prevashodno u skladu sa svojim interesom a to je da budu (ponovo) izabrani ili da osiguraju svoju poziciju, obezbede napredovanje, beneficije i polje uticaja, dok birokrate, pak, nastoje takođe da uvećavaju svoje beneficije i budžete kojima raspolazu. Shodno tome, upravo su ovi motivi i interesi ključna „sila” u političkim procesima i društvenim kretanjima, a ne kao što neki misle institucije ili „pravila igre”.

Treba napomenuti i to da iako se teorija javnog izbora navodi kao jedna od nekoliko aktuelnih, ona sadrži elemente zbog kojih bi pojmovno trebalo da bude i šira od pomenutih teorijskih pristupa. Prvo, reč je zapravo pre o metodu nego teoriji u pravom značenju te reči, odnosno o instrumentu ili načinu objašnjavanja političkih procesa i pojava, što sa instrumentalne tačke gledišta preseca i druge modele i teorije. Drugo, reč je i o svojevrstnoj promeni paradigme (sa antropološkog optimizma ili neutralnog gledišta ka antropološkom pesimizmu). Dakle, pretpostavka je da je prosečan čovek, bez obzira bio deo vlasti, neke interesne grupe ili glasač, zainteresovan prvenstveno za sopstvenu korist, te da su priče oko javnog interesa, borbe za opšte dobro ili altruizam pre floskule nego realni pokretači i motivatori.

*

Na kraju, može se postaviti pitanje da li se za neku od ovih teorija može reći da je najbolja ili najadekvatnija za elaboraciju i objašnjavanje političkih pojava i procesa? Univerzalan odgovor se ne može dati jer su određeni teorijski modeli nastajali uvek u nekom vremenu i prostoru sa tendencijom objašnjavanja politike u datim okolnostima. Ti modeli su nastajali i pod uticajem duha vremena, ali i kao reakcija ili kritika na prethodnu dominantnu koncepciju. Izgleda da je pitanje odabira nekog od ovih modela više teorijsko, a da će se u praksi često koristiti svi ovi modeli u zavisnosti od konkretnog pitanja koje se posmatra, tj. obrađuje. Zbog toga je nekada korisno integrisati teorijske pristupe u jedan jedinstveni model. Ali isto tako nisu sve teorije i modeli podobni za objašnjavanje svakog društva i političkog sistema. U demokratskim društvima svakako ima više pluralizma u smislu da je politička moć raspoređena na veliki broj aktera a politička i javna sfera otvorena za interese velikog broja društvenih grupa. Otuda je pluralistička teorija adekvatna za objašnjavanje jednog takvog društva. Drugačije je u manje demokratskim i autoritarnijim društvima gde verovatno postoji povlašćena malobrojna grupa ili „nedodirljiva” elita, koja otvoreno

ili u senci upravlja svim aspektima društva. Zapravo, u većini društava su u većoj ili manjoj meri prisutni i pluralistički i elitistički elementi. Stoga ove dve teorije ne bi trebalo da su međusobno isključujuće, jer iako imaju različita polazišta i osnovne premise ipak su komplementarne kada je u pitanju njihov eksplanatorni potencijal. Osim toga, iz kombinacije ova dva osnovna pravca nastao je i savremeni mrežni model.

Takođe, kada je reč o odnosu institucionalne teorije i teorije javnog izbora, one mogu biti u izvesnoj kompeticiji u zavisnosti od konkretne države i sistema. U državama sa stabilnim institucijama, viševekovnom demokratijom i kontinuiranom demokratskom kulturom i vrednostima, zaista će institucije i objektivna pravila daleko više determinirati ceo politički i društveni sistem, nego u krhkim demokratijama sa niskim stepenom demokratske političke kulture. U ovim potonjim će dominirati pojedinačni i grupni interesi, te će teorija javnog izbora adekvatnije da objasni jedan ovakav sistem.⁸¹ Zato je potrebno poznavati različite teorije i primenjivati ih u zavisnosti od konkretne potrebe, predmeta ili države i društva koje se istražuje.

2.2. Teorija javnog izbora – osnovne postavke

U odeljcima koji slede predstavljeni su ključni akteri u politici i javnoj upravi, odnosno u javnom sektoru, njihovi interesi i motivi, a potom i analiza odlučivanja u uslovima saradnje i konkurencije (teorija igara). Razumevanje empirijskih motiva i interesa ključnih aktera omogućava i razumevanje sadržine njihovih odluka. Pored razumevanja odlučivanja u empirijsko-deskriptivnom smislu (tj. uviđanja zašto je neka odluka doneta) važan je i preskriptivno-normativni pristup (kakvu bi odluku valjalo doneti i koja je procedura da se do nje dođe). Stoga je fokus ovog dela knjige na prvom (deskriptivnom) aspektu, a drugog na preskriptivno-normativnom pristupu odlučivanju.

Kao ključni akteri identifikovani su: **političari, političke stranke, birači (građani), birokratija i interesne grupe i lobisti**. Pored aktera, važne su aktivnosti koje oni preduzimaju i kontekst u kome deluju. Shodno tome, važni su i: **izbori, glasanje, formiranje koalicija, distribucija dobara i usluga**. Sve istaknute reči predstavljaju zapravo klasične predmete ili polje politikologije. Ono što čini novum teorije javnog izbora jeste način na koji se ovi predmeti (akteri i radnje) opserviraju. Zbog toga se u literaturi može

⁸¹ Može se reći da je za Srbiju i čitav region, gde su institucije slabe, a pravila se često ne poštuju, pogodan pristup u istraživanju i analizi političkih fenomena, kombinacija mrežnog modela i teorije javnog izbora.

naići na stav da „javni izbor nije predmet; to je način na koji se neki predmet proučava”.⁸²

Veoma bliski pojmovi teoriji javnog izbora su: konstitucionalna ekonomija i teorija racionalnog izbora. Iako je u ovoj knjizi već ukazano na izvesne (male) razlike između ovih izraza izgleda da nema konsenzusa o tome, te da su ove razlike više stvar svakog autora i njegovog posmatranja ove oblasti. Tako, na primer, prva rečenica u knjizi koja nosi naslov *Konstitucionalna ekonomija* glasi: „Javni izbor ili konstitucionalna ekonomija je nauka stara tek nekoliko decenija”.⁸³ U knjizi *Rational Choice*, Endrjua Hindmura, prva rečenica glasi: „Racionalna, ili poznata i kao teorija javnog izbora je jedna od najuticajnijih i nesumnjivo kontroverznih teorija koje se koriste u izučavanju politike”.⁸⁴ Ne zalazeći dalje u ovu problematiku za potrebe predmeta ove knjige dovoljno je znati šta teorija javnog izbora jeste sadržinski i koja su osnovna pitanja kojima se bavi.

Stoga, jezgrovito, može se reći da je teorija javnog izbora **primena ekonomskih (ali i matematičkih) metoda u objašnjavanju političkih fenomena**. Već su pomenuti ključni politički akteri te radnje koje oni sprovode, ali, generalno govoreći, **два ključna polja teorije javnog izbora su:**

1. **kolektivno delovanje i distribucija dobara i**
2. **agregacija interesa.**

Osim ove odredbe u literaturi se često navodi da se teorija javnog izbora bavi **netržišnim, tj. političkim odlučivanjem**.

Reč je o istoj suštini iskazanoj na različite načine. Zbog toga je potrebno detaljnije predstaviti ove manje poznate odrednice (agregacija preferencija, netržišno odlučivanje), kao i pojam (javnog) dobra i distribucije dobara.

*

Čovek je oduvek težio sopstvenoj udobnosti i dobrima. Osim „pokretačkih sila” koje se manifestuju kao želja za stvaranjem, pokretom, socijalnom interakcijom, možemo reći da ljudsku prirodu bitno determiniše i inercija i zakon entropije.⁸⁵ To znači da čovek teži uživanju i dobrima uz izbegavanje napora i teškog rada. Kada bi ljudi mogli da ispune svoje težnje i imaju dobara koliko žele bez mukotrpnog truda, rada i odricanja tada verovatno ne bi

⁸² Dennis C. Mueller, *Public Choice*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979, p. 1, prema: Iain McLean, *Uvod u javni izbor*, FPZ, Zagreb, 1997, str. 11.

⁸³ Miroslav Prokopijević, *Konstitucionalna ekonomija*, E-press, Beograd, 2000, str. 11.

⁸⁴ Andrew Hindmoor, *Rational Choice*, Palgrave Macmillan, 2006, p. 1.

⁸⁵ Entropija je težnja jednog uređenog sistema ka neuređenosti i haosu. Da ne bi do toga došlo neophodno je stalno ulaganje energije da bi se održao red.

bilo potrebe ni za ekonomijom, ni za politikom. Ipak, realnost je drugačija i ono što stvara potrebu za ekonomijom, politikom, institucijama i društvenim pravilima jeste **oskudica**. U realnosti nikad nema onoliko dobara koliko bi to ljudi želeli. Kada čovek ne može da ostvari sve svoje potrebe i želje on je prinuđen neke da odloži za budućnost, a nekih i da se odrekne. Od velikog broja potreba i želja, a s obzirom na nemogućnost da sve ostvari, pojedinac se vezuje za one koje smatra za sebe najznačajnijim. Davanje prednosti ili naklonosti nečemu ili nekom u odnosu na nešto drugo označava se izrazom **preferencija** (od latinske reči *praeferentia*). Jednostavnije rečeno, preferencija je izbor jedne ili nekoliko od velikog broja mogućnosti. U ekonomskom smislu, preferencija se odnosi na ponašanje pojedinca koji se suočava sa alternativnim mogućnostima potrošnje.

Kad je reč o oskudici, ona se u realnom svetu manifestuje kao nedovoljnost zemlje, rada i kapitala – osnovnih faktora proizvodnje. Kada ne bi bilo oskudice svaki pojedinac bi imao onoliko dobara koliko želi, a da pri tome isto to ne bude uskraćeno drugom. Ali, kako to nije slučaj, onda postojeća – ograničena dobra moraju da se na određen način dele (alociraju). Teorijski, ali i zdravorazumski može se ustanoviti nekoliko načina alokacije dobara. Jedan je sirova borba za dobra. Iako se u realnosti i to događa, društva u kojima se do dobara dolazi kroz borbu su daleko od civilizovanosti, u njima se sve svodi na grubu silu, te ovo nije polje interesovanja ove nauke. Osim ovog, krajnje nepoželjnog i necivilizovanog načina, u načelu postoji još četiri mogućnosti alokacije dobara i to:

- altruizmom (dobrovoljno davanje dobara),
- anarhijom (spontani kompromisi),
- tržištem i
- **vladom**.⁸⁶

Naknadno će biti detaljno objašnjena alokacija dobara kroz tržište i vladu, a alokacija kroz altruizam i anarhistički model će biti samo pomenuti i kratko predstavljeni, budući da je reč o retkim slučajevima alokacije dobara. No, pre toga, treba skrenuti pažnju na to da, kada je reč o dobrima, važno mesto imaju **javna dobra**. Shodno rečenom, da bi se pravilno shvatila alokacija javnih dobara treba detaljnije objasniti kakva sve dobra postoje, odnosno šta su to javna i ostala dobra.

⁸⁶ Iain McLean, nav. delo, str. 19.

2.2.1. Javna i druga dobra

Priču o javnom dobru je najbolje početi sa tzv. čistim ili klasičnim javnim dobrima. To su ona javna dobra od kojih korist imaju svi, koja su neiscrpna i nedeljiva (npr. vazduh). Ovu vrstu dobara karakterišu dve osobine: *neisključivost* i *nerivalstvo* potrošnje. Neisključivost javnog dobra znači da pojedinac ne može biti isključen iz korišćenja tog dobra, a nerivalstvo znači da korišćenje javnog dobra od strane jednog čoveka ne utiče na smanjenje dostupnosti tog dobra drugom čoveku. Primer ovakvog dobra su radio ili TV talasi. Niko ne može biti efektivno isključen od prijema talasa (ukoliko naravno ima odgovarajući prijemnik) i ovi talasi se „ne mogu potrošiti” bez obzira da li ih primao jedan čovek ili hiljade njih. Tipičan primer javnog dobra je i čist vazduh. On je dostupan svim ljudima pod jednakim uslovima. Ukoliko njegovu dobrobit oseća ili ima jedan čovek to ne uskraćuje ostale. Kao primer se može navesti i ulično osvetljenje. Ma koliko ljudi stajalo pod svetlom to neće iscrpeti svetiljku (otuda neiscrpnost). Sličan primer je i javna bezbednost ili odbrana (primer neisključivog javnog dobra) jer ako država stvori oružane snage koje će štiti zemlju od agresije zaštićeni će biti svi građani. Dakle, čista javna dobra su dostupna, neisključiva, neiscrpna i nedeljiva. Pored navedenih primera, kao (osnovna) javna dobra se mogu navesti: voda, vazduh, zemlja, sunce, šume, mora, ali i saobraćajna infrastruktura, ulice, kulturna baština, itd. Shodno ovome, mogu se razlikovati prirodna javna dobra i javna dobra koje država, odnosno javni sektor kreira. Za nas je od posebne važnosti to što se **propisi i regulacija** (što je posao države) u teoriji javnog izbora **takođe smatraju javnim dobrima**.

Sledeće što treba pomenuti kada je reč o javnim dobrima jesu:

- eksternalije (pozitivne i negativne) i
- elastičnost (smanjivanje i proširivanje dobara).

Eksternalije se odnose na efekte ili posledice koje neka dobra ili aktivnosti imaju, a da to nije njihova primarna funkcija. Na primer, uređena zelena površina, recimo park, imaće pozitivan uticaj na stanove u blizini. On će uticati na to da stanovi u okruženju budu atraktivniji, samim tim i skuplji. Ukoliko bi umesto parka na istom mestu stajala deponija ili neka oronula i napuštena građevina stvorio bi se negativan uticaj. Naravno, i javna dobra mogu imati eksternalije. Čist vazduh i pogled na kanjon ili blistavo plavu reku ili more će imati pozitivan efekat na hotel u blizini i njegovu atraktivnost. Ali isto tako i sama javna dobra mogu biti pod uticajem eksternalija drugih subjekata. Na primer, industrija tokom svoje aktivnosti može ispuštati gasove u atmosferu i tako zagađivati vazduh. Ovo će uticati na pogoršanje kvaliteta vazduha te će ispaštati svi. Ovo ukazuje na to da se javna dobra mogu smanjivati, ali se

mogu i širiti (tzv. elastičnost javnog dobra). Preostaje pitanje ko će da snosi posledice ali i trošak ovog pogoršanja i da li država treba da reaguje?

Nasuprot čistom javnom dobru stoje privatna dobra. Ona su i isključiva i rivalska. To znači da neko dobro mogu da koriste samo oni koji ih poseduju. Osim toga, ukoliko jedan čovek iskoristi jedno dobro ono više nije dostupno drugom. U stvarnosti se između ova dva pola nalazi čitav dijapazon dobara koja imaju izvestan – manji ili veći stepen javnog/privatnog.

Za nas je važno da znamo da neka javna dobra mogu postati i privatna, odnosno mogu imati mešovitu prirodu. Na primer, izvor čiste i pitke vode se može smatrati javnim dobrom. Svako može da pije vodu na izvoru koliko želi i time ne uskraćuje druge, budući da voda neprestano teče. Ipak sve što postoji u državi jeste neki tip imovine i ovaj izvor bi bio državna imovina. Nadležna vlast ga može prodati privatnom licu koje može zabraniti ili uvesti naplatu korišćenja izvora drugim ljudima. Na taj način ovo dobro postaje isključivo ali ostaje nerivalsko budući da voda i dalje neprekidno teče. Dakle, u realnosti dobra imaju više ili manje elemenata javnog. Tako, na primer, obrazovanje za nekoga ko ga plaća iz „svog džepa” predstavlja privatno dobro, ali, sa druge strane, obrazovanje je i javno dobro budući da od obrazovanih ljudi korist ima i društvo u celini. Shodno iznetim karakteristikama dobra se mogu razvrstati na: javna i privatna dobra, te na dobra koja imaju elemente i javnog i privatnog (obično se u literaturi nazivaju kao klupska i zajednička – resursna dobra).

Vrste dobara

	isključiva	neisključiva
rivalska	<i>Privatna dobra</i> , npr.: hrana, odeća, automobil, kuća	<i>Zajednička – resursna</i> dobra, npr: riblji fond, drvo u šumi, ugaj
nerivalska	<i>Klupska dobra</i> , npr.: bioskopi, privatni parkovi, satelitska televizija	<i>Javna dobra</i> , npr.: radio i televizija, vazduh, nacionalna bezbednost

Kada je reč o odnosu države i javnih dobara treba još pomenuti da država obezbeđuje i bitno utiče na javna dobra, te da se mogu razlikovati tri vrste javnih dobara:

- javna dobra koja obezbeđuje ili proizvodi samo država (sudstvo, policija...);
- javna dobra koja pored države može ponuditi – proizvoditi i privatni sektor (obrazovanje, sport, kultura...);
- meritorna dobra koje država nameće ljudima, smatrajući da pojedinac nije u stanju da ispravno proceni neko dobro (npr. minimalno obrazovanje, zabrana korišćenja alkohola, droge, itd.).

Na kraju treba istaći da se **propisi i pravila** koje vlast donosi takođe **smatraju javnim dobrima**.⁸⁷ Na primer, Zakon o zabrani pušenja na određenim mestima postoji za svakoga u istoj meri, bez obzira na to što nema isti uticaj na sve ljude. Budući da zakone može da donosi samo država i oni bi, shodno prethodnoj podeli, bili u prvoj grupi javnih dobara.

Nakon osnovnih informacija o dobrima, vraćamo se na sledeće važno pitanje a to su načini ili **mehanizmi kojima se dobra distribuiraju**. Ranije su već navedene teorijske mogućnosti (distribucija tržištem, vladom, altruizmom i anarhijom). U praksi je preraspodela, odnosno alokacija (javnih) dobara koja se odvija kroz altruizam ili anarhiju neznatna. Najveći deo, ili skoro sva javna dobra se alociraju **tržištem (ekonomski)** ili **vladinom odlukom (politički)**. Ekonomija se, razume se, bavi trećim načinom alokacije dobara, dok je teorija javnog izbora gotovo u celosti okrenuta i bavi se alokacijom javnih dobara preko vlade, odnosno političkim odlukama. Otuda i proizlazi ranije pomenuto da se teorija javnog izbora bavi netržišnim, odnosno političkim odlučivanjem.⁸⁸

2.2.2. Raspodela dobara tržištem

Veliki deo dobara se danas raspodeljuje na tržištu. Na tržištu se sreću ponuđač nekog dobra, odnosno robe ili usluge i potraživač koji je spreman da plati za određeno dobro. O poželjnosti tržišta se decenijama (pa može se reći i vekovima) sve do današnjih dana vodi ideološka debata i spor o tome da li je slobodno tržište i tržišna raspodela dobra ili ne? Stoga i ne čudi što su tokom novije istorije rađeni razni „eksperimenti” i što postoje brojni primeri država kako sa veoma slobodnim tržištem tako i oni u kojima je tržište minimalno, a gde se najveći broj dobara ostvaruje planski – vladinom odlukom. Reč je zapravo o kapitalističkim (države Zapada) i socijalističkim sistemima. Danas su ekstremni koncepti uglavnom napušteni a u realnosti se dilema svodi na pitanje više ili manje slobodnog tržišta, odnosno državne intervencije i preraspodele. Koji god da je pristup u nekoj državi dominantan on uvek sadrži i primese drugog. Tako i u državama sa dominantnom ideologijom minimalne države i slobodnog tržišta uvek postoji određen kvantum državne preraspodele.

⁸⁷ Ian McClean, nav. delo, str. 22.

⁸⁸ Kad je reč o ostalim mogućim modelima raspodele dobara, treba samo pomenuti da altruizam u ovom kontekstu znači dobrovoljno davanje dobara drugim ljudima. To može biti, na primer, ostavljanje u nasleđe ili poklanjanje sopstvene imovine društvu ili nekoj zajednici, ali i zaveštanje organa u slučaju smrti, davanje krvi i sl. Pod anarhističkim modelom raspodele dobara se misli na određene modele ponašanja od kojeg korist imaju svi ljudi, a nastaju spontanom organizacijom ljudi, a ne nametanjem pravila od strane države.

A isto tako u socijalističkim državama, ma koliko bilo prisutno centralno planiranje i kontrolisana privreda, tržište nikada nije bilo do kraja ukinuto.

Osim toga što pojedinci na tržištu razmenjuju privatna dobra i zadovoljavaju svoje potrebe, tržište može proizvoditi i javna dobra poput inovacija ili konkurencije u ceni i kvalitetu. Od tehnoloških inovacija svako može imati korist bez obzira da li je poseduje. Na primer, masovna primena savremenih računara i IT tehnologije olakšala je život i ljudima koji nemaju kod svoje kuće PC, ali zahvaljujući ovim tehnologijama imaju bolje organizovan javni saobraćaj, zdravstvenu zaštitu ili brže izdavanje rešenja u organima javne uprave. Ipak, tržište ne može uvek da obezbedi inovaciju budući da su ljudi skloni da očekuju od drugog da preuzmu rizik inovacije a da kasnije koriste njene blagodati, nakon što se pokaže dobrom. Zbog toga se koriste patenti koji inovatoru obezbeđuju monopolsku poziciju na tržištu (određeno vreme) te ga tako motivišu. Kada je reč o konkurenciji kao dobru, pod time se podrazumeva da međusobno takmičenje više ponuđača neke robe na tržištu dovodi do pristupačnosti cene i podizanja kvaliteta nekog dobra, što je svakako i od javnog interesa.

2.2.3. Raspodela dobara vladom

Kao što u svakoj državi postoji tržište, tako postoji i vlast. Ono po čemu se razlikuju države jesu dometi ova dva polja. Ipak i u „najtržišnijoj” državi postoje dve vrste javnih dobara koje može obezbediti samo vlast (vlada), a to su: pravila i uklanjanje posledica nedostataka tržišta ili tzv. tržišnih grešaka.

Kada je reč o **pravilima** u opštem značenju te reči, njih ne mora nužno stvarati vlast, budući da neka mogu nastati i spontano ili su stvar tradicije ili naprosto kulture (ustupiti mesto starijoj osobi). Međutim, neka pravila postaju obavezujuća i odnose se na sve ljude pošto ih vlast legitimizuje i ozvaniči. Važno pitanje je kada je potrebna reakcija vlasti u smislu preciziranja i obavezivanja na neko pravilo? Načelno, što god je pojedinac motivisaniji da izbegne neko pravilo radi vlastitog interesa, verovatnije je da će biti potrebna vlast i njena neposrednija uloga. Na primer, pojedinci će nastojati da izbegavaju pravilo da plaćaju porez i trguju legalno iz razloga što će razmena u svojoj zoni značiti za njih više novca. Zbog toga su potrebna čvršća pravila i češća kontrola. Sa druge strane, vožnja desnom stranom puta (u državama gde je tako uređen saobraćaj) je pravilo kojeg će se pridržavati svaki razuman čovek, jer od toga zavisi njegova bezbednost. Ovi primeri se inače mogu modelski predstaviti kroz teoriju igara, o čemu će više reči biti kasnije. U svakom slučaju, (javna) **pravila** su vrsta javnih dobara za koje je potrebna vlada.

Druga oblast gde je potrebna intervencija vlasti jesu **manjkavosti tržišta**. Pod manjkavostima ili nedostacima tržišta se obično navode: nepotpunost ponude i konkurencije i eksternalije (mada se navode i još neke, npr. asimetričnost informacija). Manjkavosti ili nedostaci tržišta nastaju onda kada tržište ne nabavi neko dobro u količini koja se traži ili se pak nudi roba ali pod nepovoljnim uslovima usled monopola. Ako neke robe ili usluge koje se smatraju javnim dobrom tržište ne obezbedi, vlade reaguju i obezbeđuju ta dobra za građane (to mogu biti privatna dobra, pa i potrošna roba). Drugi način intervencije vlade u ovom polju jesu transferi, odnosno sva ona davanja koja nisu naknade za neku robu ili uslugu (penzije, bonovi za hranu, podrška za socijalno osiguranje...). Osim ove vrste intervencije, vlade širom sveta imaju zadatak da se bore protiv monopola. Pojedinačna firma svakako ima interes da ima monopolsku poziciju kako bi mogla da diktira cene svoje robe ili usluge daleko iznad tržišne, što bi omogućilo izuzetno visok profit. U takvoj situaciji ispaštaju građani koji su prinuđeni da plaćaju visoku cenu. Protiv ovoga se vlade bore te postoje brojni instrumenti antimonopolske politike. Osim ovih nedostataka tržišta, vlade reaguju i kod tzv. negativnih eksternalija, odnosno efekata (troškova) koji izlaze iz okvira „redovnih” troškova poslovanja. Na primer, motorna vozila se nabavljaju na tržištu. Ako se u jednom mestu nađe veliki broj automobila vazduh postaje zagađeniji, a ulice zakrčenije. Ovo predstavlja trošak za sve u smislu sužavanja dobra (zagađenje vazduha, veće gužve). Iako su ljudi svesni da mogu da izaberu da se ređe kreću autom ili da ugrade filter to neće učiniti jer će imati utisak o beznačajno malom ličnom doprinosu u poređenju sa ogromnim brojem ostalih. Svaki pojedinac ima predstavu o svom neznatnom udelu te se tako ništa ne preduzima. Tada nastupa vlada tako što obavezuje proizvođače na ugradnju filtera. Još jedan primer je proizvod koji može da se pakuje u papirno ili plastično pakovanje pretpostavimo po istoj ceni. Tržište neće „uračunati” to da će za okruženje, tj. životnu sredinu biti mnogo skuplje pakovati robu u plastiku, jer će onda daleko više zagađiti sredinu budući da se plastika teže razlaže i sporije raspada. Vlada je ponovo pozvana da stimuliše pakovanje u papir a destimuliše plastiku...

Dilema raspodele dobara tržištem ili vladom (tržište vs vlada) jedno je od ključnih pitanja i savremene politike i organizacije država. Zastupnici tržišnog modela smatraju da vlade treba da interveniše samo kada je nužno, odnosno kada je reč o manjkavostima tržišta. Nasuprot tome, pobornici intervencionističke uloge države smatraju da tržište nije uvek pravedno i da se u javnom upravljanju mora ugraditi i princip solidarnosti. Stoga zastupaju tezu o širokom varijetetu roba i usluga koje bi trebalo obezbediti preko javnih službi (odnosno preko državnih, regionalnih i lokalnih vlasti).

2.2.4. Agregacija preferencija

Već je ranije rečeno da su preferencije u osnovi želje i težnje pojedinaca.⁸⁹ Veliki je broj faktora koji utiču na preferencije ljudi, no oni uglavnom nisu u sferi interesovanja teorije javnog izbora. Ključno pitanje je zapravo agregacija, odnosno ustanovljavanje „srednje vrednosti” preferencije. Jedno od važnih karakteristika preferencija nije samo to čemu čovek daje prednost već i u kojoj meri (u odnosu na nešto drugo).

Da bi se ovo ilustrovalo može se navesti primer sednice na kojoj učestvuje veći broj ljudi i kojom rukovodi jedan čovek. U jednom trenutku on može ponuditi jednočasovnu pauzu i da rad nastave nakon pauze, ili da nastave da rade bez pauze zbog čega će biti slobodni sat vremena ranije. U ovom slučaju je jednostavno utvrditi grupnu preferenciju. Svaki pojedinac će biti za jednu ili drugu opciju, ili eventualno suzdržan. Prostim brojanjem se može utvrditi da li bi grupa radila radije sa ili bez pauze. U stvarnosti su situacije mnogo složenije zbog toga što ljudi imaju obično više izbora koji pritom nisu od istog značaja. Mnogo složenija situacija bila bi ako bi ista grupa predstavljala ministarski kolegijum na kome treba odlučiti na koji način raspodeliti raspoloživu sumu novca za nezaposlenost, bolovanje i penzije.

Pitanja preferencije i agregiranja preferencija su važna iz barem dva razloga. Prvi razlog je što gotovo sva „politička ponuda”, tj. partijski i kasnije vladini programi predstavljaju skup većeg broja politika koje pojedinci različito vrednuju. Zapravo, u državama žive milioni ljudi a postoji samo jedna vladina politika. Ona nikada ne može biti usklađena sa preferencijama svih, već u najboljem slučaju (pod pretpostavkom da se radi o demokratskoj državi) ona može biti usklađena sa prosečnom, odnosno agregiranom preferencijom. Druga značajka je to što pravilno agregiranje preferencija, odnosno interesa vodi demokratskijem odlučivanju.

Međutim, postoji još jedan problem oko poređenja različitih opcija i ustanovljavanja preferencija a to je njihova nesamerljivost. Da li se može uporediti, na primer, ekonomski rast i ljudsko dostojanstvo? Da li uložiti novac u izgradnju infrastrukture, vrtića ili podržati eksperimente za otkrivanje lečenja neke bolesti? U ovakvim slučajevima teško je ustanoviti objektivni odgovor oko kojeg bi se svi složili. Ljudi, odnosno pojedinci će imati već sopstveno mišljenje čemu bi trebalo dati prednost (preferencija).

⁸⁹ Prokopijević, nav. delo, str. 343.

2.2.5. Metodološke postavke teorije javnog izbora

Na kraju treba još navesti i ukratko objasniti osnovne principe ili pretpostavke teorije javnog izbora kako bi se imao kompletan uvid u ovaj pristup – teoriju.

Prva je **pretpostavka metodološkog individualizma** koja podrazumeva objašnjavanje događaja u politici kao posledice stavova, očekivanja i interesa pojedinačnih aktera poput političara, glasača, birokrata, itd. Ovde se radi o pretpostavci da su javna tela i institucije determinirani i oblikovani htenjima i interesima pojedinačnih aktera, a ne obratno kao što tvrde neke druge teorije, koje su u ovoj knjizi već predstavljene.

Druga metoda karakteristika je dominacija **dedukcije** i deduktivnih modela, koji predmet objašnjavaju krećući se od opšteg ka pojedinačnim aspektima. Nasuprot dedukciji stoji indukcija kao način pristupa nekom problemu kada se prvo sakupljaju podaci o njemu a onda se nastoje ustanoviti pravilnosti i dati objašnjenja predmeta (od pojedinačnog ka opštem). Pri deduktivnom pristupu se prvo razmišlja o predmetu i ustanovljavaju se pretpostavke ili hipoteze, a potom se sakupljaju podaci kako bi se ustanovila njihova tačnost.

Treća je pretpostavka **racionalnosti**. Pod racionalnošću u ovoj teoriji se smatraju akcije za koje se očekuje da će rezultirati ostvarenjem nekog postavljenog cilja. Ovde nije reč o tome da li je neki cilj racionalan niti kakva je uopšte priroda cilja (npr. nečiji sebični cilj ili altruizam) već je reč o tome da se razumno postupa da bi se do određenog cilja došlo. Reč je zapravo o racionalnosti instrumenta. Stoga, iako bi neke ciljeve ljudi označili kao besmislene ili amoralne, s aspekta teorije javnog izbora oni bi se mogli označiti kao racionalni ako se ovi ciljevi ostvaruju na najbolji mogući način. Slično i u politici, pretpostavka je da pojedinci postupaju tako da ostvare maksimalnu korist, odnosno dobit (koja može biti i egoistična, novčana, ali i nematerijalna, motivisana altruizmom i osećajem za druge).

Naredni metodski stub je **sopstveni interes**. Ljudi deluju racionalno (instrumentalna racionalnost) kada cilj kome teže odslikava njihove sopstvene ili interese drugih ljudi (grupni interesi), odnosno kombinaciju sopstvenih i grupnih interesa. Zbog toga, princip racionalnosti načelno ne podrazumeva uvek samo egoizam. Ipak, delom zbog uverenja u to kako se ljudi zaista ponašaju i čime su motivisani, teoretičari javnog izbora su skloni da ključne aktere u politici i javnom sektoru: političare, glasače, birokrate, interesne grupe i druge aktere označe u potpunosti kao aktere motivisane sopstvenim interesom.⁹⁰

I peta metodološka postavka je **subjektivizam**, odnosno **politički individualizam**. Reč je o metodološkom pristupu kojim se realnost objašnjava

⁹⁰ Andrew Hindmoor, op. cit., p. 4.

onakvom kakva jeste, a ne kakva bi trebalo da bude. Teoretičari javnog izbora, slično kao i ekonomisti, kombinuju metodološki i politički individualizam. Osim što su u fokusu njihove pažnje pojedinci i njihove preferencije, odnosno ciljevi koje nastoje da ostvare, postoji još jedna važna opaska a to je da satisfakcija (tj. ostvarenje) ovih preferencija treba da bude kriterijum vrednovanja javnih politika i institucija. Stoga ova teorija odbacuje normativne koncepcije (pravedno društvo, dobro društvo...), kao i shvatanje po kome su političke i vladine institucije garanti dobrog društva i javne etike, odnosno javnog dobra. Umesto toga, ono što je relevantno za teoretičare javnog izbora jeste šta ljudi zaista žele.

*

Sadržinski gledano, teorija javnog izbora podrazumeva primenu ekonomske logike i metoda na objašnjavanje ponašanja ključnih političkih aktera i procesa. Kao ključni akteri u politici i uopšte javnom sektoru identifikovani su sledeći:

- **političari** koji su pandan preduzetnika u ekonomiji;
- **politička stranka** – pandan i analizira se kao firma u ekonomiji;
- **građani, odnosno birači** – posmatraju se i objašnjavaju kao potrošači;
- **birokratija** – koja u poređenju sa ekonomijom i tržištem ima ulogu distributera proizvoda;
- **interesne grupe i lobisti** – kao „faktori proizvodnje”.

U međusobnom dejstvu i interakciji svih ovih aktera dolazi do stvaranja ambijenta u kome egzistiraju osnovna pravila – zakoni. U tom smislu važni su i brojni procesi od kojih posebno treba istaći **izbore, formiranje koalicije** i sticanje političke moći. Od interesa, uticaja i moći ključnih igrača u jednom političkom sistemu zavise i temeljne odluke o prirodi organizacije ukupne države i društva. U okviru toga veoma je važno pitanje odnosa **tržišta i države**. Od njih zavisi i sama organizacija države i njene uloge. U ovakvoj postavci svi nastoje da ostvare sopstvenu dobit koja ima brojne manifestacije (politička moć, novac, društveni značaj...). Tako građani, tj. pojedinci brinu o ličnoj koristi i dobiti, političari nastoje da steknu, sačuvaju ili uvećaju političku moć, a preduzetnici nastoje da ostvare što veći profit. Ovo stvara složen sistem uticaja i međuzavisnosti ovih aktera, pri čemu posebno treba istaći ulogu vlasti koja svojim propisima, oporezivanjem i subvencijama bitno utiče na distribuciju dobara. Zbog toga interesne grupe, nastojeći da u ovoj distribuciji dođu do što više dobara, ulažu znatne resurse kako bi uticali na vlast i izdejstvovali za sebe povoljnije propise. Ovakvo sticanje dobara mimo tržišta, odnosno kroz političke odluke označava se izrazom **traženje renti** (engl. *rent-seeking*). Reč je o važnom fenomenu, o kome će biti posebno reči, koji pripadnici škole

javnog izbora karakterišu kao pretežno negativan, budući da potencijalno uvodi nejednakost u redistribuciju dobara.

Nakon što se predstave akteri, njihovi motivi i ponašanje u javnom sektoru, te još neki procesi i predmeti od značaja za razumevanje dijalektike javnog sektora, biće dat i prikaz teorije koja objašnjava i savetuje da li sarađivati ili se konfrontirati, odnosno kakve odluke donositi u opisanim uslovima međuticaja i međuzavisnosti pomenutih aktera. Reč je o **teoriji igara** i brojnim njenim primenama.

2.3. Političar kao preduzetnik

Da bi se shvatila prava priroda odlučivanja u javnom sektoru potrebno je razumeti motive političara, odnosno **dobiti** ili stimulanse zbog kojih pojedinci odlučuju da se politički aktiviraju i potom zauzmu neku javnu funkciju. Osim motivacije političara, za ovu temu je važno opisati i prirodu „robe”, odnosno **usluge** koju političar nudi, kao i **ambijent** u kome deluje.

2.3.1. Osnovne pretpostavke

Po tradicionalnom tumačenju, počevši od Platona pa do doba velikih nemačkih filozofa (kraj 18. i početak 19. veka), smatralo se da pojedinac drugima može dobro da čini ako je oslobođen svog ličnog interesa i ako je svestan opštih interesa društva. Ovo je podrazumevalo da samo oni ljudi koji su zadovoljili svoje primarne (egzistencijalne) potrebe i koji ne moraju da brinu o sopstvenoj sigurnosti i imetku, budući da ga imaju na pretek, mogu istinski da se posvete dobru drugih ljudi. Otuda je proizlazilo stanovište da je priroda čoveka koji se bavi javnim interesom drugačija od prirode čoveka koji se bavi privatnim interesom. Ova „andeoska” vizija čoveka, a zapravo pre normativna nego stvarna, pretpostavljala je da su ljudi u javnoj sferi i na položaju čak, u proseku, kvalitetniji – superiorniji od drugih pojedinaca.

Međutim, teorija javnog izbora posmatra političara na suprotan način. Pretpostavka ove teorije je da se priroda čoveka bilo da radi u privatnom ili javnom sektoru ne menja i da u oba slučaja pojedinac sledi svoju ličnu korist, odnosno sopstveni interes. Jedino što se menja su podsticaji i okruženje koje utiče na ponašanje pojedinca. Ishodište ove pretpostavke je znatno starije od teorije javnog izbora i vezuje se za **Adama Smita** (1723–1790). Suprotno tadašnjem stanovištu, Smit je smatrao da pojedinac može da čini dobro drugima sledeći sopstveni interes. Na primer, interes pekara ili mesara jeste profit.

Nastojeci da dođu do što većeg profita oni nude što bolju robu, ne bi li bolje prošli na tržištu i više zaradili. Njihov motiv nije altruizam i želja da svim ljudima budu dostupni njihovi proizvodi. Ali efekat njihove aktivnosti i težnje da ostvare svoj interes utiču na to da drugi ljudi lakše ostvare svoje potrebe. Tako, bez obzira na to što ih pokreće lična korist, oni obezbeđuju neke robe i usluge za druge ljude – potrošače. Sa druge strane, potrošač takođe sledi sopstveni interes, i hleb, meso ili bilo koju drugu robu ne kupuje da bi preduzetniku stvorio veći profit već da bi zadovoljio sopstvenu potrebu, odnosno interes.⁹¹

Slično navedenim primerima, i političar se posmatra kao neka vrsta preduzetnika koji nudi svoju robu ili usluge na političkom tržištu. A roba političkog preduzetnika su politički programi i **javne politike** koje zastupa. Sa tog aspekta interes političara je da bude (re)izabran. Zbog toga je prinuđen da čini brojne dobre stvari kako bi se dopao potencijalnim biračima, tj. glasačima. Kako i na političkom tržištu postoji konkurencija, budući da u većini savremenih demokratija postoji višepartizam, to se političari više trude da ponude bolje programe, tj. politike, što doprinosi podizanju kvaliteta usluge koje nude, a što u krajnjoj instanci doprinosi opštem interesu. Naravno, postoje i izvesne specifičnosti političkog tržišta u odnosu na ekonomsko. Prvo, na političkom tržištu je daleko veća povezanost robe (politike) koja se nudi i ličnosti koja je nudi. Dok na tržištu postoje manje-više standardizovani proizvodi i kvalitet, te se kupac prvenstveno vezuje za proizvodnu marku a ne za ličnost proizvođača ili trgovca, u svetu politike, usled manjeg stepena standardizacije robe a većeg stepena neodređenosti, roba, odnosno politika se neminovno više vezuje za ličnost.⁹² Iz ovakve percepcije prirode političara, pa i same politike došlo je i do promena u shvatanju države. Ona je prestala da se posmatra kao nešto nedodirljivo, pa čak i sveto čemu su pojedinci podređeni, i umesto toga postala je servis u službi svih građana, čija je svrha da što većem broju građana omogući što bolji život. Otuda su proizašla i nastojanja da se meri uspeh rada jednog političkog sistema, a shodno prirodi političara koji ipak slede sopstveni interes ukazala se potreba za transparentnošću, boljom i preciznije definisanom odgovornošću, te brojnim mehanizmima koji osujećuju zloupotrebe javnih službi i institucija, poput borbe protiv korupcije, etičkih standarda, itd.

⁹¹ „Ne očekujmo našu večeru od dobročinstva mesara, pivara ili pekara, već od njihovog obzira prema sopstvenom interesu. Mi se ne obraćamo njihovoj čovečnosti, već njihovom samoljublju, i nikada im ne govorimo o našim potrebama već o njihovim interesima. Niko osim prosjaka ne bira da bude zavisn od dobročinstva svojih sugrađana...” Adam Smit, *Istraživanje prirode i uzorka bogatstva naroda*, Knjiga 1, u odeljku: „O principu koji uzrokuje podelu rada”.

⁹² Na primer, kada pojedinac kupi električni uređaj ubrzo će se uveriti da li je taj uređaj ispravan ili ne. Međutim, politika je daleko manje određen proizvod i nije lako ustanoviti (naročito pre nego što počne da se realizuje) da li će ostvariti određene efekte. Zbog toga su ljudi prinuđeni da više veruju drugim ljudima (autoritetima) da je politika koja se nudi ispravna, budući da često nisu u stanju da to neposredno ustanove.

2.3.2. Dobit ili motiv političara

Jedan od indikatora da političar najpre sledi sopstveni interes jesu i odluke koje donosi. Samim činom prihvatanja političkog položaja ili funkcije po jedinac signalizira da taj položaj smatra boljim u odnosu na prethodni posao. To „bolje” nije i ne mora uvek biti materijalno i novčano izraženo. Šta znači boljitak zavisi od percepcije konkretnog čoveka. Osim neposrednog sticanja materijalnih sredstava (novca), to može biti i sticanje tzv. socijalnog kapitala (poznanstva, uticaji, veze, ugled) koji može da se isplati kasnije, nakon silaska sa političke pozicije. Osim toga, tu je i prijatan ambijent sa mnoštvom personala, posluge, prijema, priredbi...

Kada je reč o sistematizaciji i generalizacijama dobiti koju ostvaruje političar, postoji nekoliko stanovišta – modela. Po jednom od njih političari teorijski ostvaruju dobit na četiri načina:

1. dobrovoljne donacije koje daju drugi ljudi;
2. mogu ih plaćati interesne grupe i lobisti;
3. nametanje oporezivanja;
4. iznuđivanje – pretnja kaznom ukoliko građani ne plate određeni iznos.⁹³

Ovde se nameće pitanje, šta sprečava preduzetnika, odnosno političara da nametne surovo oporezivanje i pribegne iznuđivanju što bi građane dovelo u mizeran položaj. Teorija nudi odgovor – to je konkurencija. Naime, što je vlast privlačnija to će biti više zainteresovanih kandidata tj. partija za njeno zauzimanje. U takvim uslovima, slično kao što na tržištu dolazi do ravnotežne cene (uslov je slobodno i otvoreno tržište) tako dolazi i do optimizacije ponašanja političara pod uslovom slobodne i otvorene političke arene.

Ipak, praksa i istraživanja (barem u SAD i Velikoj Britaniji) su pokazala da političari najveći deo svoje dobiti ostvaruju na drugi i treći način, odnosno oporezivanjem i tako što dobijaju finansijska sredstva od brojnih interesnih grupa. Na osnovu ovog modela moglo bi se zaključiti da političari uopšte ne moraju (lično) biti zainteresovani za proizvod koji nude. Baš kao što proizvođač nekog pića koje je namenjeno tržištu ne mora da bude i ljubitelj tog pića, već ga proizvodi radi profita i zato što je na tržištu traženo, tako i političar ne mora biti zainteresovan za politiku koju zastupa. Brojni autori ukazuju na to da u praksi ima zaista dosta političara koji lako „menjaju stranu” te im je najvažnija vlast, a ne i to da li zastupaju jednu ili drugu politiku.

⁹³ Norman Fohlich, Joe A. Oppenheimer, Oran R. Young, *Political Leadership and Collective Goods*, Princeton University Press, Princeton, 1971, p. 29.

Italijanski politikolog **Andelo Panebianko** (*Angelo Panebianco*, 1948–) je, razmatrajući motive, odnosno podsticaje za bavljenje politikom, naveo dve osnovne vrste: kolektivne i selektivne podsticaje.⁹⁴

Kolektivni podsticaji ili motivi za bavljenje politikom vezani su uglavnom za nematerijalnu satisfakciju, poput želje da se promoviraju određena ideologija ili vrednosti. Reč je takođe o potrebi za identitetom i pripadnosti određenoj grupi. Ova vrsta podsticaja je, po pomenutom autoru, dostupna svima (pa je reč o nekoj vrsti nekonkurentskog i neisključivog dobra). Selektivni, pak, podsticaji se odnose na znatno konkretnije potrebe. Oni su ograničeni i dostupni samo članovima partije (na primer postavljanje na javnu funkciju, prihodi i ugled koji odatle proizlaze i sl). Panebianko dalje razvrstava selektivne podsticaje u dve grupe i to u: materijalne (potreba za materijalnim dobrima) i statusne (potreba za ugledom). Pojedini autori kada govore o podsticajima i motivima političara da se aktiviraju u svetu politike ističu razliku podsticaja rukovodilaca i tzv. običnog članstva. Zapravo, osim opštih, ovde pomenutih podsticaja za rukovodioce se smatra da imaju i dodatne, katkad prilično kompleksne podsticaje kao što su: zadovoljstvo posedovanja moći (instrumentalno radi postizanja drugog cilja i apsolutno kada je moć sama po sebi satisfakcija), zatim zadovoljstvo prestiža (u pitanju je emocionalna dimenzija) i, konačno, „podsticaj kontinuiteta” (težnja za „neispuštanjem” vlasti zbog straha od revanšizma).

Podsticaji za politički angažman

kolektivni	selektivni	
ideologija – potreba za identitetom	materijalni	statusni
	potreba za novcem i materijalnim dobrima	potreba za ugledom u društvu

Ovim pitanje motiva za angažman u politici nije iscrpljeno. Postoji i podela motiva na osnovu toga da li se pojedinac vezuje prvenstveno za ljude ili ideje, i na koji način se povezuje (racionalno ili racionalno). Kombinacijom mogućnosti dobija se četiri tipa motiva ili sledbenika i to: (i)racionalni homocentrik i (i)racionalni ideocentrik.⁹⁵ Racionalni homocentrik se vezuje za druge ljude (ili vođu) iz razloga što veruje da mu ta povezanost može omogućiti postizanje njegovih konkretnih (često materijalnih) ciljeva. Nasuprot racionalnom homocentriku stoji iracionalni homocentrik koji se vezuje za vođu,

⁹⁴ Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power* (Cambridge Studies in Modern Political Economies), Cambridge University Press; 1 edition, 1988, p. 145.

⁹⁵ Vladimir Goati, *Političke partije i partijski sistemi*, FPN Univerzitet Crne Gore, 2008, Podgorica, str. 148.

uveren u njegovu nepogrešivost, opijen njegovom harizmom i sledi ga šta god ovaj da radi. Slično je i sa vezanošću za ideologiju. Racionalni ideocentrik veruje da određena ideologija može doprineti dobrobiti društva i on se vezuje za nju bez obzira na ličnost koja je zastupa. Nasuprot njemu, iracionalni ideocentrik je emocionalno vezan za neku ideju, odan joj je čak i kada je u potpunosti ne razume. Često je reč o potrebi za identitetom i pripadanjem grupi.

2.3.3. Ponuda političara

Sledeće na šta treba obratiti pažnju jeste priroda ponude političara. Političari, kao što je već rečeno, „na političkom tržištu kandiduju ili nude svoju robu” a ta roba su javne politike i programi, obično utemeljeni na nekoj ideologiji. Za razliku od pravog tržišta, politička ponuda je daleko neelastičnija i građani ne biraju pojedinačne proizvode već **skupove** (ili kako se često kaže korpu) proizvoda. Objašnjenje za ovo je jednostavno. Uobičajeno postoji svega nekoliko partija a veliki je broj javnih pitanja. Ilustracije radi, zamislimo imaginarno društvo i državu u kome postoji pet javnih – političkih pitanja i po tri moguće strategije, odnosno odgovora na njih (npr. za, protiv, status kvo). Jedan politički program bi se sastojao od po jednog odgovora na svako pitanje. U takvoj situaciji broj različitih kombinacija pitanja i odgovora, tj. mogućih programa iznosi čak 3^5 , tj. 243.⁹⁶ Dakle, trebalo bi da postoje 243 ponude, odnosno partije da bi svaki glasač imao u potpunosti svoje preferencije ugrađene u predlog politike. Kako to nije slučaj glasači su prinuđeni da biraju zapravo sebi najbliži program i to od, u ovom slučaju, samo tri opcije. Zbog toga vladini programi nikada ne mogu izaći svima u susret i u sebi nose nužno i razočaranje za građane. U takvim okolnostima političar nastoji da što više izađe u susret tzv. **srednjem biraču**, tj. kreira takvu ponudu koja će mu najverovatnije obezbediti (re)izbor.

2.3.4. Politička stranka, političar i ambijent u kome radi

Načelno, pojedinac se može samostalno angažovati i kandidovati na nekim izborima ili uz pomoć političke partije. Iako postoje nezavisni kandidati na izborima, znatno su brojniji partijski. Da će kandidat po prirodi stvari pre

⁹⁶ Ovdje je reč o matematičkoj kombinatorici, odnosno preciznije u ovom slučaju se radi o varijacijama sa ponavljanjem. Broj mogućih varijacija od n elemenata koje možemo k puta birati, pri čemu svaki od elemenata može biti izabran više puta je $V = n^k$. Na primer, koliko se može ispisati petocifrenih brojeva sa ciframa 1, 3, 5? Prvi broj bi bio 11111, zatim 11113, 11115 itd. Ovdje je $n=3$, a $k=5$ pa je ukupan broj mogućih varijacija baš kao i u primeru sa političkim programima 3^5 , odnosno $3 \times 3 \times 3 \times 3 \times 3$, što iznosi 243.

koristiti stranku nego samostalno izaći na izbore ukazuje i model ekonomije obima. Naime, pojedinac u borbi za vlast raspolaže ograničenim resursima (novac, znanje, pristup medijima...). Sa druge strane, stranka predstavlja udruženje više pojedinaca i daleko je većeg kvantuma resursa. Ukratko, uz pomoć stranke kandidat će daleko lakše doći u poziciju vlasti, nego ako je samostalni kandidat. Ovo potvrđuje i realnost jer je mali broj uspešnih samostalnih kandidata.

Ono što je važno primetiti jeste da za visokopozicioniranog političara (pretpostavimo da je u pitanju predsednik neke relevantne stranke) njegova stranka koja mu omogućava, tj. olakšava dolazak na pozicije vlasti (što predstavlja njegovu dobit) istovremeno predstavlja i svojevrsni trošak. Naime, on, osim što treba da se dopadne prosečnom biraču, mora da vodi računa o interesima i nastojanjima svojih partijskih kolega (katkad se kaže partijske klike), pa i tzv. običnog članstva. Svi oni učestvuju (ili barem tako misle) u izbornom procesu i ukoliko se postignu dobri rezultati na izborima smatraju da su i oni doprineli izbornoj pobjedi, pa za to očekuju nagradu (zaposlenje u državnoj službi, napredovanje u hijerarhiji...). Ali, kako to inače u životu biva, očekivanja su često veća od realnih mogućnosti i to dovodi do unutarstranačkih tenzija i konflikata, koje lider stranke nastoji da minimizira ili bar prikrije, jer bi ukoliko javnost to sazna došlo do pada kredibiliteta i njega i njegove stranke. Ukratko, političar je prinuđen da stalno balansira između očekivanja građana i javnosti, sa jedne, i partijskih kolega i aktivista, sa druge strane.

U teoriji se kao izvori tenzija i sukoba unutar partija uglavnom navode: 1) sporovi oko strateških i idejnih opredeljenja (tzv. programski sporovi) i 2) „sirova” borba za više vlasti.⁹⁷ Razume se da će se i u drugom slučaju, kao uzrok tenzija i sukoba, predstavljati neslaganja oko programskih načela i vrednosti, iako je pravi uzrok sirova borba za vlast. Konflikti često izbijaju nakon izbora, povodom izbora koalicionog partnera (za formiranje vlade) i manifestuju se u dilemi da li izabrati za partnera programski blisku partiju koja traži veliki deo partijskog „kolača-plena” ili obrnuto.

Višedecenijskim izučavanjem unutarpartijskih odnosa među kojima značajno mesto zauzimaju odnosi tenzija i sukoba, a koji se, između ostalog, manifestuju u postojanju tendencija i/ili frakcija, došlo se i do nekih interesantnih zaključaka i zakonitosti. Naime, praksa je pokazala da se na istoj strani grupišu rukovodioci ili članstvo partije koji imaju neka zajednička obeležja (slični poslovi u partiji, kraj iz koga dolaze, generacijsko obeležje i sl.), a da poslanička funkcija takođe dovodi do čvršćeg vezivanja poslaničkog kluba (što je logično, imaju iste beneficije, solidna primanja, svakodnevno viđanje na poslu...). Ovo je navelo **Morisa Diveržea** (*Maurice Duverger*, 1917–2014) da zaključi da „ima manje razlika između poslanika dve suprotstavljene partije u parlamentu nego

⁹⁷ Goati, nav. delo, str. 177–178.

između poslanika i aktivista iste partije”.⁹⁸ Jedno od objašnjenja za ovo je to što partijsko rukovodstvo i lider teže prvenstveno dobrom izbornom učinku pa, shodno tome, svoje stavove i stanovišta upodobljavaju prosečnom biraču, što nekada odudara od interesa članstva i nižih partijskih rukovodilaca koji nastoje da utiču na „sitne partijske poslove”, pri čemu uporište za svoje delovanje traže u partijskoj doktrini, odnosno ideologiji.⁹⁹ Zbog toga lider partije i njen najuži rukovodeći krug nastoje da, koliko je to moguće, preventivno, raznim mehanizmima ograniče uticaj aktivista, tj. nižih partijskih rukovodilaca i tzv. običnog članstva, što je uzrok za stalnu unutarpartijsku latentnu napetost. Može se bez mnogo ustručavanja pretpostaviti da u jednoj partiji ova vrsta napetosti uvek postoji, a da je politički preduzetnik visokog ranga (npr. šef partije) u stalnoj ulozi „balansera” spoljašnjih aktivnosti partije (odnos prema drugim partijama, vođenje računa o izbornom učinku, o prosečnom glasaču, te imidžu u javnosti) i obuzdavanja unutarpartijskih nesuglasica i napetosti.

Slika 5. *Političar – na putu do izborne pobjede*



2.4. Politička stranka kao firma – finansijsko poslovanje političkih partija

Tradicionalno, politička stranka ili partija se posmatra i definiše kao grupa ljudi sa strukturiranom organizacijom čiji je cilj osvajanje vlasti ili, u skromnijoj varijanti, uticanje na vlast i oblikovanje politika. Osnovni konstitutivni

⁹⁸ Duverger, 1973, prema Goati, nav. delo, str. 179.

⁹⁹ John D. May, “Opinion Structure of Political Parties: the special law of curvilinear disparity”, *Political studies*, Volume 21, Issue 2, 1973, pp. 135–151.

elementi političke partije su njena organizacija, program koji bi trebalo da proizlazi iz određene ideologije, kao i već pomenuti cilj, a to je težnja ka vršenju vlasti. Pri elaboraciji političkih partija analizira se njihova interna struktura i unutarpartijski odnosi, kao i odnosi sa spoljašnjim akterima (drugim strankama, interesnim grupama, javnošću uopšte). Osim toga, značajno polje istraživanja čini i finansijsko poslovanje partije. Ovo polje je poslednjih decenija sve značajnije s obzirom na to da su permanentno rasli partijski troškovi.

Po teoriji javnog izbora baš kao što je svrha preduzeća ostvarivanje profita, analogno tome jedna politička partija nastoji da ostvari što veću političku moć. Ta moć je bitno determinirana i finansijskim sredstvima kojima partija raspolaže, mada to ne znači da novac uvek igra odlučujuću ulogu u životu jedne političke partije. Odnos novca i partijske moći nije jednostavan ni linearan. Dosadašnja istraživanja ukazuju na to da direktna srazmernost novca i partijske moći (što znači: što više partijskog novca to veća moć partije) postoji kod novih i mlađih stranaka na partijskoj sceni, dok protokom vremena i „rutinizacijom” partije ova veza slabi. To znači da se nakon određene kritične tačke partijski novac ne može više konvertovati u političku moć (o tome više nešto kasnije).

U svakom slučaju, da bi se u potpunosti shvatilo funkcionisanje javnog sektora, važno je poznavati mehanizme kojima partija dolazi do novca, ali i biti svestan toga da su retke one promene u javnom sektoru koje ugrožavaju materijalne i finansijske interese partija.¹⁰⁰

2.4.2. Rast partijskih troškova

Tokom dvadesetog veka došlo je do drastičnog povećanja partijskih troškova naročito u vreme izborne kampanje. U prošlom veku dolazi do pojave elektronskih medija, te njihovog značaja za partijski i politički život. Širenje masmedija je za jednu partiju značilo mogućnost da se dopre do širih društvenih slojeva, ali je prisustvo u medijima trebalo i platiti medijskim kućama. Drugi uzrok povećanja partijskih troškova jeste i ekspanzija tzv. profesionalnog partijskog aparata usled uslozljavanja društva i društvenih tokova, kao i specijalizacije i profesionalizacije u mnogim životnim oblastima. Partije često prikrivaju svoje realne troškove pa ostaju samo pretpostavke o količinama utrošenog novca kojim se plaćaju medijske i lobističke kuće koje treba da

¹⁰⁰ Više o odnosu novca, partijskog finansiranja i demokratije u: Karl-Heinz Nassmacher, "Introduction: Political Parties, Funding and Democracy", in: Reginald Austin, Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003, pp. 1–19.

stvaraju pozitivan imidž partije u društvu. Osim toga, postoje indicije o ogromnim troškovima za neetične radnje poput kupovine glasova.

Zbog toga su partije uprkos brojnim kanalima kojima dolaze do novca često u oskudici, jer, pored navedenih troškova, treba organizovati i finansirati javne skupove, promotivni materijal, agitaciju „od vrata do vrata” i sl. Ipak zanimljivo je da se interesovanje i sistematičnije izučavanja partijskih finansija javlja tek nakon Drugog svetskog rata (tačnije od pedesetih godina), iako su moderne političke partije nastale još u 19. veku. Razlog za ovo je jedna važna činjenica a to je da se tek nakon Drugog svetskog rata pojavilo državno finansiranje partija, odnosno finansiranje partija iz javnog budžeta. Do tada su partije finansijska sredstva nabavljale samo iz privatnih izvora (članarine, donacije i sl.). Shodno tome, kako se smatralo da su partijski prihodi interna i u neku ruku privatna stvar, to se isto smatralo i za rashode, te pitanje finansijskog poslovanja dugo nije izazivalo veliku pažnju istraživača. Osim toga, nije bilo lako (a što je i danas slučaj) doći do relevantnih informacija u vezi sa ovom temom, što je otežavalo ovu vrstu analize.

Do važnih promena na polju finansiranja političkih partija dolazi najpre u (zapadnoj) Nemačkoj, tokom pedesetih godina prošlog veka, kada je odlučeno da se rad političkih partija finansijski podržava od države. Osnovni motiv za ovaj potez bio je smanjenje podložnosti političara korupciji, mada je ovo obrazložano i nekim pozitivnim društvenim funkcijama koje partija vrši (agregacija interesa i utvrđivanje opšte volje, odabir kandidata za nosioce vlasti, informisanje birača i sl.). Primer Nemačke sledile su i mnoge druge zemlje, pa je finansiranje partija iz javnih budžeta ubrzo postalo globalni fenomen, a sume novca namenjene za ove svrhe permanentno su rasle.

Ono na šta treba obratiti pažnju jeste to da državno finansiranje političkih partija na neki način znači partijsko vlastito finansiranje. U ovom slučaju jedna te ista grupa ljudi je i donosilac odluke o visini izdvajanja za partije ali i grupa na koju se odluka odnosi. Na primer, zakon kojim se reguliše finansiranje političkih partija donose članovi parlamenta koji su istovremeno i članovi partija o čijem finansiranju odlučuju. Stoga se nameće logično pitanje: da li će političari zloupotrebiti svoje položaje i javnim novcem (poreskih obveznika) plaćati sopstvene partijske troškove. Zbog ove bojazni postoje brojni kontrolni mehanizmi i insistiranje na transparentnosti kako bi se osujetila potencijalna prekomerna upotreba državnog novca za partijsko finansiranje.

2.4.3. Odnos novca i demokratije – pretvaranje novca u političku moć

Danas je očigledno da političke partije, naročito u vreme izborne kampanje, troše pozamašne svote novca. Kako je novac preko potreban za rad političkih partija nameće se pitanje: za koga će političar imati „više sluha”, za onog ko glasa za njega ili za onog ko ga finansira? U siromašnijim državama sa nižom demokratskom kulturom, te još uvek nestabilnim institucijama partije često zavise od svojih finansijera. U strukturi prihoda današnjih političkih partija članarine i donacije „običnih građana” čine tek neznatan deo. Najveći deo čine državna davanja, ali veruje se i davanja bogatih pojedinaca ili grupa, što često nije vidljivo i do kraja transparentno.

Osim što je dobar deo partijskih prihoda pod „velom tajne”, tj. nisu uvek jasni i poznati izvori partijskog finansiranja, slično tako nije do kraja poznato na koji način i za koje se sve svrhe partijski novac troši. „Način na koje partije koriste novac u izbornom takmičenju nije uvek u skladu sa demokratskim principom 'jedan čovek – jedan glas', jer upotreba novca kao političkog resursa uvodi nejednakost pri raspodeli bogatstva u politički proces”. Ovo je naročito vidljivo u postkomunističkim državama u kojima bogatiji slojevi mogu finansijskom podrškom bitno da ojačaju svoj uticaj i tako ograniče načelo ravnopravnosti građana. Ne treba smetnuti sa uma da „traganje za novcem može podstaći političare da više slušaju one koji pomažu njihove kampanje nego one koji glasaju za njih ili njihove partije”.¹⁰¹

S obzirom na značaj novca u politici i činjenicu da ga nemaju svi u istoj meri, možemo se upitati da li u realnosti zaista važi demokratski princip jedan čovek – jedan glas? Ukoliko se pođe od pretpostavke da novac ima odlučujuću ulogu u politici i činjenice da je prilično nejednako raspodeljen u društvu onda bi se došlo do zaključka da pomenuti postulat demokratije ne važi. To bi za posledicu imalo urušavanje čitavog koncepta demokratije kao jedne velike iluzije, budući da njen temelj čini zapravo realno nepostojeći princip jednakosti, odnosno ravnopravnosti svih građana u demokratskom sistemu. Da li je, u tom slučaju, priča o demokratiji, pluralizmu, jednakim mogućnostima itd. samo mit, dok se istinska moć i politički proces „vrti” pre svega oko novca? Ovo pitanje se može postaviti i na sledeći način: ako je tačna pretpostavka da novac igra odlučujuću ulogu u političkom životu, da li je onda volja građana od perifernog značaja, a politički procesi u zemljama u kojima funkcionišu demokratske institucije samo su prividno demokratske?

Ipak, odgovori istraživača na ovo pitanje nisu „crno-beli”, tj. nisu u potpunosti ni optimistični ni pesimistični. Ono oko čega se slažu jeste to da je

¹⁰¹ Goati, nav. delo, str. 195.

poznavanje načina na koje partije dobijaju i troše novac neophodno za razumevanje njihovog delovanja koje bitno determinira ceo politički sistem. Sa ovim u vezi je pitanje mogućnosti konvertovanja novčane moći u glasove na izborima a time u političku moć. Neka istraživanja i praktična iskustva pokazuju da, iako novac bitno utiče na političku moć, ne postoji direktna veza između nje i novca. Drugim rečima, novac može u znatnoj meri da indukuje političku moć, ali nije jedini ni svemoćni resurs. Ovu postavku ilustruju brojni slučajevi u kojima na izborima nije pobedila ona partija (ili njen kandidat) koji su uložili najviše novca. Zbog toga se kaže da korelacija između novca i izbornog učinka, odnosno političke moći svakako postoji ali da ona nije uvek direktna i linearna već da je složena. Istraživači u ovoj oblasti smatraju da je moć novca daleko veća na početku izbornog procesa i kod mlađih, odnosno novih partija a da vremenom opada. Ovo se događa zbog toga što na izborni uspeh partija, odnosno kandidata utiču i drugi činioci kao što su prethodni rezultati, spretnost i nastup tokom kampanje itd. Kad je reč o mlađim, tj. novijim partijama novac može znatno doprineti rastu njihove popularnosti (tj. važi veza više novca – više političke moći) dok kod starijih partija posle određene granice „upumpavanje” novca ne donosi novu političku moć. Ovo se može objasniti svojevrsnom „rutinizacijom” partije kada građani imaju već relativno čvrst stav o njoj, te naknadno trošenje novca od strane partije ne proizvodi bolji izborni učinak, odnosno povećanje političke moći.

2.4.4. Tragovi nezakonitog trošenja partijskog novca

Kada je reč o temi kao što je ova (finansijsko poslovanje partija), treba imati na umu da je najveći broj iskaza u formi pretpostavki i sumnji a ne strogih tvrdnji iz razloga što je partijsko finansiranje dugo bilo pokriveno „velom tajne”. Ovo je proizlazilo i iz činjenice da su partijske finansije bile „privatna” stvar partije budući da se one dugo nisu finansirale iz državnog budžeta. Već je bilo reči o tome da su prve partije, okvirno govoreći, nastale početkom 19. veka, a da je tek oko vek i po kasnije došlo do pojave javnog finansiranja partija. Ipka, uprkos toj činjenici (finansiranju iz državnog budžeta), finansijsko poslovanje današnjih partija je i dalje dobrim delom tajnovito.

Osim legalnog finansiranja, dosta je tragova i pretpostavki o nelegalnim tokovima novca, koji se teško otkrivaju i procesuiraju. Mogući izvori nelegalnog finansiranja su: nezakoniti pokloni, novac stečen korupcijom, (zlo) upotreba državnih resursa, dobijanje sredstava zarad obezbeđivanja neke koristi, zatim novac koji dolazi iz nečasnih izvora (kriminalni krugovi). Takođe postoje i indicije o trošenju novca na nezakonit način kao što je npr. kupovina glasova.

Nelegalne i neetičke radnje u vezi partijskih finansija koje bi mogle da utiču na demokratski proces i iskrivljavanje volje građana i javnog interesa predmet su brojnih zakona i propisa kojim se nastoje preduprediti ove negativne pojave.

2.4.5. Struktura partijskih prihoda

Konačno, za analizu realne političke i partijske moći potrebno je poznavati strukturu partijskih prihoda, kao i ključne aspekte od kojih zavisi finansiranje partije, a samim tim i njen opstanak. Finansijska sredstva, odnosno prihodi partija u savremenim demokratskim partijskim sistemima dolaze iz dva izvora i to:

1. Državno finansiranje (sredstva iz javnog budžeta) i
2. Privatni izvori.

Kada je reč o strukturi finansijskih prihoda jedne stranke važno je da li u njoj dominira novac iz budžeta ili iz privatnih izvora jer će to bitno uticati na ponašanje i cilj partije – da li joj je primarno da dođe na vlast, po svaku cenu, odnosno da ostvari dobar izborni učinak ili prvenstveno da zastupa interese grupe, odnosno dela društva koje zastupa. U vezi partijskog novca interesantna su još neka praktična pitanja na koja se često i ne obraća pažnja, kao na primer ko konkretno raspolaže sredstvima (da li rukovodioci, poslanička grupa, izborni kandidat itd.), što bitno utiče na stvarnu moć u stranci.

Drugo važno pitanje je odnos prihoda pomenuta dva izvora. Negde partije dobijaju veoma malo novca od države ili uopšte ne dobijaju direktno novac, već samo indirektnu podršku. To je slučaj u Velikoj Britaniji, Irskoj, Japanu, SAD, Australiji, Kanadi.¹⁰² Odnos ove dve vrste partijskih prihoda varira od države do države, ali treba pomenuti da u postsocijalističkim državama državna davanja čine najveći deo partijskog budžeta (po nekim procenama je ovaj deo dostizao čak 90% ukupnih partijskih prihoda). Ovo jasno ukazuje na to da je pitanje kvalifikacije za dobijanje novca iz budžeta, odnosno ulaska u parlament pitanje opstanka partije.¹⁰³ S obzirom na značaj ove teme, još neki njeni aspekti treba detaljnije da budu sagledani.

Kada je reč o **državnom finansiranju partija**, odnosno prihodima partija koje dobijaju od države, obično se dobija novac po dva osnova. Jedan je

¹⁰² Goati, nav. delo.

¹⁰³ Napomena: Ovde je reč o legalnim finansijskim tokovima političkih partija. Šta se događa „iza kulisa” i da li partija ili pojedinci raspolažu i mnogo većim novcem koji nije vidljiv u računovodstvenim knjigama ostaje nam samo da slutimo i nagađamo.

redovan rad partije i sledovanje novca na godišnjem nivou, a drugi je izborna godina kada partije, osim redovnog novca, dobijaju novac za troškove izbora i izbornih kampanja. U većini država postoje zakoni kojima je uređeno finansijsko poslovanje partije. Njima se često utvrđuje i procenat ukupnog budžeta koji se izdvaja za finansiranje partija i on obično iznosi od 0,01 do 0,5% budžeta.¹⁰⁴ Važno pitanje jeste kriterijum kvalifikacije, odnosno koje sve partije i u kom odnosu dobijaju novac namenjen za finansiranje partija. U najvećem broju država postoji proporcionalnost raspodele sredstava na osnovu osvojenih mandata u parlamentu. Što se tiče uslova koji stranka treba da ispunji da bi se uopšte kvalifikovala za dobijanje novca iz budžeta, u velikom broju država to je **cenzus**, odnosno minimalan procenat glasova na izborima, neophodan za ulazak u parlament. Jednostavnije rečeno, samo ukoliko partija uđe u parlament dobija novac od države. Međutim, u nekim državama postoji tzv. **prag preživljavanja**. Reč je o minimalnom procentu osvojenih glasova na izborima koji je neophodan da se ostvari kako bi se stranka kvalifikovala za finansiranje iz državnog budžeta. Na primer, u ovim slučajevima cenzus može biti 4 ili 5% a prag preživljavanja samo 1 ili 2%. Ovo partijama koje nisu uspele da pređu cenzus ali ipak imaju izvesno glasačko telo daje veće izgleda da opstanu do narednih izbora. Ovim rešenjima se nastoji očuvati pluralizam i konkurencija ideja na političkoj sceni. Stoga su cenzus i prag preživljavanja dobar indikator dostupnosti „političkog tržišta” za građane. Na kraju, kada je reč o državnim davanjima i podršci države partijama treba pomenuti i indirektnu državnu pomoć kao što je, na primer, ustupanje medijskog prostora na nacionalnim frekvencijama u vreme izborne kampanje.

Kada je reč o **privatnim izvorima finansiranja partija** može se konstatovati nekoliko vrsta izvora:

- Članarine;
- Partijski porez;
- Pokloni (donacije);
- Privredna delatnost.

Značaj pojedinačnih privatnih izvora zavisi od mnogo faktora kao što su: vreme nastanka partije, tip partije (kadrovska, masovna, sveobuhvatna, klijentska), tako da je teško generalno govoriti o ovim segmentima. Ipak, postoje i neka zajednička obeležja.

¹⁰⁴ U Srbiji se, na primer, izdvaja 0,105% ukupnih poreskih prihoda za finansiranje redovnog rada političkih subjekata. „Sredstva iz javnih izvora koja se obezbeđuju za finansiranje redovnog rada političkih subjekata čiji su kandidati izabrani za narodne poslanike, poslanike, odnosno odbornike određuje se na nivou od 0,105% poreskih prihoda budžeta Republike Srbije, poreskih prihoda budžeta autonomne pokrajine, odnosno poreskih prihoda budžeta jedinice lokalne samouprave.” Član 16. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, Sl. glasnik, 43/2011, 123/2014.

Članarina predstavlja novac koji partiji daju njeni članovi bez obzira na stepen njihovog aktivizma u stranci. Reč je uglavnom o simboličnoj sumi koju član plaća i ona je, pored posedovanja partijske knjižice, indikator da li je neko formalno član partije. Članarina je u proteklim decenijama u zemljama stabilnih demokratija zauzimala značajno mesto u ukupnim prihodima, mada je i dosta oscilacija po pitanju značaja članarine. Ona je uvek bila značajnija za radničke i levičarske partije koje su, po svojoj prirodi, masovnije od liberalnih i konzervativnih koje su bile više vezane za krupniji kapital, trgovce i bogate pojedince. Po nekim izvorima, članarina Laburističke partije u UK je krajem osamdesetih godina iznosila oko 17%, a Socijaldemokratske partije u Nemačkoj čak 43% ukupnog partijskog budžeta. U postsocijalističkim državama članarine su bile prvi stabilan mada mali deo prihoda. Tako je tokom devedesetih godina udeo članarine u ukupnim partijskim prihodima u Bugarskoj i Mađarskoj iznosio svega nekoliko procenata a nešto više u Češkoj i Slovačkoj (10–15%).

Ipak, kod većine današnjih partija veliki deo članstva je pasivan i tzv. „obični članovi” se u praksi bitno razlikuju od statutarne projekcije. Po nekim izvorima, u zemljama stabilne demokratije aktivno je tek između jedne desetine i jedne četvrtine od ukupnog broja formalnih članova. Ova pasivnost se odnosi i na plaćanje članarine, pa je udeo članarine u ukupnom partijskom prihodu sve manji. Ove tendencije u današnje vreme interneta i lake dostupnosti informacija učinile su da članstvo ponekad više košta partiju (tačnije njeno rukovodstvo) nego što joj doprinosi. Sa jedne strane, partije žele brojno članstvo, ne samo zbog više materijalnih davanja već i zbog drugih praktičnih potreba kao što su: obezbeđivanje sigurnih glasova, agitovanje za partiju u vreme izborne kampanje i sl. Osim toga, brojno članstvo ima i simboličku vrednost za partiju (demokratska legitimnost, popularnost partije). Međutim, sa druge strane, za partiju (odnosno rukovodstvo) brojno članstvo predstavlja i svojevrsan trošak (ne mora uvek biti materijalno) i ograničenje, pošto mora da vodi računa o interesima i aspiracijama članova. Ukoliko se ne ispune apetiti članova nastaje rizik da nezadovoljno članstvo istupi iz partije i počne otvoreno da je kritikuje, što bitno narušava njen kredibilitet.

Sledeći privatni izvor prihoda je tzv. „**partijski porez**”. Reč je o davanju rukovodilaca koji zauzimaju važne partijske i državne položaje. U velikom broju partija važi pravilo da njen član, ako zahvaljujući i uz pomoć nje dođe do značajne javne funkcije i dobre zarade, treba na neki način da joj se oduži. To oduživanje je najčešće u formi tzv. partijskog poreza kroz koji funkcioner deo svoje zarade poklanja partiji. Partijski porez je značajan izvor finansiranja partija, sudeći bar po udelu u ukupnom budžetu, te je po tom kriterijumu značajniji od članarine. Zbog toga nije neuobičajeno što neke partije u postsocijalističkim državama izbegavaju privatizaciju i nastoje da očuvaju veliki

državni sektor (npr. javna preduzeća, brojna državna tela, odbore...) budući da im upravo to omogućava značajne prihode i političku moć.

Naredni, moglo bi se reći i kontroverzni oblik privatnog partijskog prihoda su pokloni ili **donacije**. Donacije su davanja (uglavnom novčana) koja znatno prevazilaze simboličnu članarinu koju bi trebalo da plaćaju članovi. Kontroverznost je pomenuta iz razloga što donacije, sa jedne strane, predstavljaju najintenzivniji oblik političke participacije, a, sa druge, postoji sumnja u altruističke i filantropske motive donatora. Zapravo, ovde postoji problem odnosa novca i demokratije, o kojoj je već bilo reči, i o osnovanoj bojazni da će bogatiji slojevi u društvu intervencijom na ovaj način još više učvrstiti i poboljšati svoj položaj a što često biva na štetu većine građana i opšteg interesa (npr. obezbeđivanje monopolske pozicije, traženje renti za učinjenu uslugu – donaciju u predizbornoj kampanji i sl.). Da nije reč samo o bojazni i sumnjama svedoče i brojne političke afere, koje su se uglavnom ticale finansijskog poslovanja partija i donacija. Zbog toga, da bi se predupredile moguće zloupotrebe postoje brojna zakonska ograničenja i zahtevi za transparentnošću davanja donacija partijama.¹⁰⁵ Stoga je ova materija u najvećem broju država detaljno zakonski uređena. Ograničenja koje postavljaju zakoni se često odnose na zabranu poklona i donacija od lica iz drugih država. Drugo ograničenje je maksimalna suma novčanih poklona koju pojedinci mogu pokloniti partijama (najčešće je limit određen broj minimalnih ili prosečnih zarada)¹⁰⁶. Postoje takođe ograničenja za davanja korporacija (u nekim slučajevima i zabrane). U postsocijalističkim državama postoje i zabrane donacija od preduzeća koja su u celosti ili delom u vlasništvu države. Pored toga, ograničava se i maksimalna suma novca koja se može potrošiti u kampanji. U nekim državama, da bi se predupredile zloupotrebe, donacije partiji se ne mogu uplatiti direktno već samo preko ovlašćenog lica.

Konačno, partije mogu dolaziti do novca i kroz **privrednu delatnost**. Ipak, pošto partije nisu preduzeća i tu postoje izvesna ograničenja. U nekim državama su ove aktivnosti (privredne, odnosno komercijalne) svedene samo na neke aktivnosti (obično izdavaštvo i kulturna delatnost). U Srbiji je ranije postojalo pravilo po kome partija može najviše 20% ukupnih prihoda

¹⁰⁵ *Financing Democracy – Framework for supporting better public policies and averting policy capture*, (eds.) Julio Bacio Terracino, Yukihiko Hamada OECD. 2014/3, pp. 22–27.

¹⁰⁶ Na primer, u Srbiji maksimalna vrednost davanja na godišnjem nivou, koje jedno fizičko lice može dati političkim subjektima za redovan rad, iznosi najviše 20 prosečnih mesečnih zarada, dok je limit za pravno lice 200 prosečnih mesečnih zarada. Takođe, po Zakonu, davanje čija je vrednost na godišnjem nivou veća od jedne prosečne mesečne zarade javno se objavljuje. Shodno tome, partija, odnosno politički subjekt je dužan da informaciju o davanju koje je veće od jedne prosečne mesečne zarade objavi na svom veb-sajtu u roku od osam dana, od dana dobijanja donacije.

da ostvari na ovaj način, dok Zakon koji reguliše ovu oblast, usvojen 2011, precizira da „politički subjekat ne može sticati prihod od promotivne, odnosno komercijalne delatnosti”.¹⁰⁷ Inače, idući od države do države, širok je dijapazon komercijalnih aktivnosti od kojih partija može steći prihod poput publikovanja novina, prodavanja partijskog promotivnog materijala, prihodi od partijskih klubova – kafea i sl. Osim ovih aktivnosti manjeg obima, u nekim državama partije mogu imati i vlastita preduzeća. U Velikoj Britaniji, na primer, Laburistička partija ima svoje kladionice. U ovu vrstu prihoda spada i prihod od imovine (ukoliko je partija poseduje). Zbog svih ovih mogućnosti treba biti oprezan oko istraživanja partijskih finansija, te utvrditi realne granice jedne političke partije budući da u savremenim uslovima one mogu da osnivaju autonomne organizacije sa statusom pravnog lica. Otuda je ispravna opaska da pri analizi partijskog finansijskog poslovanja partiji treba pristupiti kao „holding kompaniji”.¹⁰⁸

Na kraju treba skrenuti pažnju na to da, i pored složene regulative finansijskog poslovanja partije, stoji stalna tendencija partija da zaobiđu propise. Najčešći instrumenti kojima se nastoje sprečiti zloupotrebe su periodično informisanje javnosti o finansijskom poslovanju i obaveza identifikovanja donatora koji daju sumu veću od određene propisane sume. Partije su takođe obavezne da vode registar prihoda i rashoda koje kontrolišu nadležni organi. U zavisnosti od države nadležni organ za ove poslove može biti ministarstvo, predsednik parlamenta, specijalni sudovi ili nezavisna tela. Iskustvo je pokazalo da stvarnu kontrolu može da vrši samo jak i nezavisan autoritet koji je ovlašćen da nadgleda finansijsko poslovanje partija, ali i da istražuje i po potrebi pokreće zakonski postupak. Uprkos svemu tome brojne su tendencije zaobilaznja svih ovih pravila, kao i afere oko nelegalnog finansiranja partija širom Evrope i sveta.¹⁰⁹ Ove vrste afere i izbegavanja zakona karakteristični su kako za stabilne demokratije tako i za postsocijalističke države. Ipak, ono po čemu se bitno razlikuju jesu posledice koje snose akteri političkih afere. Zapadni političari su nakon afere prinuđeni da se povuku zbog stigmatizacije medija i javnosti, dok u državama krhkiije demokratije to ne mora da bude slučaj.

¹⁰⁷ Član 14. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, Sl. glasnik, 43/2011 i 123/2014.

¹⁰⁸ Karl-Heinz Nassmacher, “Comparing Party Campaign Finance in Western Democracies”, in: Arthur B. Gunlicks (ed.), *Campaign nad Party Finance in North America and Western Eruope*, Iuniverse, Lincoln NE, 2000, pp. 233–267.

¹⁰⁹ U Srbiji je, na primer, 2004. samo 5 od 396 registrovanih partija Odboru za finansije u predviđenom roku dostavilo potpunu dokumentaciju i još 45 partija sa zakašnjenjem ili nepotpunom dokumentacijom. 2005. je samo 3 od 421 registrovane stranke dostavilo dokumentaciju o finansijskom poslovanju u skladu sa zakonom. Izvor: Goati, nav. delo, str. 228.

2.5. Građani – birači kao potrošači – značaj medija

U teoriji javnog izbora građani, odnosno birači na izborima posmatraju se i analiziraju kao potrošači na tržištu. Na tržištu je potrošač ili kupac spreman da da određenu količinu novca za dobro ili uslugu koja mu treba. „Novac” kojim građanin, tj. birač na izborima raspolaže jeste njegov glas. Iako se mogu povući paralele između birača i potrošača, te procesa kupovine i glasanja, postoje i izvesne razlike, a tiču se prvenstveno racionalnosti kupovine, odnosno glasanja. Naime, u procesu kupovine je izvesna korist ili interes koji kupac postiže. Čovek koji je spreman da izdvoji iz svog ličnog budžeta određenu količinu novca, na primer za auto, imaće ga ubrzo u svojoj garaži, kao i informaciju da li je i u kojoj meri zadovoljan svojim izborom (kupljenim autom). Situacija sa „kupovinom javne politike” na „političkom tržištu” je ipak nešto drugačija. Najpre, izvesnost da će za svoj glas dobiti ono što želi je znatno manja budući da konačni ishod izbora zavisi od velikog broja drugih glasača. Otuda proizlazi pitanje **motivacije izlaska na izbore** i ono je jedno od prvih koje se postavlja pri analizi ponašanja birača. Naredno važno pitanje je **šta ključno utiče na opredeljenje birača** – da li su to informacije koje poseduje ili pak nešto drugo? Sledeći važan fenomen u vezi ove teme jeste pitanje tzv. **srednjeg birača**. Reč je o konceptu koji je značajan zbog tzv. konvergencije partija, odnosno približavanja njihovih programa, ciljeva instrumenata, o čemu će kasnije biti više reči. Konačno, interesantan je i **odnos birača (ili bolje rečeno javnog mnjenja) i političara**. Ključno pitanje ili dilema je ko koga determinira, tj. da li javno mnjenje determinira političare, odnosno njihovu ponudu (javne politike), ili pak političari oblikuju javno mnjenje tako da budu prihvaćene politike (kao roba) koje nude?

2.5.1. Motiv za izlazak na izbore

Ovo je jedno od težih pitanja za teoriju javnog izbora. Već je pomenuto da na tržištu pojedinac daje novac za nešto što smatra vrednim, odnosno da se ponaša racionalno. Kada je reč o glasanju, birač takođe može smatrati ponudu određene politike vrednom. Na primer, to može biti poljoprivrednik koji je odlučio da glasa za stranku koja obećava veće subvencije za poljoprivredu. Vrednost ili dobit koju birač očekuje ne mora biti uvek novčana. Dobit ili vrednost za pojedinca kome je stalo do životne sredine i očuvanja biodiverziteta je ponuda programa zelene stranke. Slično kao i na tržištu, pojedinac ima svoje preferencije i za svoj novac (a imajući na umu da raspolaže ograničenom

sumom novca) nabavlja onu robu koja je za njega u datom trenutku najvažnija ili najpotrebnija. Međutim, postoji jedna bitna razlika između kupovine na tržištu i glasanja a to je verovatnoća da će baš glas posmatranog birača njemu doneti dobit. Na tržištu je izvestan rezultat razmene. Iz našeg primera kupovine auta, čovek koji da novac za ono što u nekom trenutku smatra vrednim (auto) izvesno će ga i posedovati. Ali pomenuti poljoprivrednik može ostvariti dobit i ako ne izađe na izbore, jer je i tada moguća pobeda partije koju preferira. U teoriji javnog izbora sve se posmatra kroz odnos troškova i dobiti, a princip racionalnosti ukazuje na ponašanje aktera koji nastoje da minimizuju trošak i maksimizuju dobit. Shodno tome, glasanje predstavlja svojevrstni trošak (sam odlazak na izbore, mogućnost da se to vreme drugačije provede) koji može da se izbegne, a da se ipak ostvari određena dobit. Gledajući striktno sa aspekta teorije javnog izbora, sasvim bi bilo racionalno da pojedinac ne izađe na izbore, sem u slučaju kada je njegov glas odlučujući, u smislu da li će njegova partija dobiti ili izgubiti na izborima. Takva verovatnoća je toliko mala, naročito u državama sa višemilionskim stanovništvom, da se praktično može svesti na nulu. Odatle bi sledio zaključak da nema smisla glasati. Ali kada bi svi tako rezonovali onda niko ne bi ni glasao. U realnosti ljudi ipak izlaze na izbore i glasaju (u većem ili manjem procentu). Kako čist odnos troška i dobiti i princip racionalnosti, koji su u osnovi teorije javnog izbora, nisu dovoljni da objasne zašto ljudi izlaze na izbore, mora se potražiti drugi odgovor.

Alternativna objašnjenja se oslanjaju na ređe pominjani koncept u ovoj teoriji a to je altruizam ili psihološke ljudske potrebe, a eventualno i na neke objektivne pritiske koji podstiču ljude da glasaju. Kada je reč o altruističkim pobudama, pretpostavka je da ljudi imaju svojevrstnu „psihičku dobit” od samog čina učestvovanja u kolektivnoj akciji kakvo je glasanje. Ovde nije reč o realnom ili stvarnom doprinosu koliko o sopstvenoj percepciji ili svesti, ili bolje rečeno osećaju da učestvujemo u nečemu što je važno. Ovo može ići i do nekih banalnijih motiva (biti viđen, sresti poznanike itd). Takođe, i osećaj građanske dužnosti može biti motiv.¹¹⁰ Osim altruizma, može se pretpostaviti da postoji i tzv. društveni pritisak da se izađe na izbore i glasa. Taj pritisak može dolaziti od porodične, poslovne ili uopšte društvene okoline. Ali, kako su savremena društva sve više atomizovana, naročito u velikim gradovima, ovaj argument nema veliku snagu.

¹¹⁰ Iako ovo objašnjenje izgleda kao logično i zdravorazumsko, ono uvodi svojevrstnu zabunu kada je reč o osnovnim pretpostavkama teorije javnog izbora. Jer ako bi pretpostavka da se birači ponašaju krajnje racionalno bila tačna, onda oni ne bi ni izlazili na izbore. Ako se, pak, ponašaju drugačije (ne samo racionalno u smislu odnosa dobiti i troškova, već i altruistički ili zbog osećaja građanske dužnosti), onda ni pomenuta pretpostavka nije u potpunosti tačna.

Na kraju, ipak treba reći da se na pitanje zašto uopšte ljudi izlaze na bira-lišta daju odgovori samo u formi pretpostavki, te pitanje ili, kako se još naziva, zagonetka glasanja¹¹¹ ostaje verovatno jedna od najvećih zagonetki konstitu-cionalne ekonomije.¹¹²

2.5.2. Šta utiče na ponašanje – opredeljenje birača

Osnovno pitanje ovde jeste da li se birač ponaša racionalno ili iracional-no, odnosno da li se birač opredeljuje za stranku ili kandidata iz racionalnih ili iracionalnih razloga. Podsetimo se, racionalan je onaj birač ako na njegovo opredeljenje ključno utiču njegovi interesi. A šta su interesi zavisi od njego-vih ličnih nazora i pogleda na svet. Iracionalno opredeljenje za neku stranku ili kandidata podrazumeva uticaj nepostojećih ili irelevantnih razloga, ili kada se birač opredeljuje u stanju afekta.¹¹³ Iracionalan je, dakle, onaj birač koji se ne odlučuje na osnovu svojih ključnih interesa već na osnovu nečeg drugog. Sa ovim u vezi je pitanje prirode interesa, o čemu je već bilo reči u uvodnom delu knjige. Naime, ako je interes osvešćena potreba, možemo postaviti pi-tanje da li ta „osvešćenost” može biti nametnuta? Da li se u autoritarnijim i manje demokratskim društvima, u kojima je nizak nivo političke kulture i uopšte nizak nivo obrazovanosti društva, može kroz kontrolisane medije nametnuti određen način mišljenja? Politička istorija i praksa nam pokazuju da su takve situacije i te kako moguće. Političke elite često nemajući uspeha u realnoj ekonomiji i podizanju životnog standarda ljudi pribegavaju manipula-cijama, populizmu, šovinizmu i sl. Često se u takvim situacijama konstatuje – konstruiše kakav neprijatelj (unutrašnji i/ili spoljni) a politika se predstavlja kao bitka za opšti (nacionalni ili državni) interes, odnosno kao bitka protiv neprijatelja. Ali, ako je taj neprijatelj zapravo izmišljen onda je moguće da se većina birača na izborima ponaša iracionalno. Sa ovim u vezi posebno je često nacionalističko osećanje pogodno za manipulacije.

Jedan od uslova da se birač ponaša racionalno jeste **posedovanje va-ljanih informacija** o kandidatima i partijama. Upitno je da li, koliko i kakve informacije poseduju birači. Posedovanje potpunih informacija o političkoj

¹¹¹ Reč je o tzv. Daunsovoj zagonetki koju je aktuelizovao u svom delu: Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York, 1957.

¹¹² Tako nijedan od predloženih pokušaja da se reši „zagonetka glasača” ne nudi sasvim valjan i uverljiv izlaz i i ovaj problem ostaje verovatno jedna od najvećih misterija konstitu-cionalne ekonomije. M. Prokopijević, *Konstitucionalna ekonomija*, nav. delo, str. 53.

¹¹³ Sa ovim u vezi je i pojava malih i „egzotičnih” partija koje ismevaju slabosti političke ponude i izbora, a koje katkad ostvaruju solidne rezultate na izborima, iako ne nude nikakav program ili rešenja za javne probleme ili ih nude ali nemaju kapacitete za njihovu realizaciju.

ponudi je veoma retko i svodi se samo na pojedince koji se profesionalno bave određenom oblašću. Zapravo, pojedincu – biraču nisu ni potrebne sve informacije, a često je i teško doći do svih njih (trošak sakupljanja informacija). Zbog toga postoji **fenomen svesne ili racionalne ignorancije**, odnosno **nezainteresovanosti** za pojedine informacije. Ona je manje-više prisutna kod većine birača ali je svakako važno razlikovati birača kod koga je racionalna ignorancija prilično velika, odnosno koji glasa uz veoma skromne ili čak nikakve informacije, i entuzijaste koji nastoji da ima što više relevantnih informacija. Interesantno je da praksa pokazuje da nedemokratskim i antipluralističkim političkim partijama na izborima u proseku više odgovaraju manje informisani glasači budući da je stepen kritičkog promišljanja manji, a prostor za političke manipulacije i ubeđivanje veći. Takođe i istraživanja ukazuju da najmanje interesovanja za informacije imaju ljudi sa nižim obrazovanjem, kao i oni koji rade na rutinskim poslovima, a važi i obrnuto. Neke zajednice poput akademske ili poslovne naročito ispoljavaju težnje da dođu do mnogo većeg kvantuma informacija u odnosu na onaj koji poseduje prosečan birač.¹¹⁴ Iskustvo pokazuje da je ignorancija informacija kod prosečnog birača prilično velika, što partije i kandidati mogu koristiti za prikrivanje nepovoljnih informacija o sebi ili za razne manipulacije. Odavde proizlazi zaključak da tzv. informativni entuzijasti mogu predstavljati i svojevrsnu pretnju za partije. Zbog toga nedostatak ili nepotpunost informacija postoji iz dva razloga. Prvi je objektivni i birač realno ne poseduje sve informacije (kao što i u kupovini najčešće poseduje samo osnovne informacije o proizvodu). A drugi je karakterističan za manje demokratske i rđave režime u kome političke partije svesno sprečavaju birače da dođu do relevantnih informacija.

Treba u vezi sa ovim pomenuti još jednu pojavu, a to je da su većina birača (prosečni birač), odnosno građana veliki racionalni ignoranti, i to ne samo kada je reč o izborima nego i o tekućem radu vlasti, tj. javnom odlučivanju. Ovo iskorišćavaju malobrojnije i dobro organizovane i informisane grupe da u procesu javnog odlučivanja dođu do raznih pogodnosti i ostvarenja sopstvenih – grupnih interesa (npr. subvencije, poreske olakšice, zakonska zaštita...).

2.5.3. Teorija prostorne konkurencije i srednji birač

Još jedno kompleksno pitanje jeste i ono koje se tiče tzv. srednjeg birača i prirode ponuda političara, o kojoj je već bilo reči u prethodnom poglavlju kada je rečeno da politički programi nužno vode i razočaranju jer se uvek radi o paketu većeg broja politika (korpa proizvoda). To je pitanje (ne)potpune

¹¹⁴ Prokopijević, nav. delo, str. 47.

ponude, budući da je mnogo više mogućih kombinacija proizvoda (javnih politika) nego ponuđača, što za posledicu ima to da ne mogu svi birači (kao korisnici javnih usluga) biti zadovoljeni. Sa ovim u vezi je **pitanje srednjeg birača** i tzv. **prostorne teorije konkurencije**, a što je blisko i sa fenomenom **konvergencije partija**.

Ako se pođe od pretpostavke da je cilj političke partije da osvoji što veći broj glasova na izborima, onda se njeno ponašanje i intencije mogu posmatrati tako da budu u funkciji ovog cilja. Stoga je ponuda političkih partija na izborima takva da privuče što veći broj birača. A to se može postići uopštavanjem i „ideološkom relativizacijom” partijske ponude što vremenom vodi do tzv. ideološke konvergencije ili približavanja partija.¹¹⁵ Sa ovim u vezi je prostorna teorija konkurencije čiji je kreator već pominjani **Entoni Dauns** (*Anthony Downs*). On objašnjava svoju ideju metaforički. Ako bi postojala prava ulica sa 100 kuća pitanje je gde bi jednom preduzetniku – trgovcu bilo najpovoljnije da otvori prodavnicu? Nameće se zdravorazumski odgovor – na sredini, odnosno na broju 50. Ukoliko bi se pojavio još jedan preduzetnik – konkurent, sa istim intencijama i logikom preostala bi mu (za nijansu slabija) pozicija 49 ili 51. Nakon što je objasnio ovu jednostavnu ideju – metaforu, *Dauns* dodaje da treba samo „prodavnice” misaono zameniti „političkim partijama” pa će se steći moćno opšte predviđanje konvergencije gledišta srednjeg birača. Ipak, ovaj model je suviše pojednostavljen i može imati izvesnu eksplanatornu vrednost kad je reč o jednodimenzionalnim „političkim prostorima”, odnosno o dvopartijskim sistemima poput britanskog ili američkog. Višepartizam (karakterističan za kontinentalnu Evropu) i proporcionalni izborni sistem čine znatno težom primenu ovog modela. Umesto prave ulice javlja se ravan – površina ili čak trodimenzionalan prostor. U takvim uslovima naći optimalno mesto kako bi se postigli što bolji rezultati postaje veoma komplikovan posao. Koliko god to bilo teško u višedimenzionalnim političkim prostorima (višepartizam, postojanje većeg broja linija socijalnih podela i grupisanja), za političke partije je važno da identifikuju tzv. srednjeg ili medijanskog birača. Značaj srednjeg birača proizlazi iz pretpostavke da **on ima odlučujuću ulogu na političkom tržištu**.

¹¹⁵ „Još je u godinama i decenijama nakon Drugog svetskog rata primećeno da većina Engleza ne vidi razliku između opozicione i partije na vlasti (Laburistička i Konzervativna stranka). Po rečima Harolda Laskija, od pre nekoliko decenija Engleskom vlada jedna velika partija sa dva krila koja se povremeno smenjuju na vlasti i koja niti žele, niti se bore za dublje društvene promene. U SAD je razlika između Demokratske i Republikanske stranke još manje vidljiva, pa su ih neki označavali kao partija 1 i partija 2.” V. Vasović, nav. delo, str. 233, 375.

Značenje izraza „srednji birač“ može se lako demonstrirati na uprošćenom primeru, kada neka grupa ljudi koji su članovi političkog tela treba da donese određenu odluku. Pretpostavimo da ovo telo ima pet članova i da oni treba da se dogovore (odluče) koju sumu novca će iz javnog budžeta izdvojiti za konkretnu svrhu (na primer za ekologiju). Raspored preferencija članova grupe je sledeći:

član	preferencija
1.	1.000.000
2.	500.000
3.	20.000
4.	5.000.000
5.	100.000

U ovom primeru srednja vrednost, odnosno srednji – medijumski član je pod rednim brojem 2. sa preferencijom od 500.000. Suština ovog broja je u tome da se oko njega najverovatnije mogu složiti ostali članovi grupe, odnosno da će predstavljati kompromisno rešenje i za one članove koji imaju drugačiju preferenciju. Ovde nije samo reč o različitim preferencijama već i o stepenu njihovog razlikovanja. Tako, član 1 sa preferencijom 1.000.000, ako već mora da bira neku od ponuđenih preferencija ostalih, očekivano će izabrati preferenciju člana 2, jer mu je ona najbliža. Slično važi i za ostale slučajeve i moguće kombinacije.

Izvorno medijana i računanje medijanske vrednosti dolazi iz statistike i teorije verovatnoće. Medijana se veoma lako ustanovljava. Sve što treba je rasporediti brojne vrednosti od najmanje do najveće, pa je medijana ona vrednost koja niz deli na dva jednaka dela. U ovom slučaju taj niz bi izgledao na sledeći način:

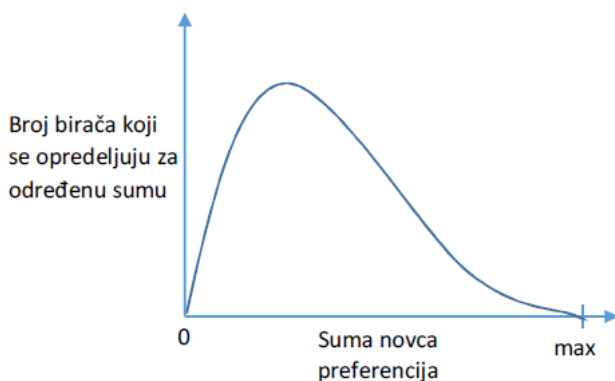
20.000	100.000	500.000	1.000.000	5.000.000
--------	---------	---------	-----------	-----------

a medijana je broj 500.000, jer on deli niz na dva jednaka dela (i sa leve i sa desne strane ostaju po dve vrednosti, odnosno člana)¹¹⁶.

¹¹⁶ Napomena: Ovo je niz sa neparnim brojem članova. Kod nizova sa parnim brojem članova postoje dva kandidata za medijanu, pa se ona izračunava aritmetičkom sredinom ta dva

Ove elementarne postavke se mogu primeniti i na složenija javna pitanja (javne politike) i preferencije ljudi. Pretpostavimo da građani – birači imaju sopstveno mišljenje (preferenciju) o tome koliko novca iz državnog budžeta treba izdvojiti za bezbednost od terorističkih napada. Teorijski, preferencije se mogu kretati od nule (uopšte ne izdvajati novac za ovu svrhu) do maksimalne sume koja se nalazi u budžetu (sav novac iz budžeta izdvojiti za pomenutu svrhu). U realnosti će, pak, biti veoma mali broj ljudi sa preferencijama koje su bliske ovim ekstremnim vrednostima. Nasuprot tome, između ove dve krajnje vrednosti postojaće jedna razumna vrednost koju preferira veći broj ljudi. Ovo se i grafički može prikazati na sledeći način:

Slika 3. *Preferencije birača*



Vrh krive predstavlja sumu novca koju preferira (ili kojoj gravitira) najveći broj birača. Shodno tome, ako određena partija (ponuđač javne politike) nastoji da pridobije što veći broj glasača ponudiće upravo ovu opciju. Ali, problem je što u realnosti, pri kandidovanju, političke partije ne nude samo jednu javnu politiku, a još manje konkretna i precizna rešenja, već mahom opšta i pakete rešenja (korpa proizvoda). Teorema o srednjem glasaču važi u jednodimenzionalnim sistemima ili ako je reč o nekim pitanjima referenduskog tipa. Međutim, na izborima se ne odlučuje samo o jednom pitanju. Jedan te isti birač ne mora i najčešće nije srednji birač za više od jednog pitanja. Tako, na izborima ovaj model i prikazana kriva postaju znatno složeniji i umesto jednog vrha pojavljuje se kriva sa dva ili više vrhova.

kandidata. Npr. za niz 2, 4, 5, 8, 11, 12 medijana je aritmetička sredina brojeva 5 i 8, odnosno $(8+5)/2 = 6,5$.

2.5.4. Ko koga determinira – političari i javno mnjenje

Društveni ili javni problemi su mnogobrojni i nemoguće ih je rešavati sve istovremeno, niti se o svima jednako govori u javnosti. Oni su različito viđeni od brojnih društvenih grupa i nisu za sve od istog značaja i prioriteta. Odavde proizlazi jedno važno pitanje a to je: **Ko ima mogućnost i moć da određeni odnos ili situaciju u društvu označi kao problem i da na njega skrene pažnju javnosti i kreatora politike?** Drugim rečima, ko je taj ko iz velikog broja društvenih problema odlučuje koji će biti „poslati” u javni diskurs, dok neki drugi ostaju za javnost i političke upravljачe neprimećeni i kao takvi nevidljivi.

U objašnjavanju ovog pitanja može da pomogne model koji se sastoji od dva elementa: javnost (javno mnjenje) i vladina politika. Neka važna pitanja u vezi sa ovim su kako se formira javno mnjenje. Kako se (i da li se) od mišljenja pojedinaca agregira javno mišljenje, odnosno mnjenje. A odmah potom sledi još jedno važno pitanje koje je predmet filozofskih rasprava u klasičnoj literaturi o demokratiji, a to je koliki je nezavisan uticaj javnog mnjenja na javne politike? Ova dilema se može postaviti i kao pitanje: da li javno mnjenje oblikuje mišljenje političke elite (donosioci odluka) ili politička elita oblikuje javno mnjenje? Američki politikolog V. O. Kej je u svojoj knjizi *Javno mnjenje i američka demokratija* napisao: „Vlast, kao što vidimo, pokušava da oblikuje javno mnjenje kako bi bili podržani programi i politike koje nudi”.¹¹⁷

Mogu se naći i argumenti da politika oblikuje javno mnjenje više nego što javno mnjenje oblikuje politike. Jedan razlog je što o brojnim političkim pitanjima sa kojima se suočavaju političari relativno mali broj ljudi ima formirano konzistentno mišljenje. Drugo, javno mnjenje je prilično nestalno. Ono se može menjati u vrlo kratkom periodu u vidu odgovora ili reakcije na neke nove događaje ili vesti prejudicirane mišljenjima lidera. I na kraju, lideri, odnosno donosioci političkih odluka nemaju jasnu percepciju i viđenje mišljenja velikog broja građana. Većina informacija koje oni saznaju dobijaju od drugih elita – novinara, predstavnika interesnih grupa i drugih uticajnih osoba, ali retko od prosečnog građanina. Sva tri opisana elementa mogu se označiti kao efekat ili uticaj politike ili prirode političkog na javno mnjenje.

Veoma važnu ulogu u procesu komunikacije javne sfere i sfere donosioca političkih odluka imaju **mediji**. Idealnotipski mediji bi trebalo da su reprezentivi i agregat javnog mišljenja. Međutim, ne treba izgubiti iz vida da mediji zapravo često govore javnosti šta je njeno mišljenje, oblikujući ga tako prema svojim uverenjima. Donosioci odluka mogu delovati sa namerom da

¹¹⁷ Valdimer Orlando Key, *Public Opinion and American Democracy*, Random House, New York, 1961, p. 422.

odgovore na zahteve iz izveštaja u medijima ili mišljenja uticajnih ljudi iz medija smatrajući da deluju u skladu sa voljom javnosti. Ovoj situaciji može doprineti i priroda okruženja i komunikacije političara. Kako je već istaknuto, političari su u komunikaciji prvenstveno sa drugim elitama (urednici, zastupnici velikih interesnih grupa, donatori, lični prijatelji) sa kojima često imaju slične stavove, pa otuda imaju i iluziju da njihovi stavovi i programi imaju masovnu podršku.

Pored medija, javno mnjenje o nekom problemu može da se ustanovi i drugim načinima, kao što su ankete i referendum. Na prvi pogled čini se da su ovo verodostojni instrumenti saznavanja stava javnosti o nekom pitanju. Ipak, brojni su nedostaci anketa i referenduma pa se stiče utisak da mediji ipak ostaju kanal komunikacije javne sfere i sfere donosioca političkih odluka. Nedostatak ankete je u tome što se njom ustanovljava neko mišljenje kreirano na osnovu postavljenih pitanja anketiranima, a da nikad pre toga nisu o tom pitanju razmišljali. U takvim situacijama ljudi daju nasumične odgovore koji možda i ne bi bili isti kada bi imali više vremena da o tome razmisle. Tako ove ankete proizvode zaključke koji često nisu validni. Na primer, jedan od indikatora nepouzdanosti ove metode istraživanja javnog mnjenja je i to da na postavljena ista pitanja nekoliko dana kasnije ispitanici često daju drugačije odgovore. I referendum je poprilično ograničen instrument saznavanja mišljenja javnosti budući da se može sprovesti samo kada se radi o krupnim pitanjima na koja uglavnom može da se odgovori sa da ili ne.

Shodno rečenom, da bi se shvatila priroda jedne odluke u javnom sektoru važno je saznati kakvi su i koliki interesi elite u vezi problema koji određenom odlukom – politikom treba da bude rešen, kao i odnos preferencija elita i prosečnog građanina.

Definisanje problema društva i predlaganje mogućih rešenja je najznačajniji korak u procesu donošenja odluka u javnom sektoru. Odnosi u društvu koji nisu definisani kao problem i za koje nije predviđena solucija, odnosno moguća rešenja nikad ne postaju predmet politike i javnog odlučivanja. Dakle, tek kada se neko stanje ili odnos u društvu definiše kao problem i kada se ponude moguća rešenja, ovaj odnos ili stanje postaje predmet politike i tada se vlasti nameće da nešto po tom pitanju čini. Moć da se odlučuje šta će postati predmet odlučivanja je krucijalna u procesu kreiranja politike.

Jedna od postavki demokratske države jeste otvorenost kanala komunikacije između građana i vlasti i mogućnost da se o svakom problemu može javno diskutovati, budući da se zainteresovani građani – pojedinci i grupe mogu organizovati i pokrenuti diskusiju o nekom javnom pitanju – problemu. Ipak, često u realnosti da bi se na nešto skrenula pažnja javnosti i vlasti neophodno je to dramatičnije, privući pažnju i vršiti pritisak na vlast. Ovo su veoma važne taktike a njih mogu da izvedu uticajni pojedinci, dobro organizovane interesne grupe, politički kandidati i, možda najvažnije, mediji.

Još jedan zanimljiv momenat može da bude *nedonošenje odluka*. Čuvanje nekog odnosa ili situacije u društvu od toga da postane predmet javne debate i odlučivanja je takođe značajna taktika. „Neodlučivanje” tako postaje svojevrsna odluka da se zataškaju latentni ili manifestni problemi kako ne bi došli u fokus javnosti i donosioca odluka.¹¹⁸ Ova situacija se dešava kada dominantna elita otvoreno ili prikriveno zataškava i umanjuje značaj problema iz straha da bi usmeravanje pažnje javnosti proizvelo reakciju koja ne bi bila u interesu te elite. Osim ovog slučaja, ovo se dešava i kada je politički sistem sam po sebi strukturiran tako da neke odnose tretira kao problem i nastoji da ih reši dok sprečava rešavanje nekih drugih.

Na kraju, izgleda sasvim osnovna i realna tvrdnja da u realnosti politički sistem više odgovara i reaguje na interese dobro organizovanih, bogatih, aktivnih interesnih grupa koje imaju pristup i komunikaciju sa vladinim službenicima, a manje neorganizovanim, siromašnijim grupama sa malo dostupnih kanala komunikacije sa vlašću. Slično se može reći i za partije. One više reaguju na potrebe i interese bogatih, stručnih i obrazovanih pojedinaca i grupa nego na nestručne, neaktivne i neobrazovane.¹¹⁹ Tako, postaje teško odbraniti fikciju da svako u demokratiji može da postavi nešto kao političko pitanje i problem sa kojim se suočava. Ostaje pitanje onda: ko je odgovoran za postavljanje nekog problema u fokus politike. Ko odlučuje o čemu će biti odlučivano?

2.5.5. Aktuelizovanje problema i fokusiranje pažnje: masovni mediji

Tradicionalno televizija a zadnjih godina i internet spadaju u najznačajniji izvor informisanja. Specifičnost televizije je da ima mogućnost stvaranja emotivnog naboja daleko jačeg intenziteta nego što to mogu npr. novine. Onaj

¹¹⁸ „Neodlučivanje” (engl. *non-decision making*, skr. *NDM*) kao fenomen je studioznije prvi put obrađen u knjizi: Peter Bachrach, Morton S. Baratz, *Power and Poverty: Theory and Practice*, Oxford University Press, 1970. Ovaj koncept zauzima i značajno mesto u Enciklopediji odlučivanja i tehničke podrške odlučivanju: David Sammon, *Understanding Non-Decision Making*, in: Frederick Adam (ed.), Patrick Humphreys (ed.), *Encyclopedia of Decision Making and Decision Support Technologies*, Information Science Reference, Hershey, London, 2008, pp. 910–915.

¹¹⁹ Ipak, oko ovakvih konstatacija ili bolje rečeno pretpostavki treba biti obazriv, jer njihovu tačnost determinira konkretna politička kultura i nivo razvoja demokratskih vrednosti u nekom društvu. Ovi iskazi su svakako tačni za manje demokratske države, dok se u razvijenim demokratijama neguju brojni mehanizmi uključivanja građana u javno odlučivanje, a sa ciljem donošenja kvalitetnih odluka, stvaranja kod građana osećaja zajedništva i poverenja prema institucijama i, što je najvažnije, sa ciljem podizanja standarda građana i njihovog zadovoljstva.

ko kontroliše medije u jednom društvu ima ogromnu moć. Mediji nisu samo neutralni izveštaci o političkim i društvenim aktivnostima već su i sami jedan od aktera tih aktivnosti, sa svojim specifičnim interesima. Mediji imaju moć da bitno utiču na to o čemu će ljudi govoriti i misliti i predstavljaju resurs koji je često u nedemokratskim državama rezervisan za autokrate.¹²⁰

Medijska moć je koncentrisana u rukama relativno malog broja ljudi: vlasnika, urednika, producenata, reportera, novinara vodećih televizija i novina. Ovi ljudi rade uglavnom „iza scene” i retko su vidljivi široj populaciji. Njihova moć dolazi do izražaja u procesu kreiranja i odabira vesti. Ovaj proces sadrži važne odluke o tome šta je vest i šta je vredno da postane vest. Novinarski i televizijski urednici i producenti odlučuju kojim će ljudima, organizacijama i događajima biti posvećena pažnja koja će ih dovesti u polje javnosti i opšteg interesovanja. Ovi događaji teško mogu da postanu predmet političke diskusije ili da budu od strane vlasti shvaćeni kao značajni bez medijske popularizacije.

Političari, interesne grupe i svi drugi koji su zainteresovani da svoj problem popularizuju i upute ka vladi svesni su značaja medija. Stoga oni nastoje da podstaknu medijsku pažnju. To se najčešće ostvaruje pravljjenjem medijskog događaja – akcije koja je kreirana da bi privukla pažnju javnosti i medija. Generalno govoreći, što je događaj više dramtizovan, senzacionalan, pa čak i bizaran više će biti medijski pokriven. Medijski događaj može da bude konferencija za novinare, javna debata, a ponekad su i protesti, demonstracije, pa čak i izazivanje nasilja kreirani sa ciljem da se neki problem dramtizuje i privuče pažnja.

Stoga se u medijima, da bi se privukla pažnja često oguglale publike, sve češće sreće potreba za dramtiziranjem nekog konflikta, emotivna retorika, šokirajući incidenti i sl. Tako su česte teme u medijima nasilje, korupcija u vlasti, afere i skandali, itd. Pitanja kao što su, na primer, inflacija, državna potrošnja, spoljna politika mogu biti dramtizovana i aktuelizovana a mogu biti i ignorisana, u zavisnosti od konteksta i od procene medija šta će bolje privući pažnju.

Na osnovu do sada rečenog, a što se inače pominje i u drugoj literaturi, mogu se izdvojiti tri efekta medija u javnosti:

- 1) identifikovanje i aktuelizovanje problema i postavljanje u politički diskurs;
- 2) uticanje na stavove i vrednosti kako bi se dobila podrška za određenu politiku i
- 3) promena ponašanja birača – građana i donosioca politika.

¹²⁰ Theodore White, *The Making of the President 1972*, Bantam, New York, 1973, p. 7.

Stepen uticaja ovih efekata može biti različit i zavisi od ugleda koji neki medij ima u publici. U psihologiji su mnoga istraživanja pokazala da mediji lakše utiču na stvaranje novih stavova i mišljenja nego što mogu da menjaju već postojeće stavove.¹²¹ Mediji pre mogu da pojačaju već postojeće stavove ali je malo dokaza da mogu da menjaju postojeće i utvrđene vrednosti. Stoga je moć medija, naročito televizije manje izražena u ubeđivanju gledalaca da li da se priklone jednoj ili drugoj strani. Istinska moć medija leži u mogućnosti da se postavlja neki društveni problem u sferu debate i političkog dijaloga, odnosno u mogućnosti da odlučuju o tome kojim pitanjima će biti posvećena pažnja a šta će biti ignorisano.

2.6. Birokratija kao distributer proizvoda

Ako bi političari bili proizvođači ili ponuđači neke usluge (političkog programa), a građani klijenti ili potrošači, onda bi birokratija imala ulogu „distributera” proizvoda. Slikovito, birokratija je „kanal” ili „infrastruktura” kojom se isporučuje usluga građanima. Ona je pozicionirana **između vlasti i politike**, sa jedne, i **građana**, sa druge strane. Od izuzetne je važnosti dobro organizovana birokratija jer je u svakodnevnicu odnos države i građana zapravo odnos birokratije i građana.¹²²

Treba imati na umu da birokratija nije pasivni element u „distribuciji političkog proizvoda”, kao što bi se moglo naslutiti iz tradicionalne definicije i njenog shvatanja kao realizatora politike, odnosno kao strukture koja ostvaruje odluke koju donose zvaničnici. Ona, pored svoje primarne funkcije i te kako utiče na ukupan društveno-politički ambijent. I nju čine ljudi koji imaju svoje lične i/ili grupne vrednosti i interese. Shodno tome, i sama birokratija ima sopstvene, tj. specifične interese među kojima neki nisu uvek usklađeni sa javnim interesom.

Saglasno rečenom, da bi se shvatila uloga i uticaj birokratije u društveno-političkim procesima, te odlučivanju u javnom sektoru važno je poznavati prirodu birokratije, interese birokratije, kao i neke zakonitosti koje se na nju odnose.

¹²¹ T. Dye, op. cit., p. 40.

¹²² Iako značajna, birokratija je reč koja danas budi često negativne asocijacije na komplikovane administrativne procedure, sakupljanje dokumentacije, čekanje u redovima ispred šaltera i sl. Etimološki, ovaj izraz potiče od kombinacije francuske reči *bureau* (znači sto ili kancelarija) i grčke reči *κρατος* (vladati). Autor ove kovanice je francuski ekonomista iz 18. veka Žan Klod Mari Vinset (Jacques Claude Marie Vicent de Gournay). Sredinom 18. veka, kada je ova kovanica nastala, imala je uglavnom satirično i pežorativno značenje (slično današnjem). Ipak, tokom vremena značenje i konotacija ove reči se menjala. Tako je tokom 19. veka imalo neutralno, a zahvaljujući Veberu čak i pozitivno značenje.

2.6.1. Maks Veber i tradicionalno shvatanje birokratije

Kada se govori o birokratiji gotovo neizostavno se pominje i **Maks Veber** (1864–1920), budući da je deo svog rada posvetio ovom fenomenu i da su njegova dela znatno uticala na evropsku birokratiju, odnosno upravu. Poznato je njegovo učenje o tri vrste (ili bolje rečeno tri izvora) vlasti: harizmatička, racionalna i tradicionalna. Birokratiju je posmatrao kao racionalan sistem u kome postoji jasna podela poslova, profesionalnost, hijerarhija i centralizovanost. Ovako organizovanu birokratiju Veber je smatrao idealnom i efikasnijom u odnosu na demokratiju (odnosno, demokratsku organizaciju). Ova dihotomija birokratija – demokratija je Veberova konstrukcija (model) i ne bi trebalo da zbuni novija uobičajena shvatanja po kojima je birokratija samo jedan segment (podskup) demokratske države. Zapravo, Veber je pod ovom dihotomijom verovatno podrazumevao birokratski i demokratski tip organizacije. Birokratsku organizaciju (ili jednostavnije birokratiju) karakterišu gorenavedeni principi, a demokratsku (ili naprosto demokratiju) organizaciju karakteriše zajedničko donošenje odluka (demokratski). Razlog zbog čega je Veber smatrao birokratiju efikasnijom leži u njegovom uverenju da se u demokratiji dosta energije troši u pregovorima, međusobnom suprotstavljanju, konfrontacijama i sl., dok je birokratija okrenuta prvenstveno ostvarenju cilja. Ukratko, osnovna svrha i cilj birokratije jeste realizacija odluka donetih na visokom – političkom nivou, baš kao što u vojsci „obični” vojnici i oficiri sprovode naređenja, odnosno odluke koje dobijaju od vrha vojne vlasti.

Birokratija, dakle, sagledana „školski” sa tradicionalno-veberovske tačke gledišta, bila bi organizacija koja samo sprovodi odluke političara i koja se mnogo ne pita o samoj sadržini odluke, već se prvenstveno fokusira na njenu realizaciju. Odatle proizlaze i poželjni principi birokratije – ona treba da je nepristrasna, neutralna, profesionalna, da služi javnom interesu i bude poslušna svojim nadređenima. Ipak, realnost, kao i savremeno shvatanje birokratije su drugačiji. Najpre, u realnosti birokratija ima sopstvene interese (koji ne moraju uvek biti usaglašeni sa javnim interesom). Osim toga, bez obzira na to što je ona po definiciji struktura koja prvenstveno sprovodi odluke, birokratija i te kako determinira te odluke, kao i ukupan ambijent u društvu i državi. U stvari, ovo je primetio još i sam Veber, ali izgleda da je to smatrano njegovim sporadičnim nalazom, sve do poslednjih nekoliko decenija kada je ovo došlo u fokus pažnje savremenih istraživača. A i on je još primetio da: „svaka birokratija nastoji da poveća svoju moć kroz profesionalno obavешtene ljude tako što drži u tajnosti njihovo znanje i namere”.¹²³ Sa ovim u vezi je još jedna njegova opaska koja

¹²³ H. H. Gerth, Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1946, p. 233.

je važna za savremeno izučavanje birokratije, a koju ilustruje sledeća rečenica: „Greške službene statistike nemaju direktnu ekonomsku posledicu na službenika koji je grešku načinio, ali ista ta greška u kalkulaciji nekog preduzetnika može mu uzrokovati velike gubitke, pa čak i potpunu ekonomsku propast”.¹²⁴ Pod ovim je mislio na preduzetnika koji odluku donosi na osnovu zvaničnih ali pogrešnih podataka. On može ispravno primeniti određeni model odlučivanja, ali ako je zasnovan na podacima i informacijama koje ne korespondiraju sa stvarnošću efekti odluke će izostati. Poruka ovih napomena je da birokrate nisu samo neutralni i puki realizatori odluka, već da u svojim rukama imaju instrumente kojim realno mogu da utiču na društvene tokove.

2.6.2. Novija gledišta – interesi i izvori moći birokrata

Po novijim gledištima (npr. funkcionalističkim), ponašanje birokratije i birokrata se može objasniti funkcijom kojoj služe, odnosno ciljem koji nastoje ostvariti. Zvanično, funkcija ili cilj birokratije je da se vladina politika sprovodi na što efikasniji način (postići željeni efekat uz što manji utrošak sredstava – ekonomično). Međutim, već je pomenuto da i birokratija kao celina i birokrate, odnosno ljudi koji rade u njoj imaju i druge ciljeve. U analizama birokratije sa aspekta teorije javnog izbora najčešće se pretpostavljaju dve vrste ciljeva, pa shodno tome i dve grupe birokrata. **Jedna grupa** su birokrate koje teže ka sigurnosti i udobnosti. U pitanju su ljudi koji pristaju na manju platu, ali zato ne žele da izgaraju na poslu, bore se za sopstvene beneficije, duže odmore, izbegavaju stres na poslu. **Druga grupa** ljudi nastoji da uveća svoju dobit kroz povećanje sopstvenog značaja. To se najčešće postiže kroz zahteve za većim budžetima, odnosno kroz nastojanje da se upravlja što većom količinom novca, da se dobija što kvalitetnija oprema i sredstva rada... Dakle, obe grupe ovih ljudi slede svoje interese ili dobit, ali razlikuju se u tome kako je vide, odnosno čemu teže. Važno je uvideti vezu između težnje (dobiti ili interesa) birokrate i njegovog ponašanja – rada. U ovom pristupu ne možemo eliminisati javni interes i ono što bi birokratija (inače) trebalo da radi kao faktor rada uprave, već ističemo da, osim primarnih dužnosti kao funkcija rada uprave, moraju da se uzmu u obzir i pomenuti interesi, koji ponekad odudaraju od javnih.

Prilično obuhvatnu listu različitih tipova službenika dao je već pominjani Dauns u svojoj knjizi *Unutar birokratije (Inside bureaucracy)*, objavljenoj 1967. godine. U njoj ovaj autor navodi pet tipova službenika (koji proizlaze iz dva osnovna tipa) i, shodno tome, pet tipova ponašanja. U tabeli ispod dat je koncizan prikaz različitih tipova službenika:

¹²⁴ H. H. Gerth, Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1946, p. 235.

Pet tipova službenika

Osnovni tipovi službenika	Tipovi službenika / detaljnije	Šta ga pokreće / motiviše	Ponašanje
Popuno okrenuti sopstvenom interesu	Penjači	Moć, zarada, prestiž	Nastojanje za promocijom, povećanjem značaja/ prihoda i novih poslova birokratije
	Konzervatori	Udobnost, sigurnost	Snažno se suprotstavljaju gubitku postojeće moći, resursa i prestiža ali i ne traže više od trenutnih „dobara“
Mešovito motivisani	Fanatici	Lojalni uskoj javnoj politici ili konceptu	Zbog svoje težine i „zadržtosti“ skoro nikad ne dolaze na više administrativne pozicije
	Zastupnici	Lojalni širem setu funkcija i organizacije od fanatika	Promovišu sve što mogu da urade u skladu sa svojom nadležnošću
	Državnici	Lojalni društvu kao celini	„Osuđeni“ su na neuspeh ako se ponašaju kao „Bogom dani“ državnici. Zbog prirode svoje pozicije prinuđeni da se ponašaju na drugačiji način (najčešće kao zastupnici)

Izvor: Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Little, Brown, Boston, 1967.

U teoriji javnog izbora, autori koji posmatraju ponašanje birokratije i uprave sa realnog aspekta (prateći šta se događa u praksi), birokrate ne posmatraju drugačije od ponašanja političara ili birača. Naime, svako pokušava da maksimizira svoj profit, onako kako ga vidi i šta shvata kao svoj profit, odnosno dobit.¹²⁵

Birokrate su često u situaciji da utiču na stepen potrebe za uslugama koje pružaju ali i da zahtevaju više novca iz javnog budžeta. Među zakonitostima koje su istraživači birokratije konstatovali je i nepostojanje korelacije između broja birokrata i opsega posla. Stoga stalni rast i veliki broj birokrata nije posledica proširivanja realnog posla već tendencije birokrata da imaju što više podređenih, a oni opet svoje podređene, što produkuje potrebu za njihovom koordinacijom, koja opet zahteva nove činovnike. Ovaj fenomen šaljivo ilustruje tzv. Perkinsonov zakon, po kome se: „birokratski posao širi do popunjavanja vremena koje je predviđeno za njegovo obavljanje, pri čemu 'predviđeno' određuje sam birokrata".¹²⁶ Ova opaska ukazuje na primećenu tendenciju stalnog i često nekontrolisanog rasta birokratskog aparata.

Načelno, da bi se izbegla ova, po svemu sudeći, negativna karakteristika birokratije i kako bi se postavila u funkciju javnog a ne sopstvenog (samo) interesa neophodni su kontrola i nadziranje njenog rada. Međutim, u praksi postoje znatna ograničenja za efektivni nadzor birokratije. Drugi problem je savremeni društveni kontekst koji podstiče rast njene moći, te bi ga trebalo detaljnije prodiskutovati.

Najpre, poslednjih decenija je došlo do znatnog **usložnjavanja socijalne strukture** društva, te brojnih društvenih potreba za čije je zadovoljavanje često potrebno stručno znanje. Neki podaci pokazuju da organi vlasti poslednjih godina i decenija angažuju mnogo veći broj birokrata u odnosu na ranije periode (i u apsolutnim i relativnim iznosima).¹²⁷ Usled velikog broja birokrata tehnički je **teško imati pregled i kontrolu** nad svima njima. **Druga poteškoća** je što često **nema egzaktnih merila** za učinak birokrata, ili pak što postoji veći broj pokazatelja. Tako se učinak birokrate često svodi na utisak njegovog pretpostavljenog o tome kako je radio. Ako se svemu tome doda i

¹²⁵ Razvoju ovog pristupa značajan doprinos dali su poznati autori poput: Anthony Downs (An Economic Theory of Democracy), James M. Buchanan and Gordon Tullock, (The Calculus Of Consent: Logical Foundations Of Constitutional Democracy), Gordon Tullock (The Politics of Bureaucracy), William Niskanen (Bureaucracy and representative government), navedeno prema: M. Prokopijević, nav. delo, str. 73.

¹²⁶ Cyril Northcote Parkinson, *Parkinson's Law: The Pursuit of Progress*, John Murray, London, 1958, p. 4.

¹²⁷ Forbes, *Progressive Economics: The Rise Of Bureaucracy In America*, <https://www.forbes.com/sites/markhendrickson/2015/10/27/progressive-economics-two-americas-bureaucratic-arrogation-and-santa-claus-socialism/#5579a3f0654c>; James Q. Wilson's "The Rise of the Bureaucratic State", na internetu: <http://www.siue.edu/~dhostet/classes/501/assign/wilson.htm>

radno zakonodavstvo, koje se odnosi na birokrate a koje čini njihov posao znatno sigurnijim u odnosu na birokrate ranijih vremena ali i u odnosu na sadašnje zaposlene u drugim sektorima, onda je jasno da je birokrati teško zapretiti nekom sankcijom u cilju pritiska da posao obavlja kvalitetnije.

Jedno od središnjih mesta u izučavanju birokratije jeste već pomenuti fenomen njenog stalnog širenja. U osnovi ovog procesa leže specifični interesi birokratije i uslovi koji joj omogućavaju da ih ostvaruju. O ovima interesima je već bilo reči i ukratko to su: nastojanje za povećanjem sopstvene dobiti i značaja kroz rast budžeta kojim se upravlja, povećanje obima posla i širenje organizacije. Nekoliko je uslova koji omogućavaju širenje birokratije. **Prvo**, ona je u mogućnosti da svoj položaj unapređuje kroz komunikaciju sa interesnim grupama i grupama za pritisak. Ako jedna grupa uspe da izdejstvuje usvajanje ili promenu nekog propisa u sopstvenu korist, uz pomoć birokratije, onda će i birokratija po pravilu od toga profitirati. **Drugo**, treba imati na umu da su birokrate najčešće stalno zaposleni u upravi dok su njihovi nadređeni najčešće na toj poziciji privremeno angažovani političari, uvek pod pritiskom narednih izbora. **Treće**, birokrate su u najvećem broju slučajeva bolje obavešteni i iskusniji u poslu koji obavljaju nego njihovi šefovi – političari. Zbog toga oni mogu da manipulišu sa tim da li će i u kojoj meri svom pretpostavljenom dostavljati relevantne informacije.

Sve ovo ukazuje na to da su birokratija i birokrate interesantniji fenomen kada se uđe u dublju analizu nego što bi se to na prvi pogled moglo učiniti. Savremena birokratija je daleko od jednolične strukture koja funkcioniše po uhodanim i nezanimljivim rutinama. Ona svojim značajem ali i mogućnostima uticaja na javno odlučivanje postaje polje u kome se sučeljavaju brojni politički, ekonomski i uopšte društveni problemi. Stoga je veliko umeće napraviti balans između ostavljanja slobodnog prostora za delovanje, sa jedne strane, i efikasne kontrole, sa druge.¹²⁸

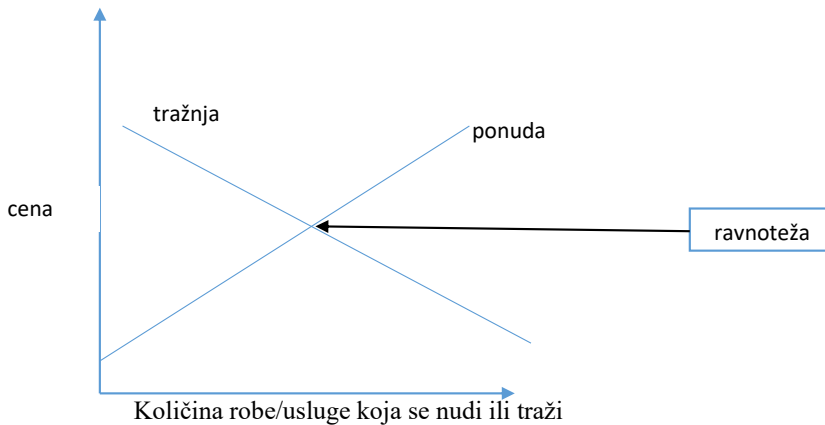
¹²⁸ Koliko slobode a koliko kontrole jedno je od osnovnih pitanja demokratije. Ovo pitanje aktuelizuje Robert Dal u svojoj knjizi *Dileme pluralističke demokratije*: „Organizacije mogu iskoristiti priliku da povećaju ili održavaju nepravdu, umesto da je smanjuju, da podstiču uski egoizam svojih članova na uštrb brige za šire društveno dobro, i čak da oslabe ili unište demokratiju. Organizacije, dakle, poput pojedinca, treba da imaju određenu autonomiju i, istovremeno, treba da budu pod kontrolom”. Robert Dal, *Dileme pluralističke demokratije*, Bigz, Beograd, 1994, str. 27.

Sličnim pitanjem bavio se i Vudro Vilson, velikan američke javne uprave i nekadašnji američki predsednik. U jednom svom članku Vilson piše da kada bi nauka o upravi mogla da ustanovi koji i koliki kvantum moći bi trebalo da se dodeli određenim službama tako da, sa jedne strane, nisu sputane ali i da su istovremeno odgovorne onda bi studije uprave bile od neprocenjive koristi. *The study of Administration*, Political Science Quartely, 1887.

2.6.3. Birokratija sagledana iz ekonomske perspektive

Kada je reč o ekonomskoj perspektivi u analizi birokratije, potrebno je podsetiti se jednog od osnovnih modela mikroekonomije a to je zakon ponude i potražnje, odnosno ravnotežne cene. Po ovom modelu cena neke robe ili usluge na slobodnom tržištu će neko vreme varirati a potom će se ustaliti na visini koja je održiva i za one što robu prodaju i za one što kupuju. U toj situaciji ponuda robe će biti približno jednaka potražnji. Ova zakonitost, za koju bi se moglo reći i da je zdravorazumska jer proizlazi iz elementarne ekonomske logike može se grafički prikazati na sledeći način:

Slika 6. Zakon ponude i potražnje



Da bi se shvatile linije ponude i potražnje dovoljno je udubiti se u osnovnu ekonomsku logiku. Ako je neka roba na tržištu izuzetno skupa, ma koliko bila potrebna ljudima, mali je broj njih koji će biti spremni da je kupe. Zbog toga će potražnja biti mala. Ukoliko cena te robe postane nešto niža povećava se broj ljudi koji su spremni da je plate. A ukoliko je ta cena veoma niska veliki je broj ljudi u mogućnosti da je plati te je stoga i velika potražnja. Zbog toga su cena i potražnja u obrnutoj korelaciji, odnosno što je cena viša manje je potražnje i obratno.

Slično je i sa drugog aspekta – aspekta ponude. Proizvođač, odnosno ponuđač neke robe ili usluge je zainteresovaniji da je plasira ukoliko je cena na tržištu visoka jer, sasvim razumljivo, očekuje u tom slučaju veći profit. Kako je cena na tržištu niža sve je manja i zarada ponuđača te je on sve manje zainteresovan da tu robu ili uslugu nudi. Tako iz perspektive ponuđača važi direktna korelacija cene i ponuđene robe, tj. što je viša cena robe na tržištu to će biti više ponude, ali važi i obrnuto.

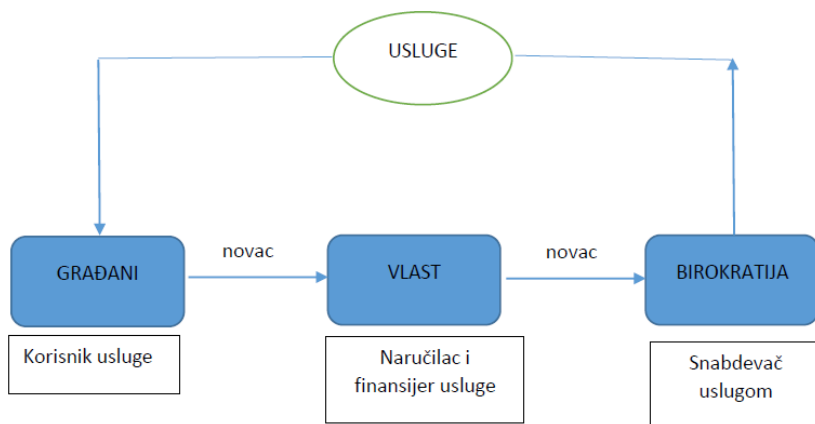
Po ovom modelu ponuda i potražnja, a samim tim i cena neke robe ili usluge će varirati sve dok se ne dođe do tzv. ravnotežne tačke, odnosno cene. Reč je o situaciji kada su i potraživači u mogućnosti i spremni da plate, a i ponuđačima je ta cena takođe prihvatljiva jer uspevaju da dođu do zadovoljavajućeg profita. Samim tim je odnos ponude i potražnje, tj. potrošnje izbalansiran. „Prodavcima ne visi o vratu neprodana roba, a svaki kupac koji je želi može do nje i doći.”¹²⁹

Kada je reč o primeni ovog modela na birokratiju, radi se o primeni zakona ponude i potražnje, te ravnotežne cene ali za **vladina tj. javna dobra i usluge**. Osim toga, ovaj model je nešto složeniji od prethodno opisanog i zbog broja aktera. Naime, u klasičnom ekonomskom modelu ponude i potražnje akteri su ponuđač robe (usluge) i kupac (potrošač, odnosno korisnik usluge, tj. robe). U ekonomskom modelu birokratije akteri su:

- Snabdevač uslugom (birokratija),
- Korisnik usluge (građani) ali i
- Poručio i finansijeri usluge (političari, tj. vlast).

U klasičnom ekonomskom modelu postoji direktna veza između onoga ko snabdeva tržište nekom uslugom i onoga ko plaća. Kad je reč o birokratiji i javnim uslugama, građani kao korisnici usluge nisu direktni platioci, već zapravo država (vlast). Ovo je važno mesto da bi se shvatili mnogi procesi i zakonitosti koji važe u vezi birokratije.

Slika 7. *Ekonomski model birokratije*



¹²⁹ Iain McLean, *Uvod u javni izbor*, nav. delo, str. 99.

Na osnovu opisanog modela sačinjene su brojne pretpostavke. Neke od njih na prvi pogled deluju i međusobno suprotstavljene, pa bi ih trebalo podrobnije empirijski ispitati. U početku su pristalice primene ovog modela u analizi birokratije isticale da je vlast spremna da plati više za usluge nekog resora (u ime građana) nego što bi građani, tj. birači to hteli kada bi sami (neposredno) kupovali tu uslugu. Međutim, postoje i suprotne pretpostavke o tome da vlasti zapravo ne nabavljaju dovoljno dobara. Ilustrativni primer je Daunsov rad pod nazivom „Zašto je u demokratiji uvek mali vladin budžet?” u kom on obrazlaže ovu svoju pretpostavku.¹³⁰ Ova na prvi pogled suprotstavljena gledišta i pretpostavke postaju jasniji ako se podrobnije izuče njihova obrazloženja. Dakle, da li vlasti preplaćuju (nabavljaju više usluga nego što je potrebno) ili pak potplaćuju (nabavljaju manje, plaćaju manje) usluge? Odgovor na ovo pitanje (ponuđen u literaturi) je da vlade nekada nabavljaju (plaćaju) i više nego što je potrebno a nekada manje. U pomenutom tekstu autor obrazlaže da će vlade u onim oblastima u kojima su koristi nedeljive i slabo vidljive (npr. vojska i odbrana u periodu mira i stabilnosti) uvek za to odvajati manje novca, a da će nasuprot tome izdvajati više novca za deljiva dobra i posebne interese.¹³¹ U pozadini ovog obrazloženja stoji pretpostavka teorije javnog izbora o prirodi političara i vlasti, a to je da se vlade retko ponašaju u skladu sa realnim javnim interesom, već prvenstveno u skladu sa očekivanim imidžom u javnosti. Ipak, kada je reč o ukupnom zbiru i celom javnom sektoru, po pravilu će se preko birokratije nuditi uvek više roba i usluga u odnosu na realne potrebe.

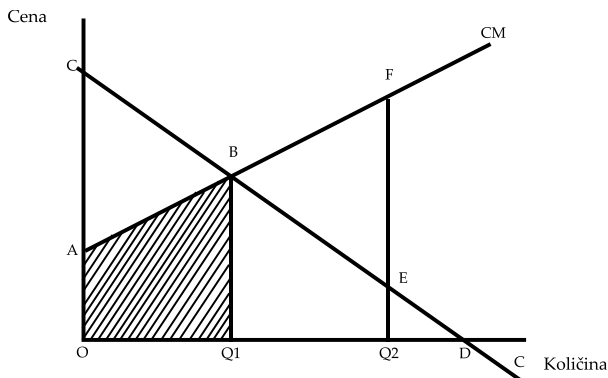
Preciznije i ekonomskim terminima rečeno, preko birokratije će se nuditi uvek više roba, odnosno usluga u odnosu na ravnotežnu količinu, a iz toga proizlazi i da je snabdevanje preko birokratije zapravo alokacijski neefikasno, kao i da birokratija ima relativno stalnu tendenciju rasta. Grafički se to može prikazati na sledeći način:

¹³⁰ Anthony Downs, “Why the Government Budget is Too Small in a Democracy”, *World Politics*, Cambridge University Press, Vol. 12, No. 4 (July, 1960), pp. 541–563,

¹³¹ Pojašnjenje: Ovo obrazloženje je u vezi sa vrstama dobara koja su objašnjena na str. 68–69. Na primer, javna bezbednost u nekoj državi (tj. dobro opremljena vojska i policija) je primer nedeljivog dobra, pošto svi građani „uživaju” ovo javno dobro i niko ne može biti iz njega isključen. Sa druge strane, ovo je (za širu javnost) slabije vidljivo javno dobro (naročito u periodima mira i stabilnosti). Nasuprot tome, most na reci ili autoput su znatno vidljivija (tj. konkretna i „opipljiva”) dobra.

Kad je reč o deljivim dobrima i parcijalnim interesima, razne društvene grupe često daju prioritet svom – parcijalnom u odnosu na javni interes. Tako, na primer, poljoprivrednicima ili preduzetnicima jeste važna bezbednost, ali ako treba da biraju između dva ponuđena politička programa verovatnije će izabrati onaj u kome se planira davanje većih subvencija za poljoprivredu i preduzetništvo, umesto drugog kome je prioritet odbrana i bezbednost.

Slika 8. Ponuda i potražnja u nabavci roba i usluga preko birokratije



Izvor: Mihai Ungureanu, Diana Iancu, “The economic analysis of bureaucracy and government growth”, *Theoretical and Applied Economics*, Vol. XIX (2012), No. 11(576), p. 66.¹³²

Na ovoj slici potražnja finansijera (onog kog plaća, odnosno vlade) za nekom uslugom u ime građana – društva predstavljena je linijom C. Ona se sa linijom ponude (CM) seče u tački B u kojoj dolazi do tržišne ravnoteže (analogno slici 4), u kojoj je ponuđač birokratija a korisnik ili kupac, odnosno finansijer je društvo.¹³³ U uslovima perfektne konkurencije količina roba i usluga koje se nude na tržištu a nabavlja ih birokratija (proizvodnja birokratije) bi se zaustavila u tački Q1, jer se u toj tački postiže Pareto optimum.¹³⁴ Budžet ili količina novca potrošena za tu svrhu bila bi jednaka površini OABQ1 (osenceno polje). Međutim, ono što će se u praksi najčešće desiti to je da će proizvodnja biti veća od optimalne i, umesto tačke Q1, biće u tački Q2. Čim je budžet, odnosno količina ponuđene robe (usluge) veća od one u uslovima perfektnog tržišta dolazi do neefikasne proizvodnje. Otuda i zaključak da je, po pravilu, birokratska proizvodnja neefikasna.

Opisana situacija je zapravo uprošćena verzija Niskanenovog modela birokratije sagledane iz ekonomske perspektive. Reč je možda i o najznačajnijem autoru iz ove oblasti. Stoga bi valjalo detaljnije predstaviti njegovo učenje o birokratiji, ali i njegove prethodnike, kao i kritike njegovog rada.

¹³² Breton, A., Wintrobe, R. (1975). “The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen’s Theory of Bureaucracy”, *Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 1, pp. 195–207.

¹³³ Napomena: ovde je navedeno „finansijer je društvo” da bi se podsetilo da je društvo zapravo krajnji finansijer, a vlada posredni finansijer jer uzima od društva novac u formi poreza, a potom neposredno komunicira sa birokratijom.

¹³⁴ Pareto optimum je kriterijum na osnovu koga se može reći da li je neka odluka u javnom sektoru, odnosno za društvo efikasna. Po ovom kriterijumu optimalne ili efikasne su samo one odluke (akcije) koje dovode do poboljšanja blagostanja barem jednog pojedinca u društvu a da istovremeno ne dolazi nikome do pogoršanja.

Kada je reč o analizama birokratije sa ekonomske tačke gledišta, radi akademske korektnosti treba prvo pomenuti **Ludviga fon Mizesa** (*Ludwig von Mises*, 1881–1973) i njegovu knjigu *Birokratija*, objavljenu 1944. godine.¹³⁵ Čitava njegova analiza urađena je u svetlu liberalne tradicije kojoj je pripadao. Po njemu je birokratija (i njen rast) posledica ili simptom „brzo rastuće bolesti” zvane rast državne intervencije u ekonomiji, odnosno socijalizam. Jedna od osnovnih postavki njegove elaboracije birokratije je poređenje nje i privatnog sektora. Mizes je podvlačio oštru razliku između vladine kancelarije (odnosno nekog birokratskog tela) i privatnog preduzeća. Smatrao je da inicijative i okviri u kome deluju menadžeri (u privatnom sektoru) i rukovodioci u birokratiji uslovljavaju različite tipove ponašanja. Naime, cilj privatne firme je profit i on je merilo uspeha njenih aktivnosti. Nasuprot tome, po mišljenju fon Mizesa, nema valjanog instrumenta za merenje ili kritičko promatranje aktivnosti neke vladine organizacije. Stoga, sasvim u libertarijanskom duhu, ističe da je jedini lek za birokratiju ograničavanje i smanjivanje delokruga vlasti. Jedno od obrazloženja zašto se ne može jasno ustanoviti rad i učinak birokratije, po Mizesu, jeste i nepostojanje neposredne veze između prihoda i rashoda (troškova), odnosno to što se izvedba ili rezultati jedne vladine agencije (birokratije) ne mogu lako meriti. Osim toga (u duhu svog vremena), Mizes ističe i hijerarhijsku prirodu birokratije, te činjenicu da je u birokratskoj (čitaj hijerarhijskoj) organizaciji uspešan onaj menadžer (službenik) koji najbolje sledi pravila i odluke nadređenih. Sa druge strane, svrha birokratije je da pruža usluge građanima, međutim, kako se dobrim službenicima smatraju oni koji dosledno sprovode pravila, sledi da nema jasne veze između dobrog službenika i zadovoljstva potrošača, odnosno građana.



Viljem Niskanen

Najzvučnije ime kada je reč o birokratiji, odnosno o njenoj ekonomskoj analizi i analizi sa aspekta teorije javnog izbor je **Viljem Niskanen** (*William Niskanen*, 1933–2011). Svoju teoriju o birokratiji prezentovao je u seriji članaka i studija počevši od 1968. godine, kada je objavljen njegov poznati članak pod nazivom „Neobična ekonomija birokratije” u časopisu *Američki ekonomski pregled*.¹³⁶ Nakon objavljivanja radova usledile su reakcije i kritike drugih autora, te je tokom narednih godina, prihvatajući neke od kritika, Niskanen razvio korigovani model birokratije. Radi preglednosti izlaganja prvo će biti predstavljen njegov osnovni – tj. stariji model.

¹³⁵ Ludwig von Mises, *Bureaucracy*, New Heaven, Yale University Press, 1944.

¹³⁶ William Niskanen, “The Peculiar Economics of Bureaucracy”, *American Economic Review*, Vol. 58, No. 2, American Economic Association, 1968.

Da bi se razumela poenta Niskanenovog modela treba kao bitnu analitičku jedinicu istaći vezu između **uprave** (engl. *bureau*), odnosno neke upravne organizacije i njenog **sponzora** (finansijera). Izraz „upravna organizacija” u ovom modelu ima opšte značenje i to može biti ma koja javna kancelarija, agencija i sl, dok je sponzor političko telo poput vlade, ili neko drugo telo vlasti koje odlučuje o budžetu i finansijama. U ovom sistemu sponzor (političari) kupuje uslugu samo od uprave, odnosno uprava prodaje svoju uslugu samo sponzoru (političarima). Međutim, političari (npr. vlada, vlast, lokalna samouprava) „kupuju” uslugu od uprave za građane i u ime građana, a plaćaju je iz budžeta koji se opet puni kroz razne poreze i namete, koje takođe plaćaju građani. Osnovna Niskanenova pretpostavka je da će uprava (bez obzira koliko je realan zahtev za uslugom koja dolazi iz društva) uvek „preliti” sa svojim aktivnostima (engl. *over-supply*) **zato što će birokrate nastojati da maksimiziraju budžet** svoje kancelarije – uprave. Ovo je najvažnija (mada ne i jedina) karakteristika Niskanenovog modela.

Zbog fenomena preliivanja aktivnosti i stalnog širenja budžeta, birokratija je alokativno neefikasna (o čemu je već bilo reči). Međutim, ovoj neefikasnosti Niskanen dodaje i tzv. x-neefikasnost (neefikasna proizvodnja javnog dobra) i to zbog činjenice što naručilac i finansijer usluge (svet politike i vlasti) nije i krajnji korisnik usluge, već su to građani.

Ukoliko bismo imali intenciju da detaljnije predstavimo Niskanenovu teoriju bilo bi potrebno predstaviti njene osnovne elemente.

Prvi element jeste odrednica i karakteristike same upravne organizacije (birokratija), odnosno kako se u Niskanenovoj teoriji naziva biro. Najpre, birokratija (*bureau*) je organizacija koju je osnovala vlada, ali ovaj izraz obuhvata i sve druge organizacije (javne i privatne) koje rade pod ovim režimom. Reč je o organizacijama koje se finansiraju grantovima (državnim davanjima). Birokrate su oni koji rade u ovim organizacijama a njima upravlja rukovodilac. Sa druge strane, važan je sponzor – političar koji „unajmljuje” i nadgleda rukovodioca u birokratiji. Karakteristika birokratije je da se zarade birokrata i onih koji upravljaju njome ne podudaraju sa odnosom troškova i prihoda birokratije, odnosno da raspoloživi resursi dolaze iz više izvora (uglavnom javnih) a ne samo iz prodaje usluge (što je inače karakteristika privatnih preduzeća).

Drugi element teorije je pretpostavka o sličnosti birokrata i zaposlenih u drugim organizacijama. Po ovome se Niskanen razlikuje od fon Mizesa i smatra da birokrata u osnovi nije drugačiji od poslovnih ljudi ili menadžera u privatnim preduzećima. Mišljenja je da i jedni i drugi imaju iste karakteristike, pobude, motive a ono što ih razlikuje jesu podsticaji i ograničenja sa kojim se suočavaju.

Treći element je postojanje bilateralnog (obostranog) monopola u aktivnostima sponzora (političara) i birokratije. Pod ovim se misli da birokratija

ima samo jednog kupca njenih usluga, a to su obično političari. Stoga je birokratija uglavnom zavisna od političara pošto zahtevi za servisom, tj. uslugom dolaze mnogo više od njih nego od krajnjih korisnika (građana). Sa druge strane, birokratija je često monopolistički snabdevač uslugom. Stoga su birokratija i politički sponzor zavisni jedan od drugog.

Četvrti element ukazuje na asimetričnost informacija kao karakteristiku odnosa između šefa biroa (rukovodioca) i sponzora (političara). Niskanen identifikuje dva tipa informacija kao bitne: informacije o snabdevanju i potražnji. Oba aktera uključena u transakciju (političar i rukovodilac, odnosno birokrata) imaju interes za saznavanjem namera onog drugog. Međutim, birokrate (rukovodioci) su u boljoj poziciji kada su u pitanju ove informacije nego političari koji nadgledaju njihovu aktivnost. Rukovodilac obično zna više o zahtevima (i potrebama) političara nego političar o troškovima snabdevanja. Takođe, rukovodilac lako saznaje poziciju političara budući da su propisi i vladine politike uglavnom javni i otvoreni – dostupni. Sa druge strane, političar ne može lako da dođe do informacije o troškovima snabdevanja svake birokratske organizacije. Često se radi o uskostručnim i teško dostupnim informacijama. Štaviše, rukovodilac ima i podsticaj da bude tajanstven jer to uvećava asimetriju informacija u njegovu korist, što mu omogućava da traži veći budžet, tj. više nego što bi to bilo optimalno iz tačke gledišta političara.

Konačno, **peti** element se odnosi na već pominjanu tendenciju birokratije ka njenom stalnom širenju. Niskanen ovo preciznije određuje kao tendenciju birokratije za maksimizacijom budžeta, što se može smatrati i najznačajnijim segmentom njegove elaboracije. Reč je o pretpostavci da će rukovodilac nastojati da uveća opseg svoje kancelarije koliko god je to moguće, a to će najpre uspeti kroz maksimizaciju budžeta koji mu je na raspolaganju, a koja ide naruku i njemu i nižim slojevima birokratije. Naravno, budžet, tj. javni novac kojim birokrata neposredno upravlja ne može se posmatrati kao njegova neposredna korist (profit). Ipak, za rukovodioca iz većeg budžeta proizlazi ostvarenje drugih ciljeva: prestiž, prelaz na višu poziciju ili vladinu poziciju, dobijanje dobrog posla u privatnom sektoru, ili politički izbor za neku poziciju. Nižim službenicima takođe ide u prilog veći budžet: to znači povećanje obima posla, te veću sigurnost, bolje radne uslove itd. Sa druge strane, i političari su skloni da olako podižu budžet (daju više od optimalnog), tj. da popuštaju pred zahtevima birokrata. Njihov glavni cilj je da budu ponovo izabrani, a rukovodioci u birokratiji im mogu u tom cilju pomoći. Naime, što je veći budžet kancelarije a pri tome i što je veća diskrecija njegovog trošenja (rukovodilac odlučuje diskreciono kako će budžet biti potrošen), utoliko više rukovodilac može pomoći političaru u bici za reizbor.

Osim ovih pitanja Niskanen je pokušao i da utvrdi koliko će biti veći budžet birokratije u odnosu na optimalni. Ustanovio je i da će biro snabdjeti i do dva puta više tržište robama i uslugama nego kompetitivna industrija.¹³⁷

*

Opisani Niskanenov teorijski model privukao je veliku pažnju drugih naučnika koji su dali svoj doprinos kroz kritička sagledavanja. Jedna od kritika je bila da je njegov model empirijski neodrživ.¹³⁸ Druga kritika se odnosila na stanovište po kome su rukovodioci maksimizatori produkcije i budžeta.¹³⁹ Kritičari ovog stanovišta ga smatraju suviše uprošćenim, te da veza između ciljeva rukovodioca i maksimizacije budžeta nije direktna. Oni su mišljenja da se rukovodioci više bore za povećanje (maksimizaciju) **diskrecije** u trošenju budžeta nego za njegovo uvećanje. Osim ovih kritika bilo je i onih koje su se odnosile na vezu između političara i birokrate i sklonost političara da odobrava velike budžete kako bi bio ponovo izabran. Kritičari smatraju da to u praksi ne funkcioniše tako olako, budući da se takvo ponašanje političara (ukoliko dospe u javnost, što je sasvim realan scenario) može okvalifikovati kao rasipničko, što može dovesti do gubitka na sledećim izborima.

Niskanen je prihvatio znatan deo ovih kritika i ugradio ih u modifikovani model birokratije koji je predložio 1975. godine. Jedna od osnovnih inovacija je bila to što je maksimizaciju budžeta kao težnjom birokratije zamenio konceptom maksimizacije diskretnosti (u trošenju) budžeta. Osim ovoga, uveo je još jednu novinu a to je kapacitet sponzora (političara) da nadgleda potrošnju novca i kontroliše efekte.

Godine 2001. ovaj autor je još jednom modifikovao svoj model.¹⁴⁰ U njegovom fokusu je i dalje ostao javni budžet i odnos između birokrate i političara, ali ono što ovaj put ističe jeste da je krajnji budžet ishod nagađanja (pregovora) birokrate i političara. Potencijalni budžet se teorijski kreće u rasponu od nule do onog koji birokrata zahteva. Kakav će biti ishod pregovora, odnosno da li će dogovoreni budžet biti bliže nuli ili sumi koju birokrata zahteva, zavisi suštinski od institucija koje nadgledaju proces realizacije budžeta (trošenja novca). U osnovi najnovijeg modela je i dalje tendencija birokratije

¹³⁷ Radu Simandan, "Thinking about Bureaucracy: Mises versus Niskanen", *The Romanian Economic Journal*, Year XII, No. 34, (4) 2009, p. 93.

¹³⁸ Earl A. Thompson, "Review of Bureaucracy and representative government, by William A. Niskanen", *Journal of Economic Literature*, 11(September), 1973, pp. 950–53.

¹³⁹ Jean-Luc Migué, Gérard Bélanger, William A. Niskanen, "Toward a General Theory of Managerial Discretion", *Public Choice*, Vol. 17 (Spring, 1974), Springer, 1974, pp. 27–51.

¹⁴⁰ William A. Niskanen, "Bureaucracy", in: William F. Shughart II, Laura Razzolini, Edwar Elgar (eds.), *The Elgar Companion to Public Choice*, Cheltenham, Northampton, 2001.

pre ka diskreciji nego pukom uvećavanju budžeta. Ovaj model je složeniji i realniji jer po njemu veza između interesa birokratije i rasta budžeta nije linearna i direktna kao prethodnom modelu. Ipak, ostaje i dalje zaključak da je birokratija značajan podstrekač rasta javnog i sektora vlasti.¹⁴¹

Na kraju treba reći i to da su stanovišta i modeli, poput opisanog Niskanenovog, značajni i po tome što ukazuju na određene slabosti u javnom sektoru te su samim tim i putokaz reformatorima savremenog javnog sektora. Aktuelne reforme javnog sektora su upravo usmerene na jačanje veze usluga (količine i kvaliteta) sa potrebama građana. Ovo se postiže kroz promene u načinu upravljanja (npr. *result driven government*), kojima se uvodi stalno merenje prioriteta pri koncipiranju i organizaciji javnih usluga, a pri njihovoj realizaciji koriste se brojni indikatori kao merni instrumenti za adekvatnost usluga i roba u odnosu na potrebe korisnika – građana (benčmarking). Osim toga, ti indikatori su ujedno i pokazatelj uspešnosti pružalaca usluga, odnosno birokratije. Od novijih instrumenata u javnom sektoru treba pomenuti ugovore za rezultate (*contracting out, contract for result*), kojim se pružalac usluge obavezuje da postigne određene rezultate u datom periodu. Ideja je da se kroz ovaj instrument podstakne konkurencija u pružanju javnih usluga (između javnog i privatnog sektora), a sve sa ciljem povećanja efikasnosti pri njihovoj realizaciji.

2.7. Politička moć kao profit – sticanje političke moći – izbori i koalicije

Pravilna elaboracija i ispravno shvatanje društvenih tokova zahteva uviđanje i analizu političkih partija, naročito njihovih interesa i intencija. Savremene političke partije u praksi značajno odudaraju od deklarativnih i statutar-nih projekcija, naročito u zemljama niže političke kulture i kraće demokratske tradicije. Sagledane „školski” političke partije su neophodne demokratskom društvu i državi. One obavljaju mnoge pozitivne funkcije kao što su: izražavanje interesa i uobličavanje javnog mišljenja, nominacija i izbor nosilaca političkih i javnih funkcija, kontrola i usmeravanje aktivnosti državnih organa, politička mobilizacija i participacija, političko obrazovanje i socijalizacija.¹⁴² U stvarnom životu većina ljudi partije doživljava kao korumpirane organizacije (ili barem sklone korupciji), koje su zainteresovane prvenstveno

¹⁴¹ William A. Niskanen, *Reflection of a Political Economist – Selected Articles on Government Policies and Political Processes*, Cato Institute, Washington, 2008, p. 198.

¹⁴² Zoran Stojiljković, *Partijski sistem Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 40–59.

za sopstvenu (parcijalnu, odnosno partijsku) korist. Brojne političke afere širom sveta i svakodnevni medijski sadržaji i te kako podupiru i opravdavaju ovakva stanovišta.

U svakom slučaju, bile političke partije više funkcionalne ili disfunkcionalne po savremeno društvo, one su realan akter koji snažno oblikuje javni sektor i društvene tokove. Stoga je veoma važno poznavati dijalektiku partija i njihova nastojanja kako bi se ispravno shvatilo odlučivanje u javnom sektoru, tj. odlučivanje kako u sferi („visoke”) politike tako i u sferi javne uprave. To je i tema ovog poglavlja.

2.7.1. Izborni rezultat, saradnje i konfrontacije partija

U teoriji javnog izbora, ono što je za preduzeće profit za političku partiju je sticanje političke moći, odnosno pobjeda na izborima. Stoga je političku partiju bitno posmatrati iz ovog ugla kao i sa aspekta njenih osnovnih resursa. Nema sumnje da je kvantum moći sa kojim jedna politička partija raspolaže bitno determiniran izbornim rezultatom. Međutim, ta moć nije uvek i jednoznačno determinirana isključivo izbornim rezultatom, već i nekim drugim faktorima i okolnostima o kojima će detaljnije biti reči. Ovo ilustruju i radovi često citiranih autora u ovoj oblasti. Tako jedna od osnovnih pretpostavki Entonija Daunsa je da političari, tj. partije nastoje da dobiju što veći broj glasova na izborima (*parties are vote-maximizers...*).¹⁴³ Nešto drugačije misli, takođe često citirani autor, Viljem Riker (*William Riker*) koji partije posmatra kao oportunističke organizacije koje nastoje da dobiju upravo onoliko glasova koliko je dovoljno da se osvoji vlast.¹⁴⁴ Ovo stanovište postaje jasnije kada se u razmatranje uzme i tzv. **partijski plen**, te činjenica da je on uvek ograničen, pa sasvim logično što ga manji broj ljudi ili partija deli utoliko su delovi veći.

¹⁴³ *Anthony Downs* (1930–) je američki ekonomista i stručnjak za javne politike i javnu upravu. Poznata je njegova, već pominjana teorija prostorne konkurencije partija koja se odnosi na jednodimenzionalne, odnosno dvopartijske sisteme. Autor je velikog broja knjiga i članaka, ali se njegova knjiga *Ekonomska teorija demokratije* može smatrati i najuticajnijom od njegovih radova: *Anthony Downs, An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York, 1957. Osim ove, vrlo značajna, prevedena na mnoge jezike je i njegova knjiga *Unutar birokratije*, koja je objavljena 1967. godine (*Inside bureaucracy*, Little, Brown and Company, Boston, 1967).

¹⁴⁴ *William Harrison Riker* (1920–1993) je američki politikolog karakterističan po tome što je primenjivao teoriju igara i matematiku u političkim naukama. Poznata je njegova Teorija koalicija koju je izložio u knjizi: *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven, 1962.

Shodno rečenom, detaljnije treba razmotriti sledeća pitanja, odnosno postavke: **težnju ka što boljem izbornom rezultatu**, pitanje **šta je uopšte dobar izborni rezultat**,¹⁴⁵ **zatim pitanje koalicija** koje su veoma čest instrument sticanja zadovoljavajućeg izbornog rezultata (predizborne koalicije), odnosno instrument pretvaranja izbornog rezultata u realnu i operativnu političku moć (vladajuće koalicije).

Kad je reč o što boljem izbornom rezultatu, na prvi pogled, deluje sasvim logično iskaz da za partiju postići dobar izborni rezultat znači dobiti što više glasova na izborima. Međutim, gorenavedeni citati (*Downs i Ricker*) ukazuju na to da nema konsenzusa oko toga šta je dobar izborni rezultat. Dok *Dauns* zastupa jednostavniju hipotezu da političari, nastojeći da dođu do što boljeg izbornog rezultata, žele što veći broj glasova, drugi autor smatra da partije nastoje da dobiju upravo onoliko glasova koliko im je potrebno za osvajanje vlasti. U osnovi ove ideje leži pretpostavka da veliki broj glasova (koji znatno premašuje minimalni da bi se osvojila vlast) za partiju stvara trošak u smislu da brojno članstvo, odnosno aktivisti očekuju nagradu za svoj angažman. Naime, dobit nakon izbora kolokvijalno nazvana „partijski plen” ili „partijski kolač” ima svoje limite. Preveliki broj glasova za jednu partiju znači da verovatno neće svi biti zadovoljeni, što može biti uzrok za „trzavice” i tenzije unutar partije. Ova pretpostavka izgleda sasvim osnovano ukoliko se analiziraju međupartijski odnosi u višepartijskim sistemima. Evidentno je da su u uslovima kada veći broj partija deli vlast i kada nijedna ne može samostalno da formira vladu, tenzije i sukobi koji se javljaju u vlasti i u vezi sa vlašću su uglavnom međupartijski. Međutim, kada jedna partija postane toliko velika (osvoji veliki broj glasova na izborima) te sama formira vladu, primetno je da se inače stalno postojeće tenzije i sukobi premeštaju sa međupartijske na unutarpartijsku arenu u vladajućoj partiji. Ovome ide u prilog i tzv. Olsonov paradoks, koji objašnjava motive za angažman ljudi u političkoj partiji (članova i rukovodioca).¹⁴⁶ Suština ovog paradoksa je da ukazuje na to da su u političkim partijama aktivni prvenstveno ljudi koji nastoje da ostvare neki lični interes. Shodno tome, Olson piše:

¹⁴⁵ Partije teže dobrom izbornom rezultatu, odnosno većem broju glasova, ali treba imati na umu da se glasovi pretvaraju u mandate i da je pravi pobednik izbora partija (ili grupa partija), odnosno koalicija koja može da formira izvršnu vlast – vladu.

¹⁴⁶ *Mancur Olson* (1932–1998), američki ekonomista, objavio je uticajnu knjigu 1965. godine pod nazivom *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Logika kolektivne akcije: javna dobra i teorija grupa).

Iako najveći deo ljudi oseća da bi im bilo bolje ako je njihova stranka na vlasti, oni su svesni da, ako njihova partija pobedi, ona će verovatno pobediti i bez njih.¹⁴⁷

Zbog tog osećaja koji proizlazi iz ljudske prirode i mišljenja da kao pojedinci ne možemo bitno doprineti rezultatu jedne velike organizacije kao što je partija, većina pojedinaca (koji su zaista zainteresovani samo za opšti cilj) po prirodi stvari ostaje pasivna. Nameće se pitanje, šta onda pokreće one koji aktivno participiraju u kolektivnim akcijama? Olson nema dilema, za nje-ga je odgovor: lična dobit (zaposlenje, položaj) a ne ostvarenje kolektivnih ciljeva.¹⁴⁸

Ako se politička partija sagledava u ovom aspektu (makijavelističkom i instrumentalnom) kao tragalac za izbornim rezultatima i političkom moći, treba uvideti još jednu tendenciju kod njih (naročito etabliranih partija u uslovima niže političke i demokratske kulture). Reč je o manje poznatom interesu ovih partija da apstinencija građana bude veća. Iako deklarativno i javno partije pozivaju građane da izađu na izbore i aktivno učestvuju u izbornom procesu i uopšte da participiraju, mnogim partijama zapravo odgovara apstinencija, jer je tada njihov rezultat sigurniji, odnosno manje je rizika koji dolazi od neopredeljenih. Treba imati na umu da svaka (ili skoro svaka) partija ima svoje „tvrdoglasačko jezgro” koje uvek glasa za određenu partiju. Sa druge strane, za partiju predstavljaju rizik neopredeljeni glasači ili oni koji nisu čvrsto vezani za jednu partiju te olako menjaju svoja opredeljenja. Zbog toga će partijski predstavnici često na različite načine prosečnom čoveku „ogaditi” politiku kako bi ga držali dalje od glasanja ali i od intenzivnije participacije, koja po pravilu kroti i ograničava partijsku moć. U kontekstu analize partijske moći treba sagledavati i izbegavanje sprovođenja mnogih savremenih reformskih procesa, u tranzicionim društvima, kao što su: decentralizacija, profesionalizacija, uvođenje transparentnosti u rad vlasti i sl., jer svi oni znače ograničavanje ili smanjivanje moći političara i partija. Sa druge strane, upravo ta moć predstavlja glavni cilj za koji se partije bore.

¹⁴⁷ *Though most people feel they would be better off if their party were in power, they recognize that if their party is going to win, it will as likely win without them, and they will get the benefits in any case.* Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, Twentieth Printing, 2002, p. 163.

¹⁴⁸ Treba ipak napomenuti da je reč o modelu, tj. po mišljenju Olsona, o najčešćem motivu pojedinca da se aktivno uključi u partijski i politički život. To ne znači da neke pojedince ne motiviše opšti cilj ili napredak, bez kalkulacije o ličnoj dobiti. Pitanje je koji motivi prevladaju, i slobodno bi se moglo reći da u demokratski razvijenim i stabilnim društvima, sa visokom političkom kulturom, broj ljudi koji se uključuje u politiku zarad opšteg cilja je znatno veći u odnosu na države sa slabijom demokratijom i ekonomskim stanjem.

Drugo na šta treba obratiti pažnju kad je reč o savremenim partijama jeste to da one sve više imaju karakteristike sveobuhvatnih (*catch all*) partija, ali i kartelskih, odnosno profesionalno izbornih partija.¹⁴⁹ **Sveobuhvatne partije** nastoje da se približe srednjem glasaču ili prosečnom građaninu. One se obraćaju svim građanima, nezavisno od socijalnog statusa pojedinca ili društvene grupe kojoj pripada. Shodno tome modifikuju svoje ponašanje na javnoj sceni, kao i programe koji su sve uopšteniji i sličniji (ideološka konvergencija). Drugačije je bilo u vreme nastanka političkih partija (tokom 19. veka) kada su se partije obraćale određenim socijalnim grupama (npr. radnicima, vlasnicima kapitala i sl.). Zbog toga je današnja partija (odnosno njeni rukovodioci) uvek u svojevrsnoj tenziji između sklonosti da se približi prosečnom (ili tzv. srednjem) biraču a da, sa druge strane, ne „povredi” svoje aktiviste koji su često ideološki rigidniji od samih rukovodilaca. Posmatranje partije kao profesionalno izborne organizacije ukazuje na odustajanje partije od promena u društvu, te se njene aktivnosti posmatraju kao realizacija interesa unapred određenih grupa (partije kao politički preduzetnici koji u zamenu za izbornu podršku neke konkretne grupe zastupaju njihove interese u predstavničkom telu). Slično tome, **kartelska partija** se posmatra kao broker (predstavnik) u državi ne društva nego same stranke koja je pre ortakluk profesionalaca („stručnjaka za osvajanje vlasti”) a ne udruženje građana.

Tip partijskog sistema presudno utiče na ponašanje političkih partija i njihove međusobne odnose. U dvopartijskim sistemima, poput onih u Velikoj Britaniji ili SAD, međupartijski odnosi su znatno drugačiji u odnosu na države sa mnogo partija. Partije u dvopartijskim sistemima imaju svoje relativno stabilno glasačko telo a izborna bitka se svodi na manji procenat neopredeljenih ili „nestabilnih glasača”. Reč je zapravo o partijama koje imaju različite ideologije i programe. Tako, na primer, Laburistička partija u Velikoj Britaniji je partija levog centra koja se obraća prvenstveno radnicima i slabije stojećim slojevima društva. Nasuprot njoj, Konzervativna partija kao partija desnog centra obraća se primarno preduzetnicima, farmerima i inače bogatijim slojevima društva. Zbog toga nije neuobičajeno što u proseku oko 70% radnika glasa za laburiste a oko 75% srednjeg i višeg sloja za konzervativce. Kako ove partije imaju svoje relativno stalno biračko telo i različite programe, tako se ovi odnosi označavaju kao opozicioni u pravom značenju te reči.

Znatno drugačije je u uslovima postojanja većeg broja partija koje imaju slične ili iste programe i koje se obraćaju istoj socijalnoj grupi. Često su ovakve partije, iako zastupaju iste vrednosti, ljuti neprijatelji. To je sasvim razumljivo jer glas dat jednoj partiji znači glas manje za drugu. To potkrepljuje

¹⁴⁹ Više o tipovima partija: Vladimir Goati, *Političke partije i partijski sistemi*, FPN Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2008, str. 261–276.

pretpostavku da je partijama više stalo do toga da dođu do vlasti i moći nego da se određena politika sprovede. Za razliku od opozicionih stranaka (u striktnom značenju reči), koje imaju različite programe i koje se obraćaju različitim socijalnim grupama, partije koje imaju slične ili iste programe i obraćaju se istom biračkom telu nazivaju se konkurentskim. Iskustvo je pokazalo da upravo ovakve partije slabo sarađuju i da su koalicije sastavljene od njih kratkog veka. Sa druge strane, deluje sasvim razumljivo da se partije koje zastupaju iste ili slične vrednosti udruže u koaliciju, ali upravo tu i nastaje problem jer svaka partija pokušava da sebe predstavi kao „glavnog junaka”, što ih stavlja u poziciju međusobne konkurencije umesto saradnje.

2.7.2. Ka materijalizaciji političke moći – koalicije

Naredna tema se odnosi na značaj koalicija koji proizlazi iz činjenice da veliku većinu demokratskih država karakterišu višepartijski sistemi i koalicione vlade. Ilustracije radi, u zapadnoevropskim državama u decenijama nakon Drugog svetskog rata, tačnije u periodu od 1945. do 1987, od 218 vlada čak 90% su bile koalicione.¹⁵⁰ Otuda dolazi sasvim osnovana opaska da se ne odlučuje izborima ko će vladati već koalicionim pregovorima. Zbog toga je pitanje koalicije i onih partija koje je čine izuzetno važno. Sa tim u vezi interesantna su pitanja verovatnih koalicija, kao i raspodele resora („kolača”) nakon izbora. Valja napomenuti da je „plen” koji dele koalicioni partneri daleko manji u zapadnoevropskim nego u postsocijalističkim državama u kojima vlast i dalje ima veliku intervencionističku i redistributivnu ulogu, u privredi ali i drugim sferama života. Opšte je pravilo da se „kolač”, odnosno osvojeni „plen” deli shodno veličini partije, odnosno osvojenim glasovima na izborima. Sasvim razumljivo „najskuplja” je pozicija prvog ministra, odnosno predsednika vlade. Uobičajeno po atraktivnosti slede potpredsednička mesta ili mesto ministra inostranih poslova. U zavisnosti od konkretne države i neka druga ministarstva mogu biti cenjenija od ostalih. Recimo u državi bogatoj energentima svakako će ministarstvo nadležno za energetiku biti „na ceni”. Atraktivnost resora zavisi i od partije (npr. ako za nju glasaju stariji pre će biti zainteresovana za socijalnu politiku nego sport). Ipak, ovo na prvi pogled jednostavno pravilo postaje složenije kada se uzme u obzir da izborni rezultat nije uvek jednak i koalicionom potencijalu jedne partije. Naročito su interesantni slučajevi kada mala partija osvoji dovoljan broj glasova da bude „jezičak na vagi” za formiranje vladajuće koalicije. Reč je o situaciji kada jedna partija ima mali broj mandata ali dovoljan za formiranje vlade ukoliko

¹⁵⁰ Goati, nav. delo, str. 76.

se da podrška formativnoj partiji. Ukoliko formativna partija nema povoljnu alternativu tada mala partija ima veliki koalicioni potencijal i može da zahteva mnogo više dobiti. Ukratko, njena moć je daleko veća u odnosu na izborni učinak. Nasuprot partiji koja je „jezičak na vagi”, odnosno koja osvaja malo glasova ali je ideološki fleksibilna te kao takva podoban partner za mnoge druge partije, postoje i obrnuti slučajevi. Reč je o partiji koja, pojedinačno gledano, može biti pobednik na izborima (najviše osvojenih glasova) a da ipak ima nizak koalicioni potencijal, odnosno da je ideološki udaljena od drugih partija, koje su spremne da se udruže kako bi je osujetile da formira vladu.¹⁵¹

Brojna iskustva i računice sa koalicijama su već pretočena u određena teorijska znanja i formule izračunavanja koeficijenta moći (o tome će biti reči u poglavlju o teoriji igara). Neka opšta pravila i teorije se odnose na pitanje partijskih pregovora i odluku o formiranju vladajuće koalicije. Pravilo je da se partije dogovaraju shodno svom **realnom značaju** za formiranje vlasti i shodno nastojanjem za **maksimizacijom dobiti**. Drugim rečima, pregovaračka pozicija zavisi od dva ključna faktora:

- Od relativne veličine stranke i
- Koalicionog potencijala.

Kada je reč o formiranju vladajućih koalicija bogata i raznolika iskustva su ipak omogućila izvesna uopštavanja, u sferi koalicija i „koalicionog ponašanja” partija.¹⁵² Među nekoliko takvih uopštavanja i teorija mogle bi se izdvojiti dve osnovne, a to su: minimalna pobednička koalicija i druga minimalna povezana pobeda. Prva teorija, odnosno minimalna pobednička koalicija, partijske odluke svodi na čist oportunistički i težnju za maksimizacijom dobiti. Suština ovog pristupa je da ako formativna partija A može da formira vladajuću koaliciju sa partijom B, C ili D, za partnera će odabrati onu partiju sa kojom će moći da zadrži najveći deo plena, odnosno izabraće najmanju partiju koja ima dovoljno poslanika za izglasavanje podrške za formiranje vlade. Druga teorija koriguje ovaj pristup uvođenjem ideologije kao faktora povezivanja stranaka te se, osim nastojanja za maksimizacijom dobiti, uključuje i ideološka povezanost, pa se kaže da partija teži da bude uključena u koaliciju koja je bliska koliko je moguće njenim partijskim preferencijama.¹⁵³

¹⁵¹ Kao primer se može navesti Srpska radikalna stranka (SRS) i izbori za narodne poslanike Srbije, 2003. i 2007. godine. I 2003. kao i 2007. godine SRS je bila pobednik na izborima (najveći broj glasova i mandata u Skupštini), ali ne i krajni pobednik, budući da nije uspevala da formira izvršnu vlast.

¹⁵² Goati, nav. delo, str. 87.

¹⁵³ Više o teoriji partijskih koalicija u: Andrew Hindmoor, *Rational Choice*, Palgrave Macmillan, New York, 2006, pp. 49–76.

Još jedna interesantna postavka je da je bitna determinanta formiranja koalicija tip političkih prioriteta partija koji mogu biti: **tangentni, konvergentni i divergentni**.¹⁵⁴

Tangentni prioriteti su oni koji su međusobno različiti ali ne i sukobljeni, odnosno nisu međusobno isključivi. To omogućava partijama da sarađuju bez međusobne kompeticije i borbe za dominaciju u oblasti koju smatraju prioritetnom. To mogu biti, na primer, ekološka partija koja je prvenstveno zainteresovana za životnu sredinu i partija koja zastupa evropske integracije. U ovom slučaju ostvarenje primarnog cilja jedne partije ne odmaže ili čak doprinosi ostvarenju ciljeva druge.

U drugom slučaju, kada je reč o **konvergentnim ciljevima**, reč je o sličnim ili istim prioritetima koji su među sobom saglasni ali postoje razlike u tome kako ih treba ostvariti. Na primer, dve partije u unitarnoj državi mogu se zalagati za decentralizaciju države, tako da jedna zastupa brzu decentralizaciju kroz jačanje opština i formiranje regiona, dok druga može biti za postepeno jačanje samo opštinskog nivoa.

Treći slučaj **divergentnih ciljeva** predstavlja situaciju kada su ciljevi ili preferencije međusobno isključivi, svejedno da li su usmereni na ista pitanja (sa suprotnim stavovima) ili na različita pitanja koja su međusobno isključiva. Tako, na primer, jedna partija može podržavati evropske integracije a druga se tome protiviti. Ova poslednja situacija je i najjasnija budući da nema prostora za saradnju, te da najverovatnije neće doći do formiranja koalicije. Situacija sa konvergentnim i tangentnim ciljevima je nešto složenija.

Na prvi pogled izgleda da su partije koje imaju konvergentne ciljeve, odnosno prioritete, podobne za partnerstvo i saradnju. Međutim, upravo to što imaju slične ili iste ciljeve često predstavlja klicu razdora budući da svaka nastoji da bude glavni akter, ali i što može doći do sukoba oko načina realizacije cilja. Osim toga, ako imaju slične programe moguće je da su usmerene i na isto biračko telo, pa su neretko ovakve partije međusobni protivnici (o čemu je već bilo reči – konkurentne partije). No i kad naprave dogovor i uđu u koaliciju, ona je često nestabilna i sklona raspadu. Konačno, najpovoljnija je situacija tangentnih ciljeva. Radi se o tome da ciljevi nisu ni isti niti međusobno isključivi već se najbolje mogu opisati kao komplementarni. To je

¹⁵⁴ Gregory M. Luebber, *Comparative democracy: policymaking and governing coalitions in Europe and Israel*, Columbia University Press, New York, 1986, p. 62. Tema ove knjige je formiranje vladajućih koalicija u višepartijskim demokratskim državama, kao i prognoza njihovog trajanja i funkcionalnosti. Autor je svoju teoriju izgradio na poređenju 67 slučajeva formiranja vladajućih koalicija u Norveškoj, Švedskoj, Danskoj, Finskoj, Italiji i Izraelu. Osnovna postavka ovog pristupa jeste postojanje jedne formativne partije koja ima najveću odgovornost za formiranje koalicije i ostalih partija koje u odnosu sa formativnom mogu imati tangentne, konvergentne i divergentne ciljeve.

najpovoljnija situacija i koalicije zasnovane na ovakvim osnovama su najtrajnije i najstabilnije.

Na kraju treba samo pomenuti i objektivne kriterijume i računicu raspodele dobiti među članovima koalicije. Kada je reč o međupartijskim pregovorima, oni kako je već opisano, naravno, zavise upravo od tih pregovora, ali bitno utiču i neka nepisana pravila (vrednost pojedinih pozicija). No, postoje i matematičke formule koje mogu da ukažu koliki je koeficijent moći pojedinog člana koalicije pa shodno tome koliki mu deo dobiti sleduje. Naravno, ovo važi kako za partijske koalicije o kojima je ovde reč tako i za druge vrste koalicija. Sa tim u vezi pomenućemo Šeplijevu vrednost koja egzaktno ukazuje na doprinos koju jedan član daje koaliciji.¹⁵⁵ Šeplijeva vrednost, kao i njeno izračunavanje detaljnije je objašnjena u delu knjige o teoriji igara.

2.8. Interesne grupe i lobisti

Dijalektika javnog sektora i odlučivanja u javnom sektoru ne može se u potpunosti shvatiti ako se ne sagleda značaj interesnih grupa i sa njima u bliskoj vezi lobista. Za razliku od političkih partija i drugih do sada opisivanih aktera, interesne grupe često deluju „u pozadini” i nisu uvek u fokusu pažnje medija ili javnosti uopšte, iako često igraju značajnu ulogu u procesu javnog odlučivanja. Zapravo, organizovano delovanje interesnih grupa (naročito ako je uloženo dosta novca i drugih resursa) i lobista se može smatrati najintenzivnijim oblikom uticanja na donosiocima političkih odluka. Za razliku od onih na koje utiču (donosioci odluka – političari), interesne grupe nisu „razapete” između javnog i sopstvenog (grupnog) interesa, budući da se one fokusiraju samo na svoj grupni interes, odnosno nisu kao političari opterećeni reizborom i tendencijom da pridobiju simpatije širih masa.

U svakodnevnom govoru se često stavlja znak jednakosti između interesnih grupa i lobista. Ipak sa stručne tačke gledišta između njih postoji razlika. Interesna grupa, kao i što samo ime ukazuje, je subjekt ili nosilac nekog interesa. To može biti, na primer, udruženje proizvođača organske hrane, trgovaca naftnim derivatima ili pak neko profesionalno udruženje (advokati, taksisti, itd.). Za razliku od interesne grupe, tj. ljudi koji čine ovu grupu, lobisti su profesionalci koji na osnovu svog znanja, veština i socijalnog kapitala zastupaju interese one grupe (klijenta) koji ih angažuje. Dakle, sam lobista ili lobistička kuća (firma) ne mora biti nosilac interesa već je pre reč o profesionalnoj usluzi. Ovo je slično advokatskom poslu u pravnim procesima. Advokati ili

¹⁵⁵ *Lloyd Shapley* (1923–2016) je američki matematičar i nobelovac koji je veliki doprinos dao u oblasti matematičke ekonomije i teorije igara.

zastupnici u sudskom procesu nisu stranke neposredno niti će krajnja sudska odluka imati na njih dejstvo, već na njihove klijente koji su ih angažovali da u okviru zakonskog okvira izdejtstvuju, za njih, najpovoljniju odluku. Sličan je odnos između lobista i interesnih grupa, s tim što nije reč o pravnom već o političkom procesu, tj. odlučivanju. I kao što se delatnost advokata obavlja u okvirima zadatim zakonima (legalno), tako bi i lobiranje trebalo da bude u okvirima određenih standarda (profesionalno, organizovano i argumentovano informisanje, odnosno uticanje na donosioca političkih odluka). Ovi „standardi” su znatno fluidniji nego zakonski propisi koji definišu rad advokata, pa lobiranje često može da se izvitoperi i u nelegitimnu i nepoželjnu aktivnost (sa aspekta javnog interesa). Zato je od izuzetne važnosti da se u jednom društvu povuče jasna linija između, sa jedne strane, legitimnog i legalnog uticanja na donosioc odluka (lobiranje) i uticanja koje to nije (korupcija).

2.8.1. Interesne grupe

U teoriji javnog izbora interesne grupe i njihove aktivnosti posmatraju se i analiziraju analogno procesu osvajanja tržišta i nastojanju za ostvarenjem što većeg profita (nastojanje za monopolskom ili bar oligopolskom pozicijom). Po pravilu, interesne grupe nastoje da ostvare svoj interes, ne mareći za opšti. Na primer, proizvođači duvana i duvanska industrija će imati interes da pušači imaju što manje ograničenja, da je pušenje što slobodnije, bez obzira što to može delovati negativno na zdravlje široke populacije. Bilo kakav propis vlasti u ovom slučaju će značajno uticati na profit duvanske industrije. Zato se njoj isplati da angažuje deo svojih sredstava za „borbu” za što manje ograničenja korisnicima cigareta. Uostalom, svi proizvođači određene robe ili usluge na tržištu mogu biti bitno pogođeni odlukama vlasti. Odluka da se neka firma ili oblast proizvodnje subvencionise predstavlja direktnu dobit za one koji dobijaju grant, ali i trošak za one koji se sa njima takmiče. Takođe, odluka da se uvede određeni standard u proizvodnji nekog proizvoda će firmama koje ne ispunjavaju taj standard predstavljati trošak, a onima koje ga već ispunjavaju predstavljace znatnu dobit, jer će sa tržišta biti eliminisan ili oslabljen deo konkurencije. Sve su ovo primeri koji ukazuju da dobit proizvođača, odnosno ponuđača neke robe ili usluge ne zavisi samo od njihove konkurentnosti i resursa koje su uložili već i od regulacije vlasti. Zbog toga oni ulažu deo svog novca za usvajanje za njih povoljnijih propisa. Sa ovim u vezi je veoma važan fenomen traženja renti (engl. *rent-seeking*), o kome će naknadno biti više reči.

Da bi se dobro shvatila suština pominjanih aktera i njihovih odnosa i interesa valja se osvrnuti i proanalizirati jedan ilustrativan primer.

U razvijenim zemljama su tokom sedamdesetih godina prošlog veka prosečne carinske stope na sirovine iznosile 3%, na polufabrikate oko 6% i na gotove – finalne proizvode oko 13%. Obrazloženje za ovakvu strukturu carina je bila želja vlade da se manje oporezuju uvoznici sirovina, jer će se te sirovine prerađivati u zemlji, što će doprineti upošljavanju domaćeg stanovništva. Ovde je u prvi plan stavljena briga za domaću privredu, odnosno za porast zapošljavanja i rast standarda.

Na prvi pogled u ovakvoj politici vlade nema ništa sporno, štaviše izgleda kao logična i poželjna. Međutim, dublja analiza i posedovanje informacija otkrivaju sasvim drugačije poglede i zaključke o čitavoj politici. Najpre postavljanje pitanja o brizi „za običnog čoveka” dovodi prethodno obrazloženje u upitanost. Naime, kako se u „brigu za čoveka”, što ističu političari, uklapa carina na finalne proizvode od 13% kada isti ti građani troše te proizvode a ne industrija? Drugo, informacije o broju uvoznika sirovina, polufabrikata i finalnih proizvoda, te njihovi interesi daju potpuno drugačiju sliku na vladinu brigu „za čoveka” i mere koje realizuje u ovom primeru. Uvoznika sirovina je vrlo malo, uvoznika polufabrikata nešto više a najviše je uvoznika gotovih proizvoda. Nekolicina uvoznika sirovina je uvek bolje organizovana i lakše može da artikulise svoje interese, te da u dogovoru sa vlastima izdejstvuju za sebe povoljnije uslove. To je teže većem broju aktera kao što su uvoznici polufabrikata, a još teže mnoštvu uvoznika gotovih proizvoda.

Slično ovom slučaju može se objasniti i zašto je poljoprivredni sektor snažan a subvencije poljoprivredi velike u zemljama gde se poljoprivredom bavi samo 2–4% stanovništva a slab u zemljama sa 30% i više poljoprivrednog stanovništva. Poljoprivrednici u nerazvijenim zemljama su brojna i disperzirana grupa koja se teško objedinjuje, dok su korisnici njihovih proizvoda najčešće siromašniji urbani radnici koji su koncentrisani u većim gradovima i koji se lakše mogu objединiti u akciji koja za cilj ima jeftiniju hranu, koja im odnosi znatan deo kućnih budžeta.¹⁵⁶

Opisani primer na reprezentativan način predstavlja ponašanje vlasti i jedne interesne grupe. Iz njega proizlazi da će sadržina javne odluke biti u funkciji preferencija onoga ko ima kapacitet da se dobro organizuje i vrši efektivni uticaj na vlast. U demokratskoj državi nije sporno da svaka grupa ima svoj interes i da nastoji da ga ostvari, ali problem nastaje kada nečiji grupni ili parcijalni interes nadjača opšti, odnosno javni. Brana tome bi trebalo da bude vlast, odnosno ispravna ili bolje rečeno etična odluka vlasti. Iz toga

¹⁵⁶ M. Prokopijević, nav. delo, str. 332.

bismo mogli zaključiti da su političari i sfera vlasti prostor zaštite javne etike i opšteg interesa. Međutim, ova normativna perspektiva često je demantovana realnošću, koja je prepuna slučajeva u kojima su političari svesno podržavali nečiji partikularni interes na uštrb javnog, a za to dobijali u raznim formama nagrade od grupe koja je stekla korist. Nameće se onda pitanje da li je sfera politike prostor u kome možemo očekivati moralno ponašanje i, ako da, kako obezbediti da se to zaista i desi.



Mensur Olson (1932–1998), autor knjige *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*

Osim ovih pitanja, iz dosadašnjeg teksta se može formulisati još nekoliko zaključaka, koji se uglavnom uklapaju u dosadašnja znanja i koncepte, koji su bazirani na tipologijama društvenih grupa i analizi njihove moći. Jedan od osnovnih postulata, kada je reč o interesnim grupama i njihovoj moći (mogućnost da svoje preferencije nametnu kao javne, odnosno da bitno utiču na proces donošenja odluka), jeste korelacija između interesne homogenosti grupe i njene veličine. Ukoliko grupa ima jak i nedvosmislen zajednički interes a pri tome nije disperzirana, onda je njena moć za uticaj veća.

Nešto detaljnije razlikovanje i analitiku različitih grupa daje već pominjani Mancur Olson (*Mancur Olson*). On razlikuje tri kategorije grupa, koje su slične mada ne i iste uobičajenoj podeli na male, srednje i velike grupe:

- 1) privilegovane;
- 2) srednje i
- 3) latentne.¹⁵⁷

Privilegovane grupe su one u kojima postoji barem jedan član koji naročito puno prihoduje od nekog javnog dobra. U ovakvim grupama članovi

¹⁵⁷ McLean, nav. delo, str. 76.

imaju privatne interese koji uveliko prevazilaze njihove troškove za kolektivnu akciju, pa su skloni da svoje interese slede i bez formalne organizacije. Na primer, vlasnik fabrike automobila u jednoj državi je izuzetno zainteresovan za politiku vlade koja uvodi visoke carine na uvoz automobila iz inostranstva. Grupa koja ima baren jednog ovakvog člana naziva se privilegovanom. Po pravilu, ovakve grupe su malobrojne i vrlo efektivne u delovanju na odluke vlasti.

Pod srednjim grupama Olson podrazumeva one u kojima nema kao u prethodnom slučaju privilegovanog člana, ali su njeni potencijalni članovi malobrojni te svaki može imati uvida u delovanje ostalih. Osnovni predmet interesovanja ovog autora bila je kolektivna akcija, i smatrao je da ona nastaje upravo u srednjim grupama jer se članovi međusobno posmatraju i uz postupke obećanja, saradnje, ali i pretnje, pokreću na akciju kojom mogu doći do nekog dobra. Služeći se Olsonovom terminologijom, članovi srednjih grupa imaju privatne interese, ali su troškovi za kolektivnu akciju visoki, pa oni nisu zainteresovani da ih samostalno ostvaruju. Zbog toga je potrebna formalna organizacija kako bi se kolektivni troškovi podelili, tj. umanjili.

Konačno, najbrojnije stvarne grupe nisu ni privilegovane ni srednje već latentne grupe. Tu grupu mogu činiti, na primer, nezaposleni jer oni imaju niz zajedničkih interesa. Ali, sa druge strane, reč je uglavnom o velikim disperziranim grupama, kojima nedostaje čvršća organizacija pa stoga i nisu grupe u pravom smislu te reči već su, kao što ih Olson oslovljava, latentne (potencijalne). Tako, na primer, u praksi postoje jake interesne grupe i angažovani lobisti nekih podizvođačkih grupa (poput farmakoindustrije ili proizvođača oružja) dok lobi nezaposlenih do sada nije viđan.

Dakle, zaključimo, što je grupa veća i slabije organizovana to je njena moć u procesu javnog odlučivanja manja. Važi i obratno. Stoga ne čudi što će u gorenavedenom primeru carina na uvoz automobila verovatno biti visoka jer unutar države postoji vlasnik (jedan ili nekolicina okupljena oko jasnog interesa) kome ovo odgovara, uprkos tome što na drugoj strani stoje milioni ljudi kojima bi bilo u interesu da kupuju jeftinija auta (odnosno da carina na inostrana i uvezena auta bude niža). Ovde dolazi do konfrontacije male grupe sa interesom velikog intenziteta i velike grupe ljudi sa zajedničkim interesom ali nižeg intenziteta.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Iako je velikom broju ljudi u interesu da kupuju jeftinija auta, malo je verovatno da će se organizovati i boriti za smanjenje ili ukidanje carina na uvoz auta. Organizovani nastup kupaca se najverovatnije neće desiti jer kupovina auta nije za pojedinca svakodnevnica. Iako će pojedinac u datom trenutku platiti više, to neće „sudbonosno“ uticati na njegove finansije i život. Zbog toga kažemo da postoji zajednički interes ali nije jakog intenziteta. Sa druge strane, domaći proizvođač automobila, ukoliko se liberalizuje tržište i dozvoli slobodan uvoz, biće prinuđen da zbog konkurencije snizi cenu svog auta ili, po njega u još gorem slučaju, da bude

Realna moć interesne grupe da utiče na javno odlučivanje

Veličina grupe	Intenzitet interesa	
	slab	jak
mala	srednja	moćna
velika	nemoćna	srednja

Još jednu interesantnu podjelu grupa koja se može shvatiti kao svojevrsna dopuna Olsonovoj dao je Jan Meklin u svojoj knjizi *Dealing in Votes*.¹⁵⁹ On navodi da se sve grupe mogu okvalifikovati kao **proizvođačke, potrošačke i altruističke**. Upravo ovim redom opada i moć ovih grupa da izdejstvuju određenu odluku u vlasti. Proizvođačke grupe su one koje kontrolišu faktore proizvodnje. To mogu biti industrija, farmeri, ali i sindikati koji štite interese radnika. Ove grupe, osim što imaju izražen sopstveni interes, imaju i jake resurse za pregovaranje jer kontrolišu faktore proizvodnje (rad, zemlja, kapital), te im je to i osnov pregovaračke moći. Po pravilu su, navodi ovaj autor, potrošačke grupe slabije, jer one kao i prethodne imaju izražen sopstveni interes, ali ne raspolazu efektivnim instrumentima i pregovaračkom moći kao proizvođačke grupe. Po ovoj logici, altruističke grupe su još slabije, jer one, pored toga što, slično potrošačkim grupama, nemaju efektivne instrumente delovanja na centre odlučivanja, nemaju ni izražen vlastiti interes.

2.8.2. Lobiranje i lobisti

Između lobiranja i lobista, sa jedne strane, i interesnih grupa, sa druge, ne treba stavljati znak jednakosti, iako su u pitanju bliski i često povezani i isprepletani realiteti. Već je pomenuto da je interesna grupa, kao i što samo ime ukazuje, nosilac određenog interesa, koji nastoji da ostvari. Često se taj interes može ostvariti uticajem na javne politike, odnosno delovanjem na centre političke moći (na vlast) da donesu, ukinu ili koriguju određeni propis. Međutim, ovi procesi mogu biti složeni pa je potrebno dosta znanja, veština i resursa da bi se zaista efektivno uticalo na donosioca odluka. Kada ovi resursi, znanja i veštine nedostaju interesnim grupama, one angažuju profesio-

potpuno istisnut sa tržišta. Zbog toga je carina pitanje njegovog opstanka i „životno“ je zainteresovan za carinsku politiku te spreman da organizovano utiče na nju, pa i da izdvoji znatna sredstva za lobističke akcije, ne bi li sačuvala svoju poziciju i interes.

¹⁵⁹ Iain McLean, *Dealing in Votes: Interactions Between Politicians and Voters in Britain and the United States of America*, Martin Robertson Press, New York, 1982, pp. 95–101.

nalce za taj posao – lobiste, odnosno lobističke kancelarije. Često, naročito na našim prostorima, reč lobiranje budi negativne asocijacije i ima pežorativno značenje, jer se smatra eufemizmom za korupciju i delovanje bogatih grupa (manjine) na uštrb većine i javnog interesa. Ipak, dublja analiza ukazuje da to ne mora biti tako, te da lobiranje ima svoje i lice i naličje. Kako bi se izbegle moguće negativne pojave, u poslednje vreme se ova delatnost sve češće reguliše zakonom.¹⁶⁰ Tamo gde pravila nisu precizno definisana u vezi javnog zastupanja i lobiranja svakako je i mnogo veći prostor za nelegalno ili neetičko lobiranje, te dolazi do zamagljivanja linije između lobiranja i korupcije.¹⁶¹ Ono što je neosporno to je izuzetna važnost ove aktivnosti. Ilustracije radi, poznato je da su Brisel i Vašington gradovi sa najvećim brojem lobista na svetu.¹⁶² Osim toga, finansijski tokovi i svote novca koje se ulažu u lobističke aktivnosti takođe svedoče o velikom značaju ove aktivnosti.¹⁶³

Upravo zbog ovog značaja lobiranja u praksi, i velikog uticaja na proces odlučivanja u javnog sektoru potrebno je detaljnije analizirati ovaj fenomen, kao i potrebe i motive interesnih grupa za angažman lobista.

¹⁶⁰ U SAD je lobiranje zakonski regulisano još 1946. godine, dok mnoge druge države sveta i Evrope počinju zakonski da regulišu lobiranje tek početkom ovog veka. Tako je Litvanija donela zakon o lobiranju još 2000. godine, Poljska 2005, Austrija 2012. I u državama našeg regiona lobiranje je često zakonski regulisano. To je slučaj sa: Makedonijom (2008), Slovenijom (2010) i Crnom Gorom (2011). Nenad A. Vasić, *Uvod u lobiranje – propedeutika nauke o lobiranju*, Neopress, Beograd, 2015, str. 25. Takođe je i u Srbiji usvojen Zakon o lobiranju (Sl. glasnik 87/2018 i 86/2019).

¹⁶¹ Veran Stančetić, „Lobiranje vs korupcija – linija razdvajanja”, *Kultura polisa*, br. 23, Kultura polis, Novi Sad i Institut za evropske studije, Beograd, 2014.

¹⁶² Na primer, u EU postoji Registar transparentnosti u koji su upisani svi akteri koji reprezentuju nečije interese i utiču na oblikovanje javnih politika EU. Postupak odlučivanja u EU mora biti javan, pa su zbog toga Evropska komisija i Evropski parlament dužni javno da objavljuju spiskove onih organizacija sa kojima saraduju. U pomenuti registar je na dan 21.11.2017. bilo upisano 11.562 subjekta. Svi oni se praktično bave organizovanim zastupanjem interesa, tj. lobiranjem. Ovi subjekti su razvrstani u šest grupa, a među njima su najbrojniji tzv. interni lobisti i trgovinska/poslovna/strukovna udruženja (5.681), zatim nevladine organizacije (3.059) i pružatelji savetodavnih usluga, advokati i samozaposleni savetnici (1.343). U Registru su zavedeni još i: organizacije koje zastupaju lokalna, regionalna i opštinska tela i druge javne ili privatno-javne subjekte (551), zatim tzv. *think-tanks* organizacije i istraživačke i akademske ustanove (877) i organizacije koje zastupaju crkve i verske zajednice (51). Izvor: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?action=prepareView&local=en#en>, pristupljeno: 21.11.2017.

¹⁶³ U SAD se poslednjih godina za aktivnosti lobiranja troši preko 3.000.000.000 dolara godišnje. U 21. veku maksimum je zabeležen 2010. godine kada su troškovi lobiranja iznosili 3.520.000.000 dolara, da bi u narednim godinama ova cifra bila nešto niža i za 2016. iznosi 3.150.000.000 dolara. Zanimljivo je i da su na samom početku veka, tj. 2000. godine ovi troškovi iznosili 1.570.000.000, te da je u periodu 2000–2010. dolazilo do stalnog rasta ovih troškova. Izvor: Statista – The Statistics Portal, *Total lobbying spending in the U.S. 1998–2016*, Internet: <https://www.statista.com/statistics/257337/total-lobbying-spending-in-the-us/>, pristupljeno: 21.11.2017.

Lobiranje je novija reč, najčešće se vezuje za svet politike i biznisa. Sve se češće čuje za nju u medijima, što je još jedna ilustracija značaja ove teme. Sama reč, odnosno termin *lobiranje* je široko korišćen i ukazuje na veći broj ljudskih aktivnosti, pa stoga postoji i prilično veliki broj odrednica ovog pojma. Zbog toga treba ukazati na različite definicije, zatim konstatovati bitne elemente pojave, odnosno procesa zvanog lobiranje i konačno ponuditi radnu definiciju ovog pojma, na osnovu koje se dalje može izgraditi logički konzistentan analitički instrumentarijum.

Lobiranje u svom najširem značenju podrazumeva uticanje na nekoga da prihvati mišljenje ili donese odluku u skladu sa preferencijama onog koji lobira. Ako se lobiranje shvata na ovaj način, možemo primetiti da je ono prisutno gotovo u svakodnevnom životu. Skoro da nema situacije ili razgovora o poslu ili nekoj javnoj temi, a da se u njemu ne vrši uticaj na sagovornika. I sam razgovor sadrži u sebi elemente lobiranja, odnosno uticanja, jer kroz razgovor iznosimo svoje stavove i utičemo na razmišljanje ili percepciju drugih. Lobiranje shvaćeno u ovom najširem značenju može biti čak i nesvesno, kada iznošenjem svog stava ili mišljenja utičemo na razmišljanja i stavove drugih. **Uticanje** je, dakle, jedan bitan element lobiranja. Međutim, kada je reč o užem i preciznijem značenju lobiranja (a što je i važnije za predmet ove knjige), ono se odnosi i usredsređeno je na donosiocem odluka, odnosno vlast. Stoga je drugi bitan element lobiranja koji se može nazvati objektom lobiranja upravo **donosilac odluka**, odnosno vlast. Uticanje na donosiocem odluka takođe može biti raznovrsno. Može biti posredno ili neposredno, može se proizvoditi i nenamerno, a može biti i *ad hoc* uticanje, kada se čovek nađe u neformalnoj ili neplaniranoj situaciji da razgovara sa donosiocem odluka. Ipak, sve ove odrednice još uvek upućuju da se radi o lobiranju koje je više neformalnog karaktera. Da bi lobiranje bilo efektivno i profesionalno ono mora da sadrži još jedan bitan aspekt a to je **organizovanost** i isplaniranost. Dakle, ne bilo kakvo ili spontano uticanje na donosioca odluka, već strateški organizovano, plansko i ciljano uticanje se može nazvati lobiranjem u pravom značenju te reči.

Iza svega ovog stoji još jedna važna kategorija a to je **interes**, o kome je već bilo reči (u uvodnom delu knjige), a bez čije detaljne elaboracije ni proces lobiranja ne može da bude uspešan. Ovde postoje dve strane interesa. Jedan je interes lobiste, odnosno klijenta za koga se lobira, a drugi je interes donosioca odluka. Cilj i suština procesa lobiranja je da se donosiocu odluka ukaže da se interes lobiste poklapa sa interesom lobiranog. Cilj, dakle, nije da se lobirani „pošto-poto” navede da donese određenu odluku, već da se jakim i upornim argumentovanjem predstavi da je baš ta odluka koja mu se predlaže najbolja.

U suprotnom, pod lobiranjem bi se mogle navesti i akcije kada se lobiranom nudi novac ili druga usluga za donošenje određene usluge ili čak preti. Naravno, ovo se ne smatra lobiranjem već mitom i kriminalnim radnjama. U realnosti se dešava da se pređe ova granica, pa stoga treba insistirati na shvatanju lobiranja kao verbalnog i pismenog, argumentovanog i smislenog uticanja na donosioca odluka. Samo u tom slučaju lobiranje može da ima pozitivno značenje i da doprinosi kvalitetu odlučivanja i efektnijem postizanju interesa.

Na osnovu do sada pomenutih bitnih elemenata lobiranja može se reći:

Lobiranje je planski i organizovani proces argumentovanog uticanja na donosioca odluka sa ciljem da donesena odluka bude u skladu sa interesima lobiste, odnosno njegovog klijenta.

Sa ekonomske tačke gledišta, lobiranje može da se shvati kao svaka druga privredna delatnost. To znači da je lobista, odnosno lobistička kancelarija osnovana zarad sticanja profita, kao i, na primer, advokatska kancelarija. Zbog toga lobistička kancelarija mora biti transparentna, otvorena i dostupna potencijalnim klijentima. Javna dostupnost informacija o tome ko koga zastupa u formalnom procesu javnog odlučivanja je bitna pretpostavka legalnosti lobiranja i izbegavanja koruptivnih aktivnosti. Dakle, lobista je ponuđač usluga na tržištu. Potraživač, odnosno korisnik usluga je svako ko ima zakonsko pravo da unajmi profesionalnog lobistu. Ekonomski racio postojanja lobističke kuće, odnosno kancelarije je novčana zarada ili profit. Ukoliko lobista pristane na profesionalni angažman da zastupa interes klijenta on će svakako imati određene troškove (npr. troškovi istraživanja predmeta, putovanja, poslovni ručkovi, organizovanje medija događaja i sl.). Da bi lobisti bilo isplativo da prihvati predmet pre svega mora da ustanovi (bar preliminarno) troškove i da na njih nadogradi svoju zaradu (ekonomska izvodljivost). Naredni aspekt od koga zavisi da li će lobista prihvatiti predmet, odnosno klijenta jeste njegovo uverenje da će zaista moći da utiče u skladu sa interesima i željom klijenta. Stoga je analiza realnosti opšte izvodljivosti takođe bitna. Pod tim se pre svega misli na ustanovljavanje prirode i stanja predmeta i utvrđivanje činjenica u vezi sa njim.

Sa aspekta korisnika usluge lobiranja, racio angažmana profesionalnog lobiste nalazi se u prirodi javnog odlučivanja. Naime, odluke vlasti vrlo često predstavljaju dobit za jednu stranu a gubitak za neku drugu. Razmotrimo, na primer, konstataciju da je zdravlje ljudi u jednoj državi značajno ugroženo prekomernim konzumiranjem cigareta te da je zbog toga odlučeno da se strogim zakonima i pravilima ponašanja, kao i medijskom kampanjom utiče na smanjenje broja pušača. Ovo će sigurno nekom doneti i dobit a nekom gubitak. Jasno je da će smanjena potrošnja cigareta najpre pogoditi duvansku industriju ali i sve one koji su posredno ili neposredno vezani za proizvodnju duvana (npr. poljoprivrednike koji gaje duvan). Sa druge strane, pored dobiti

shvaćene u opštem dobru (popravljanje zdravstvene slike populacije), vrlo konkretnu (ekonomsku) dobit mogu imati proizvođači zamena za nikotin (npr. bombone, žvake...). Stoga, ukoliko subjekat koji će biti pogođen određenom odlukom smatra da ima jake argumente da ta odluka, ukupno gledajući po društvo, donosi više štete nego koristi, onda ima osnova da unajmi profesionalnog lobistu. Sledeći korak do konačne odluke da to zaista i učini jeste poređenje troška koji će proizaći iz određene javne odluke sa troškom sredstava koji treba da izdvoji za lobiranje da se određena javna odluka ne usvoji. Tek ukoliko bi šteta od usvajanja izvesne javne odluke prevazišla troškove lobiranja kojim bi mogla da bude opozvana, lobiranje se, sa aspekta klijenta, može posmatrati kao isplativ i racionalan čin.

Još jedan segment koji je bitno razlikovati i sa aspekta klijenta ali i sa aspekta istraživača lobiranja, kao i profesionalnog lobiste jeste razlikovanje dve vrste lobiranja:

- 1) dugoročno lobiranje, odnosno lobiranje koje je usmereno na popularizaciju i podizanje imidža određenog subjekta i
- 2) kratkoročno ili konkretno, odnosno pojedinačno lobiranje.

Prva vrsta lobiranja vezuje se više za odnose se javnošću i medije. U ovom slučaju lobiranje nije vezano za konkretnu odluku već se prevashodno odnosi na podizanje popularnosti, npr. jedne države u međunarodnoj zajednici ili pak neke kompanije na domaćem ili inostranom tržištu. Kod ove vrste lobiranja se shvata u svom širem smislu i zapravo striktno gledajući ne spada pod definiciju lobiranja kao argumentovanog uticanja na donosioca odluke. U ovom slučaju lobiranje vrlo često ima formu informisanja i nije uvek lako neposredno utvrditi da li je proces lobiranja uspeo. Prvo zbog toga što se ne odnosi na konkretnu odluku koja je najbolji indikator uspeha, odnosno neuspeha lobističke aktivnosti, a drugo zbog toga šta ova vrsta lobističke aktivnosti zahteva duži vremenski period kako bi se ostvarili željeni efekti. Načelno, može se reći da ova vrsta lobiranja, i pored toga što nisu uvek lako utvrdivi efekti, ne može ni naneti štetu. Svakom javnom akteru je u interesu da ima pozitivan imidž i prihvaćenost drugih relevantnih aktera od kojih zavisi. Sa druge strane, pojedinačno ili kratkoročno lobiranje je formalniji proces pošto se odnosi na uticanje na konkretnu odluku. U tom slučaju jasno može da se ustanovi šta je predlog odluke i datum planirane aktivnosti. Ukoliko lobista sa svojim klijentom definiše kao cilj izmenu sadržine odluke, odustajanje od nje ili odlaganje usvajanja, onda će i rezultati procesa lobiranja biti znatno lakše utvrdivi, odnosno vidljivi.

Prilikom odluke o korišćenju lobističkih usluga, prvi korak koji klijent treba da učini nakon odluke da će mu tako nešto biti isplativo jeste direktan kontakt sa lobistom. U državama u kojima je ova materija uređena jasno je ko

se bavi lobiranjem i kako se to može saznati. U situaciji, pak, kada ovo nije zakonski uređena materija, ovim poslom se *ad hoc* mogu baviti različiti pojedinci i grupe, što često može voditi netransparentnosti, pa moguće i nelegalnim radnjama. Takođe neregulisanost ove oblasti otežava i potencijalnom klijentu da identifikuje i angažuje profesionalce koji mu mogu pružiti ovu vrstu usluge.

Na kraju treba pomenuti značaj razlikovanja (legalnog i etički prihvatljivog) lobiranja i korupcije. Ako se pridržavamo dosledne definicije lobiranja onda je moguće povući liniju razlike između korupcije i lobiranja. Osnovna stvar je da se lobiranje odvija transparentno i javno. Ukoliko je neka interesna grupa ili svako ko ima određeni interes angažovao profesionalnog lobistu za ostvarenje svojih interesa, u skladu sa zakonima, onda je reč o legalnom lobiranju. To podrazumeva da lobista može da utiče na donosioca odluka samo dozvoljenim sredstvima, pre svega informisanjem donosioca političkih odluka, koje je uglavnom organizovano i zasnovano na istraživačkom radu. Onog trenutka kada se donosiocu političkih odluka ponudi ili da nekakva lična korist (npr. novac ili neka druga dobit), svejedno da li ju je dobio direktno od interesne grupe ili posredstvom lobiste, onda je reč o korupciji i to korupciji visokog nivoa. Da bi se ovakvi negativni scenariji izbegli, tj. da bi se smanjio prostor za ovako nešto, potrebna je dobra zakonska regulativa ali i etički kodeksi lobista. Konačno, lobiranje je proces kojim ljudi mogu aktivno i direktno biti uključeni u promene u demokratskom društvu. Zbog toga se ono može posmatrati i kao proširenje demokratije jer ljudi ne odlučuju samo ko će biti njihov predstavnik u parlamentu nego i kako će ga zastupati.

Da bi ova tema (interesne grupe, lobisti, političari i njihovi odnosi) bila u potpunosti predstavljena neophodno je pomenuti još jedan fenomen. Veoma je prisutan, ne imenuje se kao korupcija ali je u najmanju ruku diskutabilan sa etičke tačke gledišta, kao i pitanja dugoročnih efekata po ukupno društvo. Reč je o traženju renti.

2.8.3. Traženje renti

Najjednostavnije rečeno, traženje renti (engl. *rent seeking*) je nastojanje da se dođe do određene dobiti, ali ne na tržištu i na osnovu klasičnih tržišnih načina (konkurentnost, inovativnost, itd.) već na alternativne načine koji su zasnovani na odlukama vlasti. Ono može imati mnogo oblika, od potraživanja državnih plaćanja (subvencije) do uticanja na vladine propise kako bi se stekao povoljniji, pa čak i monopolski položaj na tržištu. Na primer, jedan proizvođač paketa prve pomoći obavezne za automobile može kod vlasti da izdejstvuje propisivanje standarda koji upravo on ispunjava. Na taj način doći

će do porasta potražnje ovog proizvoda a samim tim i do znatnog rasta profita, koji, međutim, nije posledica slobodne konkurencije i borbe na tržištu već vladine regulacije. Slično, ukoliko jedna velika firma ili proizvođač izdejstvuje uvođenje visoke carine na uvoz konkurentskog proizvoda iz inostranstva, te ga tako zaštiti od moguće konkurencije, takođe možemo govoriti o varijanti traženja renti. Na sličan način se mogu posmatrati i subvencije, jer čim je jedan akter pomognut od strane države njegov konkurent je ugrožen. U stvari, najveći problem sa subvencijama je taj što postoji uverenje da njih često ne dobijaju oni kojima bi zaista trebalo pomoći već oni koji su najbliskiji sa vlastima i dobro organizovani. Još jedna negativna osobina subvencija je to što kada se jednom uvedu jako se teško ukidaju jer po pravilu izazivaju veliko protivljenje grupe koja je koristi.

Prirodu subvencija dobro ilustruje sledeći primer:

... Subvencije za moher (vrsta vune od angorske koze) uvedene su 1954. godine kada je vuna smatrana „vitalnim stratezijskim artiklom” zbog upotrebe u izradi vojnih uniformi. Subvencije od 100.000.000 dolara su dobili proizvođači vune – rančeri, a 1% rančera je dobilo više od pola ove sume. Šest godina kasnije sintetička vlakna su izbacila vunu sa strateških lista Pentagona. Vuneni lobi je prionuo na posao i ubedio kongres da se priliv novca nastavi. Tri decenije kasnije (1990), subvencija koja je 1960. izgubila bilo kakvo opravdanje bila je još uvek netaknuta. Konačno je 1993. godine Kongres bio u neprilici zbog rasipničkog trošenja pa je pod pritiskom javnosti ovaj program ukinut. Ali nije bio ukinut i lobi. Težak rad lobija se isplatio i za nekoliko godina moher subvencije su vraćene. One su manje i obnavljaju se svake godine ali to ne uznemirava lobiste. Uostalom, to im omogućuje da na nečemu rade...¹⁶⁴ (Zakarija, *Budućnost slobode*, 2004)

U dosadašnjem kratkom izlaganju o traženju retni pomenute se subvencije i nametanje pravila (ili bolje rečeno ograničenja) konkurentima kako bi se sačuvao udeo u tržištu. Ulaganje resursa, odnosno trošenje novca za lobiranje da bi se došlo do ovih ciljeva se takođe smatra procesnom stranom trošenja renti. Ono što za analitičara i istraživača može biti „nezgodno” polje istraživanja jeste odnos lobiranja i traženja renti. Naime, u segmentu o lobiranju je rečeno da ono može biti pozitivno po društvo, ali, sa druge strane, zastupnici teorije traženja renti ističu da se lobiranje u najvećoj meri svodi na traženje renti, koje, međutim, veliki broj autora smatra negativnom pojavom, iako je ne izjednačavaju sa korupcijom. Kada je reč o razlikama između traženja

¹⁶⁴ Farid Zakarija, *Budućnost slobode*, Dan graf, Beograd, 2004, str. 160–161.

renti i korupcije navodi se nekoliko argumenata. Osnova razlikovanja ove dve pojave jesu transparentnost i javnost. Proces traženja renti je otvoreno konkurentan jer različite grupe mogu istovremeno uticati na donosioca javnih odluka, a osim toga pravila igre su definisana i poznata svim učesnicima u ovom procesu. Drugo, kod traženja renti se zna ko ih dobija i kolike su, jer se proces odvija preko zakonodavne vlasti. Navedeni elementi nisu obeležje korupcije budući da je reč o procesu koji se odvija daleko od očiju javnosti.¹⁶⁵

*

Za istraživača procesa odlučivanja u javnom sektoru je važno da shvati prirodu vladine regulacije i propisa. Gotovo da nema vladine odluke koja ne utiče na preraspodelu dobara i vrednosti. Na ovo upućuju i reči **Harolda Lasvela** (*Harold Laswell*, 1902–1978) koji je napisao da studija politike nije ništa drugo do bavljenje pitanjima, ko, šta, kada i kako dobija.¹⁶⁶

Druga važna tema u vezi renti jesu njihovi **izvori**. Ukratko, što je veća regulacija i državna intervencija u privredi to je i veći broj mogućnosti za traženje rente. Ovu tendenciju ilustruje tzv. „Gvozdeni zakon traženja renti” po kome gde god može da se nađe neka renta naći se i onaj ko će pokušati da je dobije.¹⁶⁷ Shodno ovome, bivše socijalističke zemlje takođe karakteriše viši stepen prisustva renti u odnosu na zapadne demokratije, budući da je u njima intenzivnija državna intervencija i distributivna uloga vlasti.

Kad je reč o **efektima** traženja renti većina autora se slaže oko toga da su oni, gledajući ukupno društvo, negativni. Ovo potvrđuju i stavovi jednog od utemeljivača *rent seekinga* kao koncepta i teorije, Gordona Taloka. On je smatrao da su troškovi lobiranja za privilegije skupi i da, iako mogu doneti onima koji lobiraju korist, produkuju zapravo neefikasnost (za ukupnu ekonomiju). Na primer, ako proizvođač mesa potroši milion evra na lobiranje za vladine restrikcije na uvoz mesa biće potrebno da, zahvaljujući njoj (odnosno vladinoj regulativi), zaradi više od milion da bi mu njegov potez bio isplativ. Ukoliko se to dogodi ovaj proizvođač je ostvario dobitak. Međutim, ovo se može smatrati dobitkom samo sa uske tačke gledišta (pominjanog proizvođača), dok je u ukupnoj ekonomiji došlo do transfera nečijih realnih resursa ka ovom proizvođaču. U ovom slučaju građani su zakinuti za jeftinije meso i veći izbor, te su prinuđeni da plate ono što se na tržištu nudi. Zapravo, potro-

¹⁶⁵ Miroslav Prokopijević, „Korupcija ekonomska strana”, u: *Dosije korupcija*, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, Prokuplje, br. 1, 2011, str. 11.

¹⁶⁶ Ovo je zapravo naslov njegove poznate knjige objavljene 1936. *Politics: Who Gets, What, When, How*.

¹⁶⁷ Dennis C. Mueller, *Public Choice II: A Revised Edition of Public Choice*, Cambridge University Press, 1989, p. 241.

šači, tj. građani su u krajnjoj instanci platili dobit proizvođača. U ovoj „igri” nije došlo do stvaranja nove vrednosti već samo transfera postojeće, i to ka nekome ko možda nije dovoljno konkurentan. Onome ko poznaje osnove savremene ekonomije i značaj konkurentnosti i slobodnog tržišta jasno je da ovaj proces šteti ekonomiji. Ovo je jedna od osnovnih zamerki traženju renti – ne dolazi do stvaranja nove vrednosti već preraspodele postojeće i izvor je neefikasnosti ukupne ekonomije.

Po nekim računicama veliki deo nacionalnog dohotka se troši kroz proces traženja renti. Iako se ovi brojevi (procenti) razlikuju ako se konsultuje veći broj izvora, ostaje zaključak da je reč o značajnoj količini novca. Po nekim navodima rente u raznim društvima odnose između 5% i 40% nacionalnog dohotka. Postoje i procene po kojima su se troškovi traženja renti u SAD krajem osamdesetih godina prošlog veka kretali čak ka 50% američkog GDP.¹⁶⁸

Uprkos svojoj štetnosti po ukupnu ekonomiju i društvo (čitaj po javni interes), traženje renti je veoma prisutno u svim društvima, sa tendencijom stalnog širenja. Ovo se može objasniti uz pomoć teorije igara. Naime, kad je reč o traženju renti pojedinac je „uhvaćen u zamku” zatvorenikove dileme. Svi bi imali korist od toga kada bi svi prestali da traže rente, ali, sa druge strane, nijednom pojedincu nije u ličnom interesu da prestane da traži rente, tim pre što očekuje da će drugi svakako nastaviti da ih traže.¹⁶⁹

Ipak, u realnosti traženje renti nije uvek nepobediv i neizbežan fenomen. Moguća je **borba protiv renti**, no ne treba se zanositi nerealnim ciljevima u smislu da se rente u jednom društvu u potpunosti mogu ukinuti. Dokle god je regulativne funkcije države (izvor renti je prvenstveno, mada ne i jedino aktivnost države – na prvom mestu: regulacija, subvencije, socijalni transferi) biće i traženja renti. Međutim, moguće su reforme koje mogu obuzdati (ograničiti) rente. Načelno, njih treba ukidati gde je moguće, a gde nije (ili je izuzetno teško) treba podići cenu za dolazak do rente. U prvom slučaju rente se mogu obuzdati ograničavanjem njenih izvora: suvišne regulacije, subvencija, socijalnih transfera, ograničavanja slobode trgovine. Drugi način obuzdavanja renti (podizanje njene cene) postiže se kroz javnost rada (vlasti). U ovu strategiju se može svrstati i povećanje broja onih koji odlučuju. Ukoliko je veći broj onih koji odlučuju, npr. raznih tela, odbora sl., veća je i cena rente. Na primer, za interesnu grupu ili neku veliku kompaniju je lakše da pridobije većinu za odluku koja im odgovara u nekom telu koje ima 50 nego u telu koje ima 250 članova. U ovom primeru se podrazumeva da su članovi ovih tela zaista autonomni donosioci odluka a ne samo „podizači ruke”, odnosno realizatori volje viših instanci. Otuda je za borbu protiv renti važna istinska

¹⁶⁸ Andrew Hindmoor, *Rational Choice*, Palgrav Macmillan, 2006, p. 163.

¹⁶⁹ Hindmoor, op. cit., p. 171.

decentralizacija, odnosno disperzija moći. Osim ovih načelnih postupaka, Talok predlaže i neke konkretne kao što su: većinsko glasanje, intenzivnija upotreba referendumu, stroži zahtevi za budžetskim balansom, direktno ograničavanje opsega vlasti.¹⁷⁰

*

Treba još reći (iako je već nagovešteno) da traženje renti nije samo fenomen, već i svojevrsna teorija, odnosno način posmatranja političkih procesa, odnosno donošenja odluka u javnom sektoru, koje su posledica uticaja dobro organizovanih aktera, koji nastoje da dođu do koristi. Utemeljivač ove teorije je, takođe već pominjani, **Gordon Talok** (*Gordon Tullock*, 1922–2014), koji je 1967. godine objavio članak *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft*.¹⁷¹ U ovom članku Talok polazi od značaja uticaja firmi i interesnih grupa na proces kreiranja javnih politika, te argumentuje da je način na koji oni utiču na javne politike ekonomski štetan. Ova šteta nastaje kao posledica trošenja resursa koji bi inače mogli biti upotrebljeni na korist potrošača.



Gordon Talok
(1922–2014)

Inače sam Talok u pomenutom radu nije koristio izraz traženje renti. Ostalo je zabeleženo da je ovaj izraz skovala američka ekonomistkinja Ana Kruger (Anne Osborn Krueger, 1934–) u svom članku „Politička ekonomija društva traženja renti” (izvorno, *The Political Economy of the Rent-seeking Society*) iz 1974. godine.¹⁷² Ana Kruger je u svojoj studiji siromašnih ekonomija iz pomenute 1974. otkrila da vlade suviše detaljno i preterano regulišu ekonomski život ljudi. Ona je istakla da je regulacija toliko velika da vlade imaju moć da kreiraju „rente” ravne velikom delu nacionalnog dohotka. Tada je procenila da je u Indiji 1964. godine vladina regulacija produkovala rente u vrednosti od 7,3% nacionalnog dohotka, a u Turskoj 1968. čak 15% GNP.¹⁷³

¹⁷⁰ Gordon Tullock, “Rent Seeking”, in: Charles K. Rowley, Duncan Black, James. M. Buchanan (eds.), *Property Rights and the Limits of Democracy*, Edward Elgar, 1993, pp. 78–85.

¹⁷¹ Gordon Tullock, “The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft”, *Western Economic Journal*, 5:3, June 1967, pp. 224–232.

¹⁷² Anne O. Krueger, “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, *The American Economic Review*, Vol. 64, No. 3 (June, 1974), pp. 291–303. Nije najjasnije zašto se za ovu pojavu koristi baš reč renta, koja je inače neutralna kategorija u ekonomiji. Samu reč renta uveo je Dejvid Rikardo da označi plaćanja za faktore proizvodnje i to je značenje na koje se uobičajeno misli. Na primer, kad se unajmi zemljište plaća se renta. Sa druge strane, rečeno je već da se traženje rente odnosi na lobiranje vlasti od strane grupe ljudi kako bi se dobile posebne privilegije. Shodno tome, adekvatniji naziv bio bi traženje privilegija (ili traženje povlastica).

¹⁷³ A. Krueger, op. cit., p. 294.

Na kraju treba još pomenuti da svaki model, teorija, odnosno gledište na određeni predmet, pa tako i traženje renti ima svoje kritike. Kritike se uglavnom svode na uopštavanja i olaku kvalifikaciju ovog fenomena kao negativnog. Kritičari ukazuju da postoje izvesne razlike između konstruktivnog ili korisnog traženja profita (*profit seeking*) i štetnog traženja renti (*rent seeking*).

2.9. Tržište ili vlada – ili pitanje uloge i nadležnosti savremene države

Država predstavlja ambijent u kome se donose javne odluke a kako postoje različiti tipovi država, u funkcionalnom i organizacionom smislu, samim tim u njima se mogu razlikovati sadržina, način i dometi javnog odlučivanja.

Odlučivanje u javnom sektoru bitno zavisi od kvantuma i raspodele javnih nadležnosti. U svetu postoje države sa brojnim nadležnostima koje su uglavnom „u rukama” centralne države, odnosno vlasti. Za razliku od njih, postoje i države u kojima je najveći broj nadležnosti i javnih poslova decentralizovan, te pripadaju regionima ili lokalnim samoupravama. I dok neke oblasti javnog života u pojedinim državama pripadaju centralnoj vlasti, u drugim lokalnim vlastima, u trećem slučaju moguće je da su one prepuštene privatnom sektoru i tržištu pri čemu vlast može da ima samo nadzornu ili kontrolnu funkciju.

Budući da nema javnog odlučivanja bez nadležnosti, da bi se u potpunosti razumelo odlučivanje u javnom sektoru potrebno je znati **koje i kolike** su uopšte nadležnosti države – odnosno centralne i ostalih nivoa vlasti. Drugim rečima, treba poznavati sistem raspodele nadležnosti.

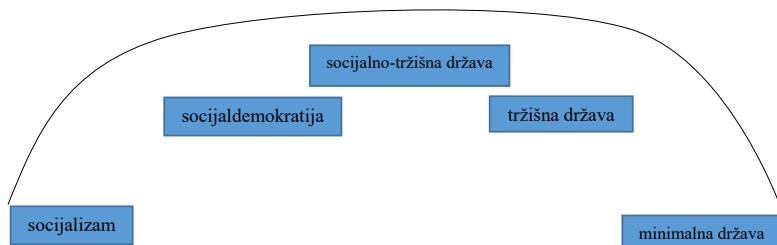
Shodno tome, možemo razlikovati u realnosti (više ili manje) **centralizovane** i **decentralizovane** države i **tržišne** (konzervativno-liberalne) i **participativne** države (socijaldemokratski tip države). Da bi se ovo detaljnije shvatilo ova materija će biti izložena i sa teorijske i empirijske (realne) tačke gledišta.

2.9.1. O ulozi i funkcijama/nadležnostima države – teorijski

U politikologiji i politici uopšte jedno od važnih pitanja je uloga ili funkcija države. Koje bi sve nadležnosti država, odnosno vlast trebalo da ima i do koje mere ona može ili treba da se meša, tj. utiče na naše živote? Teorijski, odgovori se mogu nalaziti na kontinuumu na čijim su ekstremima: 1) tota-

litarne koncepcije (komunizam i fašizam, tj. ideja o državi kao apsolutnom gospodarstvu) i 2) anarhizam (svaka vlast je loša te ne treba ni da postoji). Između ova dva ekstrema postoji veći broj opcija kao što su: socijalizam, socijaldemokratija, socijalno-tržišna država, minimalna država. Svaka od ovih koncepcija ima svoja stanovišta o tome da li, zašto i koliko država, odnosno vlast treba da bude ograničena i koje funkcije treba da obavlja. Međutim, tek manji broj od teorijski ustanovljenih koncepcija karakteriše savremene demokratske države. Današnje, empirijske države najčešće se nalaze u rasponu od socijaldemokratske do tržišne države (funkcije minimalne države uz uklanjanje tržišnih greški). Nasuprot njima, na primer „čista” minimalna država je istorijska kategorija. Slično se može reći i za socijalističke države koje su posle Drugog svetskog rata bile svetski fenomen da bi od 1989/1990. počele da gube svoj značaj i uticaj. Anarhističke ideje su više u domenu političke filozofije i teorije, te u realnosti nije bilo značajnih i dugotrajnijih društvenih formi zasnovanih na ovim idejama. Takođe i totalitarne države poput fašističke Italije ili nacističke Nemačke su istorijske kategorije. Dakle, današnje države su bazirane uglavnom na liberalnim i socijaldemokratskim idejama, tj. na različitim kombinacijama i prisutnosti ovih principa. Zbog toga ih treba nešto detaljnije predstaviti.

Slika 9. *Ideje o državi i njenoj ulozi*



Najveći broj današnjih država predstavlja kombinaciju tržišne (konzervativno-liberalna) i participativne (socijaldemokratske) države.

2.9.2. Socijaldemokratija

Budući da je socijaldemokratska koncepcija države svojevrsna kombinacija socijalizma i liberalizma, ili bolje rečeno „blaža” varijanta socijalističke doktrine, koja sadrži elemente liberalizma, svrsishodno je ukratko predstaviti i sam socijalizam, kao ideju iz koje je proistekla i socijaldemokratija.

Kao ideologija **socijalizam** se oblikuje u 19. veku, a reč socijalist prvi put se pojavila u Britaniji u jednom broju *Cooperative Magazine*.¹⁷⁴ Izraz socijalizam se pojavio 1831. i upotrebljen je kao oznaka protivnosti kapitalističkom društvu i eksploataciji. U početku je ovaj izraz opisivao ideje Sen-Simona, Furijea i Roberta Ovena. Do 1840-ih socijalizam se razumevao kao engleska i francuska ideologija, da bi se kasnije ovaj izraz proširio i na neke radikalne sledbenike Hegelove filozofije (mladohegelovce). Sa početkom 1848. (kada Marks piše Komunistički manifest) nastaje naučni socijalizam (nasuprot dotadašnjem utopijskom). Marks i Engels su uveli i izraz komunizam za društvo koje je trebalo da usledi nakon perioda socijalizma. Komunizam je zamišljen kao besklasno društvo jednakosti u kome država kao klasna kategorija nestaje. Osim što je shvatan kao prelazna forma ka komunizmu, socijalizam je posmatran i kao ideja i nastojanje za postupno popravljjanje postojećeg društva. U 19. i 20. veku socijalizam je podrazumevao više tipova koji su zastupali različite oblike društvene kontrole zajednice nad privatnim vlasništvom i raspodelom dohotka. Nakon 1918. do tada dve frakcije jedne ideologije, socijaldemokrati i komunisti, sve se više udaljavaju postajući dva različita sveta. Kao što je poznato, mnoge socijalističke zemlje i socijalizam kao uređenje su propali nakon 1990, dok se socijaldemokratija pokazala kao znatno održiviji i uspešniji oblik organizovanja država (primer Švedska).

Jedna od ključnih ideja socijalizma je podruštveljenje. Ona podrazumeva stav da su privatno vlasništvo nad osnovnim uslovima života, proizvodno bogatstvo i kapital moralno pogrešni i ekonomsko nepravedni. Stoga se socijalisti zalažu za podruštvljavanje i nacionalizaciju privrede i procesa proizvodnje, što znači da u ovoj ideji javni sektor znatno nadjačava slobodno tržište. Raspon nacionalizacije se može kretati od blažih oblika (nacionalizacija samo ključnih ekonomskih grana) do potpunog ukidanja privatne imovine (komunizam). Još jedna socijalistička ideja je i **kooperacija** koja stoji nasuprot tržišnoj konkurenciji. Stoga socijalisti podržavaju zadrugarstvo, suodlučivanje, deoničarstvo zaposlenih, fabričke samouprave i sl. Od ključnih ideja treba svakako pomenuti i **jednakost**, koja u socijalizmu podrazumeva ekonomsku i socijalnu jednakost (mada i tu postoje razlike u mišljenjima do kog opsega ujednačavanja treba ići). U svakom slučaju, i ovaj princip zahteva jaku državu sa velikom intervencionističkom i redistributivnom ulogom.

Tokom vremena došlo je do raslojavanja socijalizma u veći broj struja među kojima su socijaldemokratija i demokratski socijalizam. U zavisnosti od izvora i tumačenja autora, negde se ova dva izraza smatraju sinonimima, dok po nekim postoji izvesna razlika koja se manifestuje u tome što je cilj

¹⁷⁴ Slaven Ravlić, *Svetovi ideologije*, Politička kultura Nakladno-istraživački zavod, Zagreb, 2013, str. 111.

demokratskog socijalizma ipak socijalističko društvo, koje se ostvaruje evolutivno i kako samo ime kaže demokratski, dok se socijaldemokratija zadovoljava unapređenjem i „popravljanjem” kapitalističkog društva. Za potrebe ove knjige nije potrebno ići u dublju analizu ovih pojmova, već je dovoljno predstaviti samo osnovne ideje i principe socijaldemokratije.

Bit ove orijentacije je u reformi i regulaciji kapitalizma, odnosno u „organizovanom liberalizmu” koji je dopunjen načelom solidarnosti. **Socijaldemokratija** se poistovećuje sa demokratijom, ljudskim pravima i pluralizmom. Odbacuje verovanje u nužnost nastanka socijalizma i podruštvljavanje proizvodnih sredstava kao jedinog oblika socijalizma. Osnovna ideja savremene socijaldemokratije je socijalna pravda, no postoje različita gledišta kako je ostvariti. Mogu se identifikovati dva osnovna pristupa ovom pitanju: francuski – tradicionalniji, karakterišu ga solidarnost, ekstenzivni javni interes, egalitarizam, regulacija, i britanski po kome se društveni ciljevi postižu kroz ulaganje u obrazovanje i prevazilaženje socijalne isključenosti (tzv. Novi laborizam Tonija Blera ili Treći put).¹⁷⁵

2.9.3. Liberalizam i njegove varijacije

Kada je reč o ulozi i funkcijama države, liberalna tradicija je takođe dala širok dijapazon odgovora i koncepcija države. Među njima se nalaze i radikalne ideje o društvu bez države, kao i nešto umerenija ideja minimalne države.¹⁷⁶ Za nas su ipak značajnije ideje koje su oblikovale, tj. dale realan doprinos u oblikovanju savremene države i javnog sektora.

Ono što je karakteristično za većinu liberala jeste skeptičnost prema državnoj intervenciji, naročito kada je reč o distributivnoj ulozi države i davanje prednosti tržištu i tržišnim principima, kao efikasnijem načinu ostvarenja rasta životnog standarda građana.

Značajan doprinos u liberalnoj tradiciji dala je Čikaška škola čiji je pripadnik bio **Milton Fridman** (*Milton Friedman*, 1912–2006) – čuveni ekonomista i nobelovac. On je definisao četiri glavna područja za koje država treba da bude odgovorna. Prvo područje je zaštita od unutrašnjih i spoljnih

¹⁷⁵ O novom laborizmu više u: Vučina Vasović, *Savremene demokratije I*, Sl. glasnik, Beograd, 2008, str. 384–392.

¹⁷⁶ Društvo bez države je anarhokapitalistička verzija (vizija) društvenog uređenja. Poznati predstavnici ove ideje su Mari Rotbard (Murray Rothbard, 1926–1995, knjiga *Za novu slobodu*) i Dejvid Fridman (David Friedman, 1945–, knjiga *Mašinerija slobode*). Kada je reč o minimalnoj državi možda najbolje obrazloženje za nju dolazi od škole Prirodnog prava čiji su poznatiji predstavnici Ajn Rand (Ayn Rand, 1905–1982), poznata po delu *Pobunjeni atlas*, i Robert Nozik (Robert Nozick, 1928–2002), čije je uticajno delo – knjiga *Anarhija, država i utopija*.

neprijatelja (vojska i policija), a drugo pravosudni sistem. Treće područje delovanja su tržišne greške (odnosno njihovo ispravljanje). On smatra da postoji nekoliko stvari (ne mnogo) koje tržište kroz dobrovoljnu razmenu ne može da osigura, a to su: čista javna dobra (u ovoj knjizi već opisana) i negativne eksternalije.¹⁷⁷ Važno je istaći da Fridman pod negativnom eksternalijom podrazumeva i siromaštvo, te opravdava izvesnu socijalnu ulogu države – socijalna sigurnost. Konačno, četvrto područje delovanja države jeste zaštita onih koji nisu u stanju da brinu o sebi. Zbog toga se ovaj pristup ili tip države u kojoj dominiraju ova načela naziva **socijalno-tržišna država**.¹⁷⁸ Ipak, Fridman napominje da, iako ima ove odgovornosti, država treba kad god je moguće da koristi tržišne mehanizme za njihovo sprovođenje.¹⁷⁹ Mišljenje blisko Fridmanu ima i pripadnik tzv. austrijske škole, Fridrih fon Hajek, koji, istina, drugačijom metodologijom i argumentacijom dolazi do sličnih zaključaka.

Pored Čikaške škole, liberalnoj tradiciji doprinos daju i teoretičari škole **javnog izbora** koji su nešto strožiji kada je reč o određivanju funkcija države. Za njih se vezuje model države koji bi se mogao nazvati „čistom” **tržišnom državom**, a idejno potiče od poznatih predstavnika ove škole **Gordona Talloka** i **Džejsma Bjukenena**. Njih dvojica, metodološki gledano, polaze od teorije društvenog ugovora i pitanja šta bi bilo kada država ne bi postojala. Njihov odgovor je hobsovsko prirodno i nesigurno stanje u kome ljudi mogu proizvoditi, krasti ili čuvati ono što su proizveli. Zbog toga je u interesu svih da se stvori telo (odnosno institucije i država) koje će štiti živote i imovinu ljudi. Kada je reč o ulozi države ova škola mišljenja smatra da država ima dve odgovornosti: ona treba da bude protektivna (da štiti individualna prava i imovinu) i produktivna (da obezbedi javna dobra i da se bavi eksternalijama). Za razliku od Čikaške škole, tvrdi da država ne bi trebalo da ima socijalnu funkciju, te da bude strogo ograničena. Naime, zbog maksimizatorske prirode čoveka, po mišljenju predstavnika ove škole, prvenstveni cilj političara je da bude (ponovo) izabran i zbog toga obećava povlastice društvenim grupama, a

¹⁷⁷ O eksternalijama je više bilo reči u glavi 2.2.

¹⁷⁸ Ipak se ideja o socijalno-tržišnoj državi, tj. privredi zaokružila i primenila u praksi na evropskom kontinentu. Ovaj poredak je primenjen u Nemačkoj nakon rata, dakle u drugoj polovini dvadesetog veka, a pre toga su ga detaljnije razradili pripadnici Frajburške škole, grupa naučnika iz pravne, ekonomske i socijalne oblasti i teologa koja se bavila pitanjem kako bi mogao da izgleda jedan slobodarski privredni i društveni poredak za Nemačku posle nacionalsocijalizma. *Nemačka socijalna privreda – osnovne ideje, principi i koncept*, (ur.) Saša Hadziahmetović, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2012, str. 9–11.

¹⁷⁹ Na primer: odgovornost je države da osigura obrazovanje za svako dete. Ali to ne znači da država treba nužno da osniva i vodi svoje (državne) škole, već može, na primer, davati vaučere ili već neki drugi oblik izbora privatne škole, a roditelji mogu odabrati koju god školu žele za svoju decu. Dakle, država ima socijalnu ulogu ali ne mora neposredno pružati socijalne usluge.

većina interesnih grupa nastoji da izmanipuliše državu da radi u njihovu korist (tražioci rente). Između njih stoji birokratija sa svojim ciljevima i interesima. Ovi akteri simbiozom stvaraju svojevrsnu strukturu koja postaje vremenom sve veća i skuplja, pa samim tim sve više opterećuje veliku većinu građana i realnu ekonomiju. To vodi usporavanju razvoja i siromašenju velikog broja građana dok se određene privilegovane grupe ljudi bogate.

2.9.4. Tip države i njene nadležnosti

Dakle, ponovimo, u zavisnosti od dominantne karakteristike – principa, većina savremenih država zapadnoevropskog tipa se može svrstati u jedan od dva osnovna: **tržišna** ili **participativna** država, odnosno, ideološkim rečnikom rečeno, konzervativno-liberalna i socijaldemokratska. Za istraživača javnog odlučivanja je važno poznavanje različitih tipova država, budući da se negde javno (a naročito državno) odlučivanje svodi na ustanovljavanje opštih pravila, a bez (odnosno malo) neposrednog mešanja i intervencije države u ekonomiji i drugim društvenim oblastima, dok negde države imaju širok deo lokrug nadležnosti i poslova sa čestim i intenzivnim intervencijama u raznim sferama javnog života.

Dalje, za ispravno shvatanje javnog odlučivanja važno je poznavanje organizacije države i raspodele javnih nadležnosti između različitih nivoa vlasti i različitih organizacija na jednom nivou vlasti/upravljanja (vertikalna i horizontalna organizacija države). Zbog toga je svrsishodno dati kraći uopšteni pregled organizacije države, tačnije javnih vlasti, njihovih nadležnosti i međusobnih odnosa.

Svaki stepen vlasti (od opštinske do centralne) i javnog upravljanja u nekoj državi karakterišu **nadležnosti** i izvestan stepen **finansijske** autonomije. Različiti nivoi vlasti, idući kroz države, razlikuju se po ovim karakteristikama.

2.9.5. Nadležnosti centralne vlasti

Nije moguće dati jedinstven odgovor na pitanje koje su nadležnosti centralne vlasti, pošto postoje razlike među državama po pitanju njihovog uređenja (unitarizam, regionalizam, federalizam). Ipak je moguće ustanoviti određene pravilnosti na osnovu uprošćenih modela: **minimalne države** (minimalne u smislu nadležnosti) i **države sa širokim dijapazonom nadležnosti**. **Model minimalne države**, o čemu je već bilo reči, označava državu „noćnog čuvara”, tj. državu koja se minimalno meša (ili se to u najvećoj mogućoj meri

izbegava) u društvene i ekonomske tokove. Po ovom konceptu, uloga države je da obezbedi neophodne preduslove za život kao što su mir, stabilnost, vladavina prava, a njene nadležnosti su: vojska, diplomatija, pravosuđe, policija i finansije. Ovakva država je mogla da se nađe u realnosti 19. veka.

Međutim, tokom 20. veka država je dobila mnoge nove uloge i funkcije koje su posledica intenzivne industrijalizacije i urbanizacije društva. Usled usložnjavanja društvene strukture javile su se i nove potrebe i poslovi, a državna aktivnost se proširila na veći broj oblasti javnog života kao što su: unapređenje ekonomskog sistema, obrazovanja, zdravstva, socijalne politike, zatim poslovi u oblasti saobraćaja, energetike, komunikacija. Uz to, došlo je do pojave sve većeg broja javnih službi (snabdevanje vodom i energijom, čistoća, javni prevoz itd.). Sve je to stvorilo državu sa širokim dijapazonom nadležnosti, koja ne brine samo o elementarnoj bezbednosti i vladavini prava (minimalna država) nego brine i o ukupnoj dobrobiti svojih građana (zaposlenost, prihodi, kvalitetno školstvo, zdravstvo, stanovanje, itd.). Reč je zapravo o **državi blagostanja**.

Današnje nadležnosti države (države shvaćene u najširem smislu), tj. javnih vlasti predstavljaju zbir tradicionalnih i ovih novijih nadležnosti koje se javljaju tokom 20. veka. Ono što je različito od države do države jeste raspodela ovih nadležnosti između različitih nivoa vlasti. U federalnim državama, kao i u državama u kojima postoji više nivoa vlasti, nadležnosti centralne vlasti su sličnije onima koje karakteriše model minimalne države. U tom slučaju uobičajene nadležnosti centralne vlasti su: monetarna politika i javne finansije, odbrana i bezbednost, diplomatija itd., dok su ostale nadležnosti, tj. sektori, kao što su saobraćaj, obrazovanje, razvoj i sl., u rukama federalnih jedinica, odnosno regiona. Drugačije je u unitarnim državama u kojima, osim centralne, postoje samo opštine/gradovi kao nivo (lokalne) vlasti. U njima centralna vlast ima znatno širi dijapazon nadležnosti, i ono što je u prethodno pomenutim državama deljeno između centralne i federalnih/regionalnih vlasti u unitarnim državama je, po običaju, sve u rukama centralne vlasti. Shodno tome, različite su organizacije uprava različitih nivoa vlasti a samim tim i sistemi odlučivanja.

Radi potpunije opservacije javnog odlučivanja i nadležnosti različitih nivoa vlasti, valja poznavati još jednu kategoriju a to je **intenzitet** nadležnosti, koju ne treba mešati sa **dijapazonom** ili opsegom nadležnosti. Često se sreću situacije, tj. države u kojima centralna država (vlast) ima širok dijapazon nadležnosti ili oblasti u kojima je nadležna a da ipak nije „apsolutni gospodar” u toj oblasti. U slobodnijem tumačenju može se reći da je država krajnji odgovorni subjekat u nekoj nadležnosti, ali sama njena realizacija može da bude prepuštena drugim akterima. To takođe znači da ona ne mora uvek da donosi javne politike i konkretne odluke koje organi uprave i ostali akteri u javnom sektoru (npr. regioni, lokalne samouprave) moraju da realizuju, već može samo da daje opšte smernice i podršku, dok niži nivoi vlasti imaju

slobodu u specifikaciji i načinu realizacije politike u skladu sa svojim specifičnim potrebama.

2.9.6. Nadležnosti lokalnih samouprava i regiona

Javno odlučivanje na lokalnom nivou je bitno determinirano nadležnostima lokalne samouprave. Karakteristike i organizacija lokalne samouprave variraju od države do države, a od njih opet zavise nadležnosti konkretne lokalne samouprave. Ali bez obzira na te razlike moguće je identifikovati standardne ili uobičajene nadležnosti lokalne samouprave. U njih spadaju svakako komunalne usluge i poslovi poput: održavanja infrastrukture, tj. ulica i puteva, javni saobraćaj, dovod gasa, vode, električne energije i drugih oblika energije, održavanje životne sredine, zatim socijalne službe i usluge, održavanje vrtića i škola, kulturnih ustanova, stambenih zgrada, zelene površine, javni red i mir...¹⁸⁰ Ove nadležnosti lokalne samouprave se mogu smatrati tradicionalnim ili starijim nadležnostima. Pored njih, poslednjih decenija se sve više govori o lokalnom ekonomskom razvoju i značaju lokalne samouprave kao važnom činiocu razvoja čitavog društva. Savremene lokalne vlasti su pozvane da, osim što pružaju kvalitetne komunalne usluge, takođe unapređuju poslovni ambijent i životni standard na svom području kroz takmičenje u atraktivnosti svojih područja, privlačenje kapitala i povećanje zaposlenosti. U ostvarivanju ovih ciljeva one imaju sve češće potrebu da saraduju sa različitim subjektima (lokalnim samoupravama iz zemlje i inostranstva, drugim nivoima vlasti, privatnim i nevladinim sektorom). Odatle je proizašla još jedna važna novija funkcija lokalne samouprave a to je saradnja sa lokalnim samoupravama iz drugih država (prekogranična saradnja, evroregioni itd.).

Kada je reč o nadležnostima srednjeg (regionalnog) nivoa vlasti, one bitno zavise od toga koja je primarna funkcije regiona. Na osnovu empirijske analize nadležnosti regiona u različitim državama može se reći da postoje dva osnovna tipa. Jedan tip je region koji prvenstveno predstavlja (viši) nivo lokalne samouprave, po nadležnostima je sličan osnovnom nivou (opštini) i najčešće realizuje one poslove koje opština zbog ograničenih kapaciteta nije u mogućnosti da čini, tj. poslove za koje je racionalno da se obavljaju na području širem od opštinskog. Kad je reč o drugom tipu regiona, radi se o tome da je njegova primarna funkcija u politici regionalnog razvoja.¹⁸¹

¹⁸⁰ Snežana Đorđević, *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, FPN i Čigoja štampa, Beograd, 2002, str. 22.

¹⁸¹ Veran Stančetić, „Vrste i tipovi regiona”, u: Mijat Damjanović (ur.), *Nove regionalne politike i evropska iskustva*, Megatrend, Beograd, 2012, str. 285–299.

2.9.7. Javne nadležnosti i međusobni odnosi različitih nivoa vlasti

U modernim državama lokalne vlasti tesno saraduju, kako međusobno tako i sa organizacijama iz drugih sektora. U toj saradnji nastaju mreže lokalnih vlasti koju čine: opštine i gradovi, okruzi i regioni. Osim toga, kada je reč o njihovom odnosu sa centralnim vlastima, u savremenim uslovima se sve više javljaju partnerski odnosi i zajednički rad pri kreiranju i realizaciji javnih politika. Da bi se podrobnije objasnile vrste odnosa između različitih nivoa vlasti treba ukazati na značenje sledećih izraza:

- Partnerstvo,
- Supsidijarnost,
- Izvorna nadležnost,
- Poveravanje nadležnosti,
- Prepuštanje nadležnosti,
- Tipovi odnosa različitih nivoa vlasti.

Savremeni globalni i naučno-tehnološki procesi podstakli su ublažavanje strogih i hijerarhijskih odnosa između različitih nivoa vlasti, i potrebu za **partnerskim** odnosima. Osim toga, treba pomenuti još jedan važan princip – **supsidijarnost**. Reč je o principu ili standardu po kome javno odlučivanje i poslove treba što je više moguće približiti građaninu. To takođe znači da se pri raspodeli javnih nadležnosti poštuje prvenstvo lokalnih samouprava, jer su najbliže građanima. Svaki javni posao ili nadležnost koji može da se obavlja na lokalnom nivou treba i da bude u nadležnosti lokalne samouprave, a samo onaj posao koji lokalna samouprava nije kadra da obavlja prenosi se na viši nivo vlasti. Ovo je i temeljni princip Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (član 4, tačka 3) koji u sebi integriše dva principa: demokratičnost i efikasnost.

Da bi se pravilno analiziralo odlučivanje u javnom sektoru, na primer odluke jednog regiona, grada ili opštine, važno je znati da li posmatrana odluka pripada onoj oblasti u kojoj donosilac odluke ima **izvornu nadležnost**. Sa ovim u vezi je korisno praviti razliku između (izvorne) nadležnosti u nekoj oblasti i njene realizacije, jer jedan organ ili nivo vlasti može biti nadležan za određenu oblast a da samu realizaciju te nadležnosti – posla prepusti nekom drugom. Ali u ovim odnosima bitno je istaći da ako neki nivo vlasti ima izvornu nadležnost, onda niko drugi (po sili zakona u postojećem pravnom okviru) ne može tu nadležnost oduzeti. Ona može biti, samo voljom tog nivoa vlasti (koji poseduje izvornu nadležnost), poverena ili prenetna na drugi nivo, odnosno na neko drugo telo. Tako, na primer, centralna država, tj. vlast može **poveriti** (delegirati) regionima pojedine oblasti ili poslove iz svoje nadležnosti.

U tom slučaju, centralna vlast je i dalje u vrhu piramide odgovornosti i ima pravo da u svakom trenutku sopstvenom odlukom ponovo preuzme poverena pitanja u punu nadležnost. Ovi poslovi/nadležnosti centralne vlasti koji se poveravaju, odnosno realizuju ih lokalne ili regionalne samouprave, nazivaju se još i dekoncentrisanim poslovima.

Drugačije je kada se radi o **prepuštanju** ili prenošenju nadležnosti. Na primer, ako dođe do reforme u kojoj se sa centralnog nivoa vlasti nadležnost prenosi na drugi, tj. niži nivo vlasti (na region, okrug, grad ili opštinu), onda taj nivo postaje nosilac izvorne nadležnosti, te joj je niko bez njene saglasnosti ne može oduzeti. Za ovu vrstu transfera, tj. prenosa nadležnosti vezuje se izraz **devolucija**, a ovakve (prepuštene) nadležnosti, odnosno javni poslovi nazivaju se decentralizovanim.

Koji **tip odnosa** će postojati između različitih nivoa vlasti zavisi od toga da li su poslovi izvorni ili povereni. Tako, kada je reč o izvornim nadležnostima lokalne samouprave, po pravilu, centralna vlast može da je kontroliše samo sa aspekta legalnosti, što lokalnoj samoupravi daje veću slobodu u radu. Kada je reč o poverenim poslovima, onda se, osim ove vrste nadzora, javlja i hijerarhijski nadzor, odnosno kontrola svrsishodnosti. Ovo je razumljivo budući da je već pomenuto da u slučaju poveravanja posla krajnji odgovorni ostaje ipak onaj nivo koji je posao poverio.

U savremenim demokratskim državama je već više decenija prisutan trend ka decentralizaciji i jačanju lokalnih i regionalnih nivoa vlasti. No za izučavanje odlučivanja u javnom sektoru, osim nadležnosti, važan je još jedan segment a to su javne finansije. Puna sloboda odlučivanja postoji tek onda kada, pored određenog kvantuma nadležnosti, stoje i dovoljna raspoloživa finansijska sredstva. Dva su osnovna idealnotipska modela finansiranja realizacije javnih nadležnosti i poslova. Po jednom modelu, niži nivo vlasti se sam brine za sopstvene finansije (finansijska autonomija), a po drugom se novac transferiše iz centralnog budžeta. U ovom drugom slučaju je pozicija nižeg nivoa vlasti zavisnija u odnosu na centralni, a time sloboda odlučivanja uža. Otuda se mogu razlikovati decentralizovani, centralizovani ili mešoviti sistem finansiranja lokalne samouprave.

III ODLUČIVANJE U USLOVIMA SARADNJE I KONKURENCIJE – TEORIJA IGARA

3.1. Teorija igara – uvod, osnovni pojmovi

Teorija igara je svojevrsna teorija odlučivanja i koristi se kao instrument za analizu situacija u kojima različiti akteri donose svoje odluke. Iako reč *igra* asocira na nešto što ne pripada akademskom diskursu, reč je zapravo o terminu koji, u kontekstu teorije igara, ukazuje na situaciju u kojoj jedan akter (igrač) treba da donese odluku, koja je, međutim, **determinirana ponašanjem, odnosno odlukom drugog aktera**. Na primer, u vreme izbora jedna partija (označimo je sa P1) treba da odluči, odnosno da izabere jednu od dve **strategije** odnosa prema drugoj partiji P2. Ona može da napada i diskredituje drugu partiju ili pak može da odluči da je ne napada kako bi se, na primer, izbegao kontranapad a izborna energija i kampanja usmerila u nekom drugom smeru. Ista situacija važi i za drugu partiju P2, te i ona ima izbor između strategije saradnje (odnosno kooperacije) ili konfrontacije. Dakle, obe partije biraju između dve strategije ili poteza (nazovimo ih konfrontacija i kooperacija). Međutim, šta izabere jedna strana bitno će uticati na izbor druge. Ako se prva partija P1 odluči za strategiju konfrontacije, odnosno da tokom kampanje kritikuje drugu partiju P2, onda je racionalno očekivati da će i partija P2 uzvratiti istom merom, tj. strategijom. Ovo proizlazi iz principa racionalnosti, jer ukoliko bi partija P1 izabrala strategiju **konfrontacije** a partija P2 **kooperacije**, izvesno je da bi partija P2 bila na gubitku. U takvoj situaciji partija P1 bi upućivala kritike na račun partije P2, te smanjivala njen rejting, a u suprotnom ne bi dolazilo do kritikovanja partije P1 od strane partije P2. No ako pretpostavimo da je rukovodstvo partije P2 racionalno, onda je njen odgovor takođe konfrontacija. Još jedno značajno pitanje u čitavom ovom odnosu (odnosno igri) jeste očekivana **dobit**, odnosno gubitak (što je samo druga strana dobiti, tj. negativna dobit).

Međusobno napadanje i konfrontacija može jednoj strani doneti veću dobit u odnosu na onu koju bi imala u uslovima saradnje, ukoliko je efektivnija. Moguća je i situacija da obe strane budu na gubitku te da se u međusobnom „okršaju” toliko diskredituju da potencijalni glasovi odu trećoj partiji. Očekivanje šta će se desiti, tj. koliki se dobitak ili gubitak očekuje, takođe bitno utiče

na odluku igrača. U realnosti se određeni scenarij, odnosno moguća dobit ali i gubitak uvek očekuje sa nekom verovatnoćom (većom ili manjom). Ova činjenica uvodi još jedan važan pojam u teoriju igara a to je **rizik**, odnosno neizvesnost. Prethodna igra između dve partije može se predstaviti tabelarno, na sledeći način:

PARTIJA 1		PARTIJA 2	
		kooperacija	konfrontacija
kooperacija		2, 2	-2, 6
konfrontacija		6, -2	-1, -1

Samo na ovom prostom primeru mogu se praviti brojne analize i izvoditi različiti zaključci u zavisnosti od okruženja i od očekivane dobiti, odnosno koristi. U ovom primeru su tabelarno predstavljene pomenute partije i njihove strategije. Očito je da obe partije imaju na raspolaganju dve strategije te da su moguće četiri kombinacije. Od toga dve kombinacije su da obe partije saraduju ili konfrontiraju se, a treća i četvrta se odnose na situaciju da jedna bude kooperativna a druga da se konfrontira. Brojevi koji se nalaze u presecima različitih strategija ukazuju na očekivanu dobit. Oni su ovde proizvoljno dati i reč je o pretpostavci o tome koliko koji igrač vrednuje neku situaciju. Prvi broj u ćeliji matrice uvek ukazuje na dobit prvog igrača (u ovom slučaju Partija 1), a drugi je dobit drugog igrača. U ovoj situaciji – igri racionalno za oba igrača (partije) je da igraju strategiju *kooperacija*, jer je tada za oba igrača dobit 2. Teorijski, za Partiju 1 bilo bi najisplativije kada bi se ona držala (igrala) strategije *konfrontacija*, a Partija 2 da igra strategiju *kooperacija*. U tom slučaju bi prvi igrač (partija 1) osvojila dobit od 6, a druga bi imala dobit - 2, odnosno gubitak. Međutim, kako je reč o igri koja se metaforički može predstaviti kao šahovska igra ili igra sa otvorenim kartama, Partija 2 zna šta je odigrala Partija 1 jer je kampanja javna. I ukoliko P1 odigra strategiju konfrontacija, onda drugom igraču ne preostaje ništa drugo nego da igra takođe strategiju konfrontacije jer u tom slučaju, ako već ne ostvaruje dobit, barem minimizuje gubitak.

Moguće su i situacije u kojima jedan igrač ne zna šta je odigrao drugi. Pretpostavimo da su, umesto dosadašnjih, igrači dve velike države koje treba da realizuju dogovor o uzajamnom razoružavanju. I u ovom slučaju oni imaju na raspolaganju dve strategije. Jedna je poštovanje dogovora i *razoružavanje*, a druga strategija je *varanje*. Za razliku od prethodne igre, ovo je igra

„zatvorenih karata”, tj. jedna strana nema mogućnost uvida u to šta je odigrala druga. Tako, ukoliko se obe strane opredele za strategiju razoružavanja i doledne primene dogovora obe su na dobitku (manji rizik od rata i razaranja, stvaranje poverenja i sl.). Ali, ukoliko se jedna razoruža a druga ne (odnosno odigra strategiju *varanje*), onda će ova potonja biti u znatno većem dobitku. Konačno, ukoliko obe odigraju strategiju *varanje* obe će zadržati moć, te će i dalje postojati svojevrsna ravnoteža ali i rizik od tenzija i mogućeg oružanog sukoba. U ovom slučaju isplata ili dobit koje države dobijaju je jednak, ali manji od situacije u kojoj bi se pridržavale dogovora. Tabelarno se ova igra može predstaviti na sledeći način:

DRŽAVA 1		DRŽAVA 2	
		razoružavanje	varanje
	razoružavanje	2, 2	-2, 6
varanje	6, -2	-1, -1	

U ovoj situaciji, generalno gledajući, bilo bi racionalno da obe države odigraju strategiju razoružavanje, jer je u tom slučaju ukupna dobit 4. Međutim, sa aspekta pojedinačnog igrača, kao racionalna strategija se nameće strategija *varanja* iz razloga što jedan igrač nema uvid u igru, odnosno izbor strategije drugog igrača. Jer, ako jedna država izabere strategiju varanja ona će biti u prednosti ili na istoj ravni sa drugom državom, dok ako izabere drugu strategiju (razoružavanje) postoji rizik da bude u znatnom gubitku. Zbog toga će se ova igra završiti izborom strategije *varanje*, koja se u ovom slučaju naziva **rešenje igre**. Kako bi se u realnosti izbegao ovakav scenario ovu igru je potrebno iz ovog „tajnog oblika”, odnosno igre zatvorenih karata prevesti na igru otvorenih karata (kao igra u prvom slučaju).¹⁸² To bi značilo uspostavljanje mehanizama međusobnog nadgledanja, te slanje neutralnih posmatrača nad procesima primene dogovora.

*

Već je kroz ove kratke primere ukazano na suštinu i karakter teorije igara. Sada je potrebno detaljnije predstaviti njene bitne kategorije, a to su: **igra, formalizacija i prevođenje igara** iz jednog u drugi oblik, **način reša-**

¹⁸² Reč je, zapravo, o razlici igara sa potpunim i nepotpunim informacijama, o čemu će naknadno biti više reči.

vanja i rešenje igre, očekivana korist – dobit, strategija i ravnoteža igre. Osim ovih ključnih elemenata teorije igara, za naše potrebe treba predstaviti igre pregovaranja, kao i pitanje raspodele koalicione dobiti. Važan segment teorije igara jeste i odlučivanje u uslovima neizvesnosti, s tim što će ova tema biti obrađena u drugom delu knjige koji se odnosi na teoriju odlučivanja.

Iako se iz prethodnog teksta može pojmiti bit ili suština teorije igara, treba pomenuti i neka od njenih formalnih određenja i definicija. Formalnijim jezikom rečeno, teorija igara predstavlja metodološki i analitički okvir za analizu racionalnog odlučivanja u uslovima postojanja neizvesnosti (rizika) i različitih interesa učesnika. Još konkretnije, teorija igara je:

analitički okvir za situacije u kojima postoji delimičan ili potpun sukob interesa između aktera i gde konačan rezultat (ali i odluka jednog aktera) zavise od odluka, odnosno akcija ostalih aktera.¹⁸³

Inače, teorija igara je izvorno matematička disciplina, koja je doživela i široku primenu u društvenim naukama, naročito u analizi složenih političkih procesa (izbori, koalicije, pregovori). S tim u vezi može se reći da teorija igara predstavlja:

Matematičku formalizaciju i analizu procesa racionalnog odlučivanja u uslovima usaglašenih, konfliktnih ili delimično konfliktnih interesa učesnika (aktera) u igri, i u okolnostima rizika i neizvesnosti.¹⁸⁴

Ako se posmatra društvena i politička realnost, može se primetiti da se gotovo svi politički procesi događaju upravo u ovakvim okolnostima, tj. uslovima, što nagoveštava i široku primenu ovog instrumenta. Reč formalizacija iz date definicije ukazuje na to da se brojne situacije iz realnog života mogu svesti na određene forme ili tipove igara koje potom mogu biti adekvatno analizirane, sa ciljem predviđanja mogućih, kao i najpovoljnijeg ishoda. Zapravo, najveći nivo vladanja teorijom igara jeste prepoznavanje realnih situacija i njihovo formalizovanje u određen tip igre. U prethodnim slučajevima, igrači ili akteri su bili partija, odnosno država 1 i 2, ali igrači mogu biti i pojedinci, građani kao celina, vlada, institucija, lokalna samouprava itd. i svi oni se najčešće svode na igrača 1 i igrača 2. Ovo ukazuje na to da se skoro sve društvene situacije mogu svesti na dva igrača, što je indikator široke mogućnosti primene teorije igara.

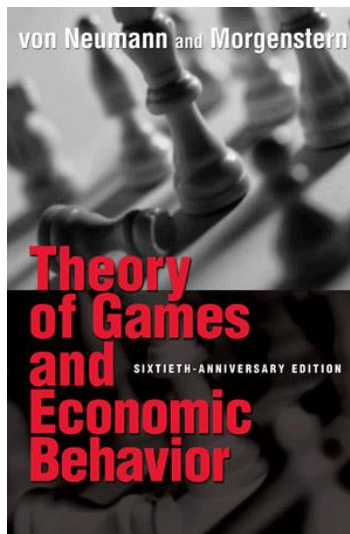
¹⁸³ Božo Stojanović, *Teorija igara – elementi i primena*, Institut za evropske studije, Službeni glasnik, Beograd, 2005, str. 14.

¹⁸⁴ Isto, str. 50.

*

Radi opšte informisanosti treba pomenuti da su osnivači teorije igara **Džon fon Nojman** (*John von Neuman*, 1903–1957), mađarsko-američki matematičar, koji se smatra jednim od najvećih matematičara 20. veka, i **Oskar Morgenštern** (*Oskar Morgenstern*, 1902–1977), nemačko-austrijski ekonomista i politikolog. Bavio se mahom ekonomijom, mada je na Bečkom univerzitetu stekao doktorat iz političkih nauka 1925. godine. Interesantna je priča kako su se našli i „razumeli” jedan matematičar i društvenjak. Sreli su se krajem tridesetih godina prošlog veka u SAD i do tada su obojica objavili radove i zainteresovali se za materiju i pitanja koja će definitivno u budućnosti biti poznata pod nazivom teorija igara. Nakon upoznavanja njihovih rezultata počeli su da sarađuju pa su zajedno objavili knjigu pod naslovom *Teorija igara i ekonomsko ponašanje* 1944. godine.¹⁸⁵

Slika 10. *Izgled korice knjige Teorija igara i ekonomsko ponašanje, objavljeno 2004, na šezdesetogodišnjicu od objavljivanja prvog izdanja*



3.1.1. Rešenje, ravnoteža i vrste igara

U navedenim primerima sa partijama u izbornoj kampanji i državama koje pregovaraju o razoružavanju je već ukazano šta je rešenje igre. Zapravo, čitava „priča” oko teorije igara se svodi na **utvrđivanje rešenja**. Zbog toga je

¹⁸⁵ John von Neumann, Oskar Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press, 1944.

potrebno posvetiti nešto više pažnje ovoj kategoriji, kao i nečemu što se zove ravnoteža igre. Kako će se igra rešavati i koje će biti rešenje igre zavisi od karakteristike, odnosno vrste igre. Shodno tome, biće reči i o vrstama igara.

Ukratko, **igra** se može definisati kao akcija (odluka) ili niz odluka igrača koji ih donose u nastojanju da dođu do što povoljnije dobiti (koristi).¹⁸⁶ **Rešenje igre** je način igranja, odnosno ustanovljavanje šta će svaki racionalan igrač odigrati. Drugačije rečeno, rešenje igre je ustanovljavanje izbora igrača između (najčešće) dve ili više raspoloživih opcija, tj. strategija. Pored rešenja važna je i ravnoteža igre. Reč ravnoteža ukazuje na neku vrstu stabilnosti, a u kontekstu teorije igara se kaže da je ravnoteža igre stabilna kada nijedan igrač ne odstupa od svoje strategije, pošto to nije u njegovom interesu. Sa aspekta jednog igrača, često postoji više mogućnosti, tj. strategija koje bi ga dovele u situaciju prihvatljivog stanja (tj. do zadovoljavajuće dobiti). Međutim, ta situacija ne mora odgovarati drugom igraču. Ali kada je situacija prihvatljiva za sve igrače onda se ona u teoriji igara naziva **stanje ravnoteže**, a strategije koje dovode do ovog stanja nazivaju se **optimalne strategije**. Ukoliko je u ovom trenutku za čitaoca ovo zbunjujuće, ne treba da brine, pošto će kasnije biti više reči o ovoj temi i predstavljeni ilustrativni primeri.

Osnovni elementi igre

Element	Objašnjenje
igrač	donosioci odluka – pojedinci, vlade, kompanije...
igranje – akcija ili strategija	akcija, odnosno šta igrač odlučuje da čini
isplata	dobit, ono što motiviše igrače
rešenje igre	način igranja ili strategija (tj. predviđanje) kojeg će se racionalni igrač pridržavati
ravnoteža	stanje u kome nijedan racionalan igrač nema motiv/interes da odstupi od sopstvene strategije

U ovom jezgrovitom izlaganju treba još uputiti čitaoca na različite **vrste igara**. Iako je ova tematika detaljnije obrađena u segmentu koji se odnosi na formalizaciju igara, korisno je upoznati se sa različitim kriterijumima razvrstavanja igara, među kojima treba istaći igre sa konstantnom i promenljivom sumom.

Igre sa konstantnom ili stalnom dobiti su one kod kojih postoji limitiran iznos dobra, a prilikom raspodele između igrača ono što jedan dobija drugi

¹⁸⁶ Napomena: u teoriji igara se za dobit često koristi i izraz isplata (engl. *payment*). Ipak, izraz dobit smatramo prikladnijim kada je reč o primeni teorije igara u političkim naukama i javnom upravljanju.

ne dobija, odnosno gubi. Ove igre se još nazivaju **igre nulte sume** (engl. *zero-sum game*) jer je ukupan zbir vrednosti isplate oba igrača jednak nuli. Na primer, dve partije se nadmeću za pridobijanje naklonosti i glas birača – građanina *n*. Ukoliko važi pravilo „jedan čovek – jedan glas”, posmatrani građanin glasajući za jednu stranku automatski ostavlja drugu stranku bez glasa. Posmatrane dve stranke nakon izbora ostvaruju dobit od +1 (stranka koja je dobila ovaj glas) i -1 (stranka koja nije dobila glas). Slična situacija je i kada dve firme konkurišu kod lokalne vlasti za izvođenje javnih radova. Dobitak jedne firme (igrača) automatski znači isključenje druge. Slično je i sa raspodelom „partijskog plena”, odnosno resora i javnih funkcija između partija koje su nakon izbora osvojile vlast. Takođe, podela oskudnih resursa (naročito u vreme krize) za razne javne usluge, tj. programe se takođe može analizirati kao igra nulte sume. Ove situacije, odnosno igre možemo označiti kao čisto konkurentске jer su u njima interesi igrača suprotstavljeni – konfliktni. One su davno uočene i analizirane pre nastanka teorije igara.

Znatno je složenija situacija sa tzv. **igramama nenulte sume** (engl. *non-zero-sum game*). Nasuprot prethodnom slučaju, ukupna dobit nije limitirana te su moguće brojne situacije, kao na primer slučaj da dobitak jednog igrača ne znači isti toliki gubitak za drugog, ili pak da oba igrača ostvare dobitak, ili da oba ostvare gubitak. Primer igre nenulte sume jeste štrajk, odnosno pregovori sindikata i poslodavca. Ukoliko se oba igrača tvrdo drže svoje pozicije i štrajk dugo traje oba mogu biti na gubitku. Sindikati, tj. radnici gube zaradu koju bi ostvarili da su radili a poslodavci profit, zbog prekida rada i proizvodnje. U politici i javnom upravljanju su ovakve situacije česte pa je ova materija izuzetno korisna i zanimljiva. U ovim situacijama su mogući razni oblici saradnji i koalicija, ali i dodatni konflikti. Igre nenulte sume se mogu još preciznije razvrstati na **kooperativne** i **nekooperativne igre**. Kod kooperativnih igara igrači mogu unapred da komuniciraju i da pre početka igre postignu dogovor o strategiji i načinu na koji će igrati. Primer za to su dogovori između partija sa početka ovog poglavlja ili pak dogovor partija o zajedničkom – koalicionom nastupu na izborima. Kod nekooperativnih igara pomenuto ponašanje (dogovor o igranju) nije dozvoljen ili je naprosto neizvodljiv. Na primer, nekoliko firmi koje proizvode isti ili sličan proizvod mogle bi međusobno da se dogovore da drže određenu cenu svog proizvoda i tako dođu do znatno većeg profita nego da se među sobom nemilosrdno bore na tržištu. Ovo bi vodilo oligopolu ili čak monopolu, međutim, ovako nešto je u demokratskim državama zabranjeno. Takođe postoje situacije kada kooperacija nije moguća zbog karakteristika same igre, iako bi igrači rado saradivali – na primer, igrači igraju simultano (istovremeno) a nemaju pri tome mogućnost komuniciranja. Primer za to je poznata igra zatvorenikove dileme.

Ovim se dotičemo još jednog načina razvrstavanja igara – **način igranja**, a to su **sekvencijalne** i **simultane** igre. Kako i same ove reči ukazuju, kod simultanih igara igrači donose odluke istovremeno, dok kod sekvencijalnih prvo igra jedan igrač, a onda nakon odigranog poteza igra drugi, pa onda ponovo prvi itd. dok se ne dođe do rešenja igre. O ovome će biti još reči u narednom odeljku.

Podela bliska ovoj jeste i razvrstavanje igara na osnovu **raspoloživih informacija**. Kad je reč o ovom osnovu razvrstavanja igre se dele na one sa potpunim i nepotpunim informacijama i na igre sa savršenim i nesavršenim informacijama. (Ne)potpune informacije ukazuju na stepen informisanosti jednog igrača o karakteristikama drugog igrača. Potpuna informacija (u realnosti ne baš česta situacija) postoji kada jedan igrač zna: koje su opcije (strategije) na raspolaganju drugom igraču, koje su njegove moguće isplate, kakve su preferencije i sl. Kada je reč o igrama sa (ne)savršenim informacijama, misli se pre svega na stepen informisanosti igrača o toku i događajima u samoj igri, odnosno o preduzetim potezima igrača. Kao ilustrativni primer se ponovo mogu navesti igre sa početka ovog poglavlja, u kojoj jedna partija zna šta je odigrala druga, tokom izborne kampanje, dok država u primeru sa razoružavanjem nije sigurna šta je učinila – odigrala druga.

Konačno, prema **broju igrača**, igre se mogu deliti na one sa dva, tri ili više igrača. Izuzetno se može govoriti i o igri sa jednim igračem kao specijalnim slučajem teorije igara. Ipak, ovo više spada u spekulativni nivo, te se igrama sa jednim igračem nećemo detaljnije baviti. Najčešći tip igara na osnovu broja učesnika jesu igre sa dva aktera. Iako je društvena stvarnost kompleksna, te postoji veliki broj aktera – igrača, modelovanjem se brojne društvene situacije mogu svesti na dva ključna aktera. Na primer, ako se organizuje protest protiv vlade u nekoj državi u kojoj živi deset miliona građana i ako su građani pozvani da izađu i protestuju, svaki od njih je pojedinačni akter koji treba da odluči da li će se odazvati pozivu. Ako, na primer, njegova odluka zavisi od pretpostavki kako će se ponašati ostali građani (da li će se odazvati pozivu), onda se ova situacija može posmatrati kao igra u kojoj je jedan igrač posmatrani ili konkretan građanin a drugi igrač su svi ostali građani.

Vrste igara

Kriterijum	Naziv vrste igre
suma koja se deli	nulte (konkurentske)
	nenulte (kooperativne i nekooperativne)
način igranja / tajming	sekvencijalne
	simultane
raspoloživost informacije	potpune – nepotpune
	savršene – nesavršene
broj igrača	igre sa 1, 2, 3 ... n igrača

3.2. Formalizacija igara i prevođenje iz jednog oblika u druge

Kada se kaže formalizacija igre misli se na način njenog predstavljanja ili opisivanja. Na koji način će igra biti predstavljena zavisi od njenih karakteristika, od kojih je najvažnije to da li igrači svoje poteze (odluke) donose, tj. da li igraju **istovremeno** ili **sekvencijalno**. Na primer, igra dve lokalne samouprave koje žele da privuku istog investitora na svoje područje u zavisnosti od toga kako igraju može biti predstavljena kao istovremena (simultana) ili sekvencijalna. Ako obe lokalne samouprave istovremeno pregovaraju sa potencijalnim investitorom one svoju strategiju i nastup (npr. pregovori oko uslova investiranja) kreiraju na osnovu pretpostavki o ponašanju i ponudi konkurenta. Druga opcija je da jedna lokalna samouprava sačeka da druga odigra, tj. da svoju ponudu, a da potom ona igra, tj. da da, ukoliko je u mogućnosti, povoljniju ponudu ili da se povuče iz nadmetanja. Ovakvi potezi mogu da se ponavljaju više puta sve dok ne dođe do stabilne situacije, tj. one u kojoj je postojeće stanje prihvatljivo za oba igrača ili, što je za ovaj primer realnije, do situacije u kojoj je jedan igrač odneo pobedu (u ovom slučaju pobednik je lokalna samouprava sa povoljnijom ponudom i dolazak investitora na njeno područje).

3.2.1. Igre normalne forme

Primer igre kada igrači istovremeno donose svoje odluke je već naveden u prethodnom odeljku – reč je o primeru sa dogovorom dve države o razoru-

žavanju. Slična je situacija kada vlast raspiše tender za javne nabavke i predvidi proceduru i rok dokad se dostavljaju ponude, nakon koga se razmatraju i bira najpovoljnija. Ponuđači mogu da pretpostavljaju kakva će biti ponuda drugih igrača u pogledu kvaliteta i cene usluge, odnosno robe i da u skladu sa tim istovremeno donose odluke, tj. u ovom slučaju ponude. Naravno, ova „istovremenost” ne mora biti doslovna. U realnosti akteri, tj. igrači ne moraju doneti odluku doslovno u isto vreme, ali to izgleda tako, budući da nemaju informaciju kako je odigrao njihov protivnik. Ako, na primer, tender za javne nabavke traje jedan vremenski period, bez obzira na to što će jedan ponuđač svoju ponudu poslati na početku a drugi na kraju ovog perioda, u teoriji igara se ovo posmatra kao istovremeno igranje. Ako igre karakteriše istovremenost (simultanost) i ako je reč o igri sa dva igrača koji biraju između tzv. čistih nezavisnih strategija i koji nakon poteza (odluka) dobijaju određenu dobit onda se ove igre označavaju kao **igre normalne forme**, a najadekvatniji način za njihovo predstavljanje (formalizaciju) jeste pomoću matrice, odnosno tabele koja je dosad već viđena na uvodnim primerima. U dosadašnjim primerima su navođeni konkretni igrači (partija, država, firma, građanin...) i njihove konkretne strategije ili potezi (sarađivati, ne sarađivati, izaći na tržište itd.). Sada treba samo uvesti formalizaciju ili uopštavanje i umesto konkretnih igrača – aktera to mogu biti bilo koji apstraktni igrači koji se obično označavaju kao igrač 1 i igrač 2 (igrač 3, itd. ukoliko ih ima više), a njihovi mogući potezi su apstraktne strategije, označene recimo slovima A i B.

Na primer, ponuđač na tenderu za neku uslugu pred sobom ima veći broj mogućih opcija ili strategija. Jedna strategija može da bude ponuda usluge visokog kvaliteta ali uz visoku cenu, druga strategija može da bude što jeftinija ponuda (ali što može da se odrazi na kvalitet i brzinu isporuke usluge), treća strategija može da bude „srednji” put, tj. osrednja cena sa osrednjim kvalitetom, itd. Šta će ovaj igrač odigrati zavisi od okolnosti i preferencija ostalih igrača. Ove strategije se kraće mogu označiti slovom, npr. A1, A2, A3 itd. sve do An strategije, u zavisnosti već koliko ih posmatrani igrač ima na raspolaganju. Sve ove raspoložive akcije ili strategije igrača se nazivaju **strategijski skup**. Ovaj tip igara se može tabelarno predstaviti na sledeći način:

		Igrač 2	
		B1	B2
Igrač 1	A1		
	A2		

Kao rezultat igre, odnosno odlučivanja o izboru strategije svakog igrača dobija se veći broj kombinacija sa različitim isplatama. U zavisnosti od toga šta je koji igrač odigrao u datim okolnostima moguće su brojne raspodele dobiti: jedan gubi sve, drugi dobija sve, jedan gubi delimično, drugi dobija delimično, a mogu biti i oba igrača u dobitku kao i u gubitku. Ove razne kombinacije se označavaju brojevima, tj. parovima brojeva od kojih se **prvi broj uvek odnosi na prvog igrača a drugi na drugog igrača**. Na primer, ako je rezultat igre, odnosno kombinacije odigranih strategija (2, -4), to znači da je prvi igrač ostvario dobitak od 2, a drugi igrač je ostvario dobitak od -4 (što je zapravo gubitak).¹⁸⁷ Postoji još jedna konvencija kad je reč o matricnom predstavljanju igara, a to je da se uvek podrazumeva da su prvi igrač i njegove raspoložive strategije predstavljeni u vertikali, dok je drugi igrač predstavljen horizontalom. Zbog toga se, umesto gornje tabele, u teoriji igara sreću tabele sledećeg oblika:

	B1	B2
A1		
A2		

jer se podrazumeva da su A1 i A2 mogući potezi (strategije) prvog igrača a potezi B1 i B2 strategije drugog igrača. Kada je reč o **igramama nulte sume**, tada jedan igrač dobija onoliko koliko drugi gubi, pa su parovi brojeva koji označavaju gubitke – dobitke (2, -2), (5, -5), (0, 0), (3, -3) itd. Tada se obično u matricu unosi samo jedan broj koji istovremeno označava i dobitak (jednog) i gubitak (drugog) igrača. Shodno tome, gornja matrica bi izgledala:

	B1	B2
A1	2	5
A2	0	3

Sad pred sobom imamo kompletno predstavljenu igru u normalnoj formi sa svim njenim bitnim elementima: igrači, moguće strategije i isplate (koje stoje u presecima, tj. kombinacijama mogućih strategija). Međutim, veći broj igara u javnom sektoru su sa nenultom sumom pa isplate nisu označene istim brojevima. Na primer, umesto brojeva iz primera 2, 5, 0, 3 može da stoje različiti parovi brojeva:

¹⁸⁷ Ovde je reč o tzv. kardinalnim brojevima koji ukazuju na korisnost nekog dobra. Kada igrači donose odluke oni se vode svojom subjektivnom procenom koliko je neko dobro za njega vredno. Kardinalni brojevi, dakle, ne ukazuju samo na to šta je vrednije od dve ponude, tj. izbora već i u kojoj meri je vrednije.

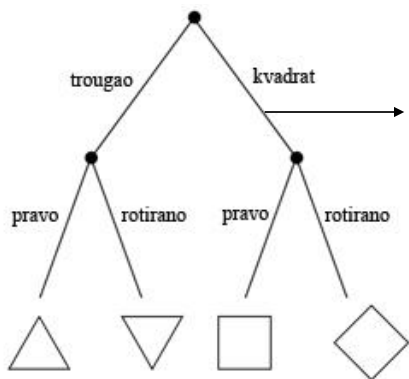
	B1	B2
A1	2, -5	-2, 4
A2	3, 1	0, 0

Podsetimo se, prvi broj ukazuje na dobit prvog igrača a drugi na drugog. Najveća moguća dobit za prvog igrača je ako odigra strategiju A2, ali pod uslovom da i igrač 2 odabere strategiju B1. U suprotnom obojica će biti na nuli. Ključno pitanje u igrama jeste šta će koji igrač odigrati i da li igra ima konačno rešenje, odnosno ravnotežnu strategiju, što je tema sledećeg odeljka. Na kraju, valja još napomenuti da su za matrični način predstavljanja (normalna forma) podobne simultane igre u kojima nema mnogo igrača i raspoloživih strategija. Najčešće je reč o igrama dva igrača sa dve strategije ili eventualno o tri igrača i tri strategije. Ipak, vrlo je korisno dobro upoznati ove modele jer se veliki broj realnih – društvenih situacija može na njih svesti.

3.2.2. Igre ekstenzivne forme

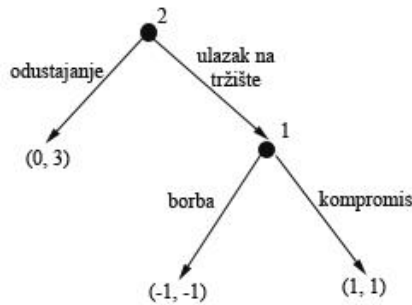
Kada se govori o igrama ekstenzivne forme misli se na igre koje se igraju sekvencijalno, više puta. Najpodobniji oblik za njihovo predstavljanje je tzv. drvo igre. Drvo igre se sastoji od **čvorova** i **grana**. Čvorovi su pozicije kada igrač mora da donese odluku a grane predstavljaju raspoložive akcije (strategije) igrača. Čvor može biti inicijalni (od njega kreće igra – koren), a čvor kojim se završava igra naziva se završnim (ili terminalnim) i on zapravo predstavlja rezultat igre.

Među sekvencijalnim igrama treba praviti razliku između dve vrste. Jedna su one igre u kojima svaki igrač zna šta je drugi odigrao, pa na osnovu tog odlučuje o sopstvenom potezu. To je model šaha. Druga vrsta su one igre u kojima jedan igrač ne zna šta je ili šta će odigrati drugi igrač, pa mora da igra na osnovu pretpostavke ili „opklade” šta će drugi igrač da odigra (model pokera – igra sa zatvorenim kartama). Koja god da je sekvencijalna igra u pitanju za njih su važni redosled, vreme, procedura igre, kao i pitanje ko igra prvi. Takođe, postoje i određeni logični uslovi da bi situacija uopšte mogla da bude predstavljena kao igra pomoću drveta, a to je da za svaki čvor (izuzev inicijalnog) mora da postoji bar jedna grana (odluka, tj. strategija) koja do njega dovodi. Takođe iz svakog čvora, izuzev završnog, mora da polazi najmanje jedna grana.



U ovoj apstraktnoj igri učestvuju dva igrača. Igrač koji igra prvi ima na raspolaganju trougao ili kvadrat. Svojim izborom on determinira drugog, jer drugi više nema isti izbor kao prvi, već izbor između pravo i rotirano. Konačna odluka (tj. kraj igre) do koje figure (kvadrat ili trougao) i pozicije (pravo ili rotirano) će se doći zavisi od odluka oba igrača.

Radi pojašnjenja i ilustracije dosad rečenog u vezi sekvencijalnih igara razmotrimo jedan jednostavan primer. Pretpostavimo da u nekoj oblasti javnih usluga postoji već etablirana firma koja već duže vreme pruža uslugu (igrač 1) i potencijalno novu, konkurentsku firmu koja razmatra da li da izađe sa svojom ponudom i bori se za svoj status u svetu javnih usluga (igrač 2). Inicijalni ili početni čvor je postojeće stanje, tj. situacija javnih usluga u kojoj se već nalazi jedna firma. Igrač 2 ima dve solucije: prva je da rizikuje i da uđe u konkurentsku borbu, a druga da odustane od svoje ponude. Ukoliko se opredeli za *strategiju odustajanje* njen dobitak će biti 0 budući da ništa nije izgubila ali ni dobila, dok će dobitak igrača 1 biti, recimo, 3, jer bi svaka borba sa novim konkurentom za njega značila trošenje resursa. Dakle, ukoliko bi igrač 2 odabrao ovu strategiju došlo bi se odmah do završnog čvora, tj. do kraja igre i isplate. Ukoliko se igrač 2, tj. nova firma odluči za *strategiju ulazak na tržište javnih usluga* onda je na potezu igrač 1, tj. monopolska firma koja može da bira između dve strategije: *borba* sa novim konkurentom (na primer akcija „rat cena”) ili *kompromis* (prilagođavanje novoj situaciji i pristajanje na manji profit). U prvom slučaju oba igrača su u gubitku jer međusobna konfrontacija i „borba” troši resurse oba igrača, dok u drugom slučaju oba igrača mogu da budu u dobitku. Ova igra pojednostavljeno i eksplicitno može da se prikaže uz pomoć drveta, odnosno kao igra u ekstenzivnoj formi:



3.2.3. Igre karakteristične funkcije – preliminarni pregovori, koalicije i mogućnost podele dobitka

Pored predstavljenih osnovnih oblika igara (normalna forma i ekstenzivne), u literaturi se pominje još jedan oblik (zapisivanja i predstavljanja) igre, a to su igre karakteristične funkcije. Reč je o „podskupu” ili vrsti normalnih igara kod kojih je moguća raspodela ukupnog dobitka. Pretpostavimo da dve političke partije na predstojećim izborima, na osnovu istraživanja javnog mnjenja, očekuju 5% i 7% procenata glasova. Kada se saberu ovi procenti ukupan zbir je 12. Ove dve partije mogu da stupe u predizbornu koaliciju i ta će odluka biti racionalna ukoliko zajedno mogu da osvoje više od prostog zbira glasova kada nastupaju samostalno, odnosno ako zajedno osvoje više od 12%. Pretpostavimo da su izbori prošli i da su ove dve partije zajedno (kao predizborna koalicija) osvojile 15% glasova. Ovaj rezultat ukazuje da je njihova odluka bila racionalna, međutim, pitanje je kako ove dve partije da raspodele dobit do koje su zajedno došle, što bi u ovom slučaju bilo 3% glasova. Pitanje **raspodele koalicionog dobitka** je izuzetno važno za političke nauke i javnu upravu, te će tome biti posvećena pažnja kasnije. Sada treba samo istaći da karakteristična funkcija služi za to da ukaže koliko će neka koalicija dobiti kao celina u nekoj igri.

Naravno, postoje i igre u kojima je prenos ili transfer dobitka zabranjen ili naprosto nije moguć. Razmotrimo jedan takav slučaj. Ukoliko je lokalna samouprava raspisala poziv za javne nabavke (na primer nabavka 20 novih računara) ponuđači nude svoju robu sa određenom cenom i kvalitetom. Onaj ko odlučuje (u ime lokalne samouprave) od koga će roba biti nabavljena i ponuđač bi imali lični interes da unapred dogovore strategiju po kojoj će ponuđač tražiti visoku cenu za svoj proizvod ali i da će je dobiti, s tim što će potom delom novca ili na drugi način nagraditi odlučioaca u procesu javne nabavke.

Naravno, ovde je reč o korupciji *par excellence* i ovakve igre, tj. dogovori su zabranjeni. Na sličan način može da se posmatra situacija sa ponuđačima. Oni bi među sobom mogli da se dogovore da svi drže visoku cenu svog proizvoda, te da onaj koji dobije javnu nabavku, po znatno višoj ceni nego u uslovima realne konkurencije, naknadno sa njima podeli ostvareni višak. Ovakvi dogovori i nastupi su zakonski zabranjeni. Tipičan primer su i zakonske zabrane dogovora ili dosluha između preduzeća sa ciljem da drže oligopolsku ili monopolsku situaciju na tržištu.¹⁸⁸

Vratimo se sada igrama u kojima je transfer dobitka moguć i predstavimo ih na nešto formalniji način (tabelarno, tj. kao igru normalne forme). Dva igrača imaju na raspolaganju dve strategije ili poteza i četiri mogućnosti isplate:

	Potez a	Potez b
Potez x	6, 3	0, -3
Potez y	0, 0	4, 7

Pouka ove igre je da je za oba igrača isplativije da igraju zajedno, tj. u dogovoru kako bi došli do što veće ukupne isplate. Naime, ukoliko dogovora nema, pojedinačno gledano za igrača 1 je najisplativije da igra potez x kako bi došao do isplate od 6. Naravno, ovu isplatu će dobiti samo ukoliko igrač 2 odigra potez *a*. Međutim, (racionalni) igrač 2 je u takvoj situaciji da će izvesno odigrati potez *a* jer bi ga potez *b* doveo do gubitka od -3. Gledano pojedinačno, za igrača 2 najbolja opcija je kombinacija poteza *yb* jer tada ostvaruje dobit od 7, međutim, takav scenario se neće odigrati jer će racionalni igrač 1 igrati potez x, jer mu je veći dobitak izvestan. Dakle, igrač 2 nema kredibilnu pretnju (tj. mogućnost da svojim izborom ugrozi drugog igrača a da istovremeno ne ošteti sebe) i jedini način da dođe do bolje situacije od isplate 3 jeste da pregovara sa igračem 1. Pregovor bi bio zapravo dogovor da igrač 1 odigra y, igrač 2 da odigra b, a potom da deo ostvarene dobiti igrač 2 prepusti prvom igraču tako da bi on u ukupnom rezultatu imao 6 ili više od toga. Na primer, igrač 2 bi mogao igraču 1 da prepusti 3 od svoje isplate. Tako bi na kraju oba igrača završila igru sa isplatama 7 i 4, što je za obojicu povoljnije od isplate 6 i 3. Suština čitave priče – igre je u tome da je $6 + 3 = 9$, a da je to manje od $7 + 4 = 11$, te da je za oba igrača isplativije da igraju zajedno u dogovoru, tj. da sačine koaliciju.

Karakteristična funkcija služi tome da ukaže koliko će neka koalicija dobiti kao celina. Ona se može formalnije zapisati pomoću elemenata igre

¹⁸⁸ U Srbiji zakon koji reguliše ovu oblast je *Zakon o zaštiti konkurencije*, Sl. glasnik, 51/2009 i 95/2013.

– slova ili brojeva koji označavaju: pojedinačne igrače, koalicije, njihove akcije i isplate. Poznat primer kojim se ilustruje ovakva vrsta igara jeste „igra smeća”.¹⁸⁹ U ovoj igri postoji jedna ulica sa N domaćinstava. Problem ove ulice, tj. domaćinstava je u tome što nemaju deponiju i što ne mogu da se dogovore oko mesta odlaganja smeća, te svako svoju vreću sa smećem može da prebaci preko ograde kod komšije. Onaj ko se „ratosiljao” vreće smeća je u dobitku od 1, a onaj kome je pala vreća smeća u dvorište je u gubitku 1, odnosno na dobitku -1. Dakle, svako ima dve mogućnosti (poteza ili strategije), a to je da smeće odlaže u svom dvorištu ili da ga prebaci kod komšije. U ovoj igri deo igrača, tj. domaćinstava može da uđe u koaliciju i da svi oni prebacuju svoje smeće kod onih igrača koji nisu u koaliciji. Posmatrano sa aspekta pojedinačnog igrača (domaćinstva) koji nije u koaliciji, recimo domaćinstvo i , njegova isplata ili dobit (označimo je sa D), ukoliko ne želi da uđe u koaliciju, će biti:

$$D(i) = -(N-1)$$

Ukoliko jedan broj igrača, recimo njih S , formira koaliciju onda je dobit te koalicije:

$$D(S) = -(N-S), \text{ dakle, ovde je } S \text{ manje od } N \text{ što znači da nisu svi igrači u koaliciji,}$$

i , konačno, moguć je i slučaj kad su svi igrači u koaliciji, tj. kada je $S = N$ i tada je dobit velike koalicije (odnosno svih):

$$D(S) = -N, \text{ za } S=N.$$

Ali ako sva domaćinstva uđu u koaliciju sve se vraća na početno stanje i upitno je kolika je isplata članova. Kao logično rešenje se nameće koalicija od $N-1$ članova (mada postoji i formalni način dolaska do ovog rešenja). To znači da bi rešenje bilo da svi osim jednog člana formiraju koaliciju i onda da svi prebacuju svoje smeće kod toga člana (naravno, da bi ovo bilo nepravedno i neprihvatljivo u realnosti, ali ovde je reč o misaonom eksperimentu i teorijskom modelu). No i tada će na zemljište koalicije padati jedna vreća smeća od igrača koji nije u koaliciji, pa se nameće onda pitanje kako sada ovu (negativnu) isplatu, tj. trošak raspodeliti između članova koalicije. Teorijski bi ova jedna vreća smeća trebalo da bude podjednako raspoređena po dvorištima svih članova koalicije.

¹⁸⁹ Autori ovog primera – igre smeća su Lojd Šepi i Martin Šubik. Ovu igru su predstavili u svom zajedničkom članku o ekonomskom sistemu i eksternalijama 1969. godine u časopisu *Američki ekonomski pregled*. Lloyd S. Shapley and Martin Shubik, “On the Core of an Economic System with Externalities”, *The American Economic Review*, Vol. 59, No. 4, Part 1 (Sep., 1969), pp. 678–684, American Economic Association.

U realnosti su problemi ovog tipa prilično složeniji, te za naše potrebe nije neophodno ulaziti dublje u ovu problematiku. Radi potpunije informisanosti treba pomenuti izraz „svojstvo superaditivnosti” i navesti njegov formalan zapis. Formalni zapisi ne bi trebalo da zbunjuju istraživače u društvenim naukama budući da predstavljaju samo kraći zapis često jednostavnih postavki. Suština izraza, odnosno principa superaditivnosti je u tome da je **dobit koalicije veća** (ili barem jednaka) **od zbira dobiti pojedinačnih članova**, tj. kada bi igrali pojedinačno, mimo koalicije. Neka je slovo D oznaka za dobit a neka su slova X i Y oznaka za dva igrača. Formalan zapis principa superaditivnosti glasi:

$$D(X \cup Y) \geq D(X) + D(Y)$$

Ovaj zahtev je sasvim razumljiv i očigledan jer nema smisla formirati koalicije ako njena dobit nije veća od pojedinačnih dobiti članova kada bi igrali samostalno.

3.2.4. Prevođenje igara u druge oblike

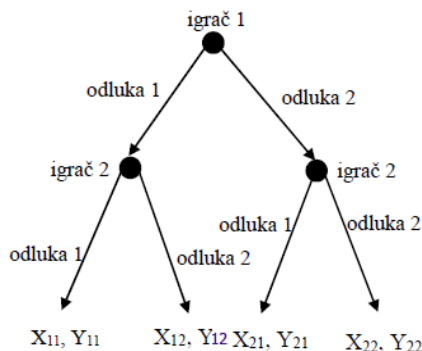
Kada je reč o prevođenju igara iz jednog u drugi oblik misli se pre svega na prevođenje iz normalnog u ekstenzivni oblik i obratno. Da bi se prevođenje adekvatno predstavilo i shvatilo treba podsetiti da su bitni elementi igre u normalnoj formi: igrači, akcija i isplata, dok je u igri ekstenzivne forme, pored ovih elemenata, bitan vremenski okvir – tajming i informacije kojima igrači raspolažu u trenutku kad treba da odigraju.

Smisao prevođenja igara iz normalnog u ekstenzivni oblik i obratno je u tome što je nekada lakše pronaći rešenje u jednom ili drugom obliku. Treba pomenuti i to da igri u ekstenzivnoj formi (drvo igre) odgovara samo jedna igra u normalnoj formi (tabelarni prikaz), dok za igre u normalnoj formi može odgovarati više ekstenzivnih formi. Razlog je u tome što je kod igara u ekstenzivnoj formi ugrađeno više detalja, tj. elemenata.

U osnovi prevođenja stoji „čista” logika koja se može demonstrirati na uprošćenom opštem primeru. Pretpostavimo da imamo igru u normalnoj formi sa dva igrača, kojima su na raspolaganju dve strategije i, shodno tome, postoji četiri mogućnosti isplate:

	Odluka 1	Odluka 2
Odluka 1	X_{11}, Y_{11}	X_{12}, Y_{12}
Odluka 2	X_{21}, Y_{21}	X_{22}, Y_{22}

Dakle, ako igrač 1 odigra, tj. izabere odluku 1, a igrač dva takođe izabere prvu opciju, njihove isplate su X_{11} za prvog i Y_{11} za drugog igrača. Analogno tome, u zavisnosti od odluke igrača moguće su još tri raspodele, odnosno isplate. Ova igra se može predstaviti i u ekstenzivnoj formi (pomoću drveta), uz pretpostavku da jedan igrač igra prvi i da je igra dinamička (uvodi se, dakle, tajming). Ova igra bi u ekstenzivnoj formi izgledala na sledeći način:



Naravno, ima igara u kojima učestvuje veći broj igrača i one su nešto složenije. Ali osnovni princip njihovog rešavanja je isti kao i kod igara sa dva igrača. Postoji još jedan jak argument u prilog fokusiranja pažnje na igre sa samo dva igrača, a to je da se veliki broj društvenih situacija može svesti na ovu formu igre. Za kraj, ovo se može ilustrovati kroz još jedan praktičan primer, koji pokazuje kako se neka društvena situacija može formalizovati i predstaviti kao igra u normalnoj ili ekstenzivnoj formi (u zavisnosti već od njenih karakteristika).

Primer: protestovanje ili apstinencija

U državi u kojoj živi deset miliona odraslih građana opozicija organizuje proteste protiv vlade. Postoji informacija da ukoliko na proteste izađe najmanje dva miliona ljudi protesti će biti uspešni, a vlada će biti prinuđena da postupi po zahtevu opozicije i protestanata. Ova igra se svodi na dilemu pojedinačnog građanina, koji podržava opoziciju, da li da izađe na proteste. Ukoliko izađe moguća su dva scenarija. Prvi je da izađe najmanje ili više od ključnih dva miliona građana, te pošto protest uspeva posmatrani građanin je na dobitku, od recimo 1. Drugi scenario je da izađe manje od dva miliona i da protesti ne uspeju. U tom slučaju njegov dobitak je -1, pošto će vlada biti represivnija i zavesti neku vrstu sankcije i kazne za protestante. U drugom slučaju, ukoliko se posmatrani građanin ipak opredeli za apstinenciju, tj. da ne izađe na proteste, opet su moguće dve situacije, tj. uspeh ili neuspeh protesta. U slučaju odustajanja

od protesta, ali i njegovog neuspeha situacija za posmatranog građanina ostaje nepromenjena te je njegov dobitak 0. Moguća je naravno i situacija da posmatrani građanin ne izađe da protestuje ali da protesti budu uspešni pa da on opet bude u izvesnom dobitku. Nećemo detaljnije zalaziti u analizu igre niti njeno rešenje, već ćemo samo videti kako na formalan način može da se zapiše i predstavi ova igra. Umesto dosadašnjeg teksta možda da se kaže sledeće:

Igrači, deset miliona građana i to su redom građani u skupu:

$N = \{1, \dots, 10\,000\,000\}$, pri čemu je posmatrani igrač pod rednim brojem i , a drugi pod brojem j

Akcija (potez ili strategija): za svakog igrača, odnosno i -tog građanina u ovom skupu od deset miliona ljudi važi pitanje odnosno dilema: izaći ili ne izaći na proteste, ili kraće:

$A_i = \{\text{protestovati, ne protestovati}\}$

Isplata, odnosno funkcija korisnosti (označimo je slovom k) za svakog posmatranog igrača i je:

$K_i(a) = 1$, ako $\{j: a_j = \text{protest}\} \geq 2\,000\,000$ ¹⁹⁰

$K_i(a) = -1$, ako $\{j: a_j = \text{protest}\} < 2\,000\,000$ i ako je $a_i = \text{protest}$

$K_i(a) = 0$, ako $\{j: a_j = \text{protest}\} < 2\,000\,000$ i ako je $a_i = \text{ne protestovati}$.

Ovo je, dakle, samo primer kako se neka situacija može formalizovati i u ovom slučaju svesti na dva igrača, u kojoj isplata jednog zavisi od ponašanja drugog. U posmatranoj igri igrači su pojedinac ili posmatrani građanin (igrač 1), a drugi igrač je preostalo društvo (odnosno svi ostali građani). Ova situacija, odnosno igra može da se predstavi i tabelarno, tj. kao igra u normalnoj formi:

	Više od dva miliona	Manje od dva miliona
protestovati	1, 1	-1, -1
ne protestovati	1, 1	0, -1

¹⁹⁰ Ovo je samo skraćeni, simbolički zapis i znači da je korisnost nekog građanina i , koju god akciju, odnosno strategiju da izabere (*protestovati* ili *ne protestovati*) 1 (jedan), ako je broj drugih građana koji su izabrali strategiju *protestovati* veći (ili jednak) od dva miliona. Analogno je i za ostale zapise, s tim što posledice, tj. isplate za posmatranog igrača nisu iste kada bira različite akcije.

3.3. Rešavanje igara

Rešenje igre je predviđanje ili ustanovljavanje šta će racionalan igrač odigrati u datim okolnostima. To je odluka, odnosno izbor jedne od više strategija koje igraču stoje na raspolaganju. Neke igre su jednostavne i lako se može ustanoviti šta je racionalno za datog igrača, pa samim tim i šta je rešenje igre. Međutim, u praksi se često sreću situacije sa delimično konfliktnim i delimično kooperativnim odnosima među igračima. Ako je pri tome reč o igri nenulte sume onda situacija postaje složenija, te je za utvrđivanje rešenja igre potreban sistematičniji pristup. Poznavanje različitih načina rešavanja igara može značajno doprineti analizi ponašanja i odlučivanja u javnom sektoru, s tim što prethodno treba ovladati veštinom prepoznavanja situacija koje su podobne za prikazivanje u formi igre. S obzirom na to da postoji veći broj tipova i vrsta igara postoje i brojne procedure i načini njihovog rešavanja. U daljem tekstu će biti predstavljene samo osnovne i najpoznatije procedure.

3.3.1. Dominantne strategije i ravnoteža igre – rešavanje igara eliminacijom dominiranih strategija

Jedan od načina rešavanja igara jeste sistem eliminacije dominiranih strategija. Inače postoje **dominantne** i **dominirane** strategije. Dominantne strategije su one koje će racionalni igrač odigrati jer mu izvesno donose korist ili pozitivnu dobit. Nasuprot tome, dominirane su one koje donose štetu pa ih racionalni igrač nikad neće odigrati. Razmotrimo sledeću igru:

		Igrač 2	
		Y_1	Y_2
Igrač 1	X_1	3, 0	3, -1
	X_2	-1, 1	0, 0

Igraču 1 su na raspolaganju strategije X_1 i X_2 . Ako igrač 1 igra prvi izabraće strategiju X_1 jer mu ona izvesno donosi dobit od 3, ma šta odigrao igrač 2. Zato kažemo da je X_1 dominantna strategija za igrača 1. Kada drugi igrač dođe na potez on će izabrati strategiju Y_1 jer mu je tada isplata 0, što je povoljnije od -1. U njegovom slučaju strategija koju svakako neće odigrati (ako je racionalan) je Y_2 , pa je ona za njega dominirana strategija. Kada se eliminišu dominirane strategije oba igrača (pošto njihov izbor nije prihvatljiv za igrače jer donose malu dobit ili gubitak), a to su X_2 i Y_2 , preostaje par strategija $X_1 Y_1$,

što je i rešenje ove igre. Svrha ovog jednostavnog primera je da ukaže šta su to dominirane i dominantne strategije, a šta rešenje igre.

3.3.2. Rešavanje igara nulte sume eliminacijom dominiranih strategija

Sada treba detaljnije predstaviti postupak rešavanja igre eliminacijom dominiranih strategija, i to prvo u igrama nulte sume, koje su jednostavnije za rešavanje od igara nenulte sume. U igrama nulte sume jedan igrač dobija onoliko koliko drugi gubi. U narednoj igri učestvuju dva igrača i svaki od njih ima na raspolaganju tri strategije, sa sledećim isplatama:

		Igrač 2		
		Y_1	Y_2	Y_3
Igrač 1	X_1	6, -6	5, -5	8, -8
	X_2	4, -4	3, -3	5, -5
	X_3	7, -7	6, -6	9, -9

Igraču 1 izbor strategije X_1 u odnosu na strategiju X_2 predstavlja bolju odluku, jer šta god da odigra igrač 2 isplata igrača 1 je 5, 6 ili 8. Neracionalno bi bilo ukoliko bi izabrao strategiju X_2 , jer bi mu tada potencijalni dobitci bili 3, 4 i 5. Dakle, izborom prve strategije igrač 1 ima siguran minimalan dobitak od 5 i mogućnost još većeg dobitka, dok bi u slučaju da igra strategiju X_2 imao neizvestan maksimalan dobitak od 5, uz mogućnost da dobije i manje. Razume se da racionalan igrač neće odigrati strategiju X_2 . Ona je dominirana strategijom X_1 , i kao takva se eliminiše iz igre. Nakon njene eliminacije igra izgleda ovako:

		Igrač 2		
		Y_1	Y_2	Y_3
Igrač 1	X_1	6, -6	5, -5	8, -8
	X_3	7, -7	6, -6	9, -9

Sada je na potezu igrač 2. On nastoji da minimizira svoj gubitak, odnosno nastoji da dobije što manji broj u isplati (npr. -8 je manje štetno od -9). Po istom principu kao i za igrača jedan, racionalni igrač 2 neće odigrati strategiju

Y_3 jer mu onda izvesno donosi veći gubitak, šta god odigrao igrač 1. Stoga se eliminiše i ova strategija, pa igra dobija sledeću formu:

		Igrač 2	
		Y_1	Y_2
Igrač 1	X_1	6, -6	5, -5
	X_3	7, -7	6, -6

Ponovo se posmatra procedura sa aspekta igrača 1 i očigledno je da mu je X_1 dominirana strategija pa se njenom eliminacijom dobija:

		Y_1	Y_2
X_3		7, -7	6, -6

I konačno, igrač 2 bira manju štetu, tj. manju negativnu isplatu, a do nje ga dovodi strategija Y_2 , koja je dominantna u odnosu na Y_1 , koja kada se eliminiše ostaje konačno rešenje igre:

	Y_2
X_3	6, -6

U ovoj igri postoji tzv. **ravnoteža igre**, i to je par ili skup strategija X_3 i Y_2 , a one dovode do ravnotežnog rezultata, što je u ovom slučaju isplata od 6, odnosno (6, -6).

3.3.3. Rešavanje igara nenulte sume eliminacijom dominiranih strategija

Rešavanje igara nenulte sume metodom eliminacije dominiranih strategija je u osnovi ista kao i opisana procedura rešavanja igara nulte sume, s tim što je za nijansu složenija budući da dobiti jednog igrača ne znače iste tolike gubitke za drugog. Radi ilustracije razmotrimo sledeći primer:

U igri igraju dva igrača od kojih prvi na raspolaganju ima dve strategije a drugi tri. Njihove raspoložive strategije i isplate su:

		Igrač 2		
Igrač 1		Y_1	Y_2	Y_3
	X_1	1, 0	1, 2	0, 1
	X_2	0, 3	0, 1	2, 0

Za drugog igrača bi bila najpovoljnija kombinacija strategija X_2Y_1 jer bi tada dobio najveću isplatu (3), dok su druge moguće dobiti 2, 1 i 0. Međutim, ako je igrač 1 racionalan to se neće desiti jer je izvesno da neće odabrati strategiju X_2 , pošto očekuje da će u tom slučaju igrač 2 odigrati racionalno i odabrati Y_1 što bi bilo nepovoljno po igrača 1 (isplata 0).

Ako se posmatraju igrač 1 i njegove strategije (X_1 i X_2) može se reći da on nema čistu dominantnu strategiju, u smislu da može nešto da odigra a da njegova isplata bude sigurna šta god odigrao drugi igrač. Zaista, ako odigra X_1 njegove moguće isplate su: 1 (ukoliko igrač 2 odigra Y_1), takođe 1 ukoliko igrač 2 odigra Y_2 i 0, u slučaju da igrač 2 odigra Y_3 .

Posmatrano sa aspekta igrača 2, možemo konstatovati da je njegova strategija Y_3 dominirana strategijom Y_2 . Naime, ukoliko igrač 2 odigra Y_2 ima siguran dobitak od 1 ili 2, dok u slučaju izbora strategije Y_3 ima moguće dobitke od 1 i 0. Razumljivo, racionalan igrač neće odigrati ovu strategiju pošto je ona dominirana nekom drugom. Zato se eliminiše i nakon njene eliminacije se dobija tabela:

	Y_1	Y_2
X_1	1, 0	1, 2
X_2	0, 3	0, 1

Procedura se ponovo ponavlja i sada je očigledno da igrač 1 neće odigrati strategiju X_2 jer bi ona značila sigurnu nulu. Strategija X_2 je dominirana strategijom X_1 i zato se eliminiše, te nastaje tabela:

	Y_1	Y_2
X_1	1, 0	1, 2

Konačno, igrač 2 sada od Y_1 i Y_2 nedvosmisleno bira Y_2 budući da mu donosi veću isplatu. Zato se eliminiše Y_1 kao dominirana strategija i konačno dobija:

	Y_2
X_1	1, 2

Skup, odnosno kombinacija strategija X_1, Y_2 se naziva rešenjem igre i ono predstavlja tzv. Nešovu ravnotežu (o kojoj će biti nešto više reči kasnije). Takođe, rezultat igre je isplata od 1 za prvog igrača i isplata od 2 za drugog igrača. Ovo je ravnotežni rezultat igre, i on se dobija, kao što je rečeno, eliminacijom dominiranih strategija. Kako prilikom odluke o eliminaciji strategija nije bilo dilema jer je bilo očito šta više ili manje ide u prilog igračima, to se došlo do toga da je svakom igraču preostala samo po jedna strategija. Ova strategija se u teoriji igara naziva **striktno dominantna**, odnosno ravnotežna strategija. Pored striktno dominantnih, postoje i **slabo dominantne strategije**. Razlika je u tome što kod striktno dominantnih strategija, posmatrano sa aspekta jednog igrača, sve moguće isplate koje slede nakon njenog izbora su veće od isplata u slučaju izbora dominirane strategije, dok kod slabo dominantnih strategija postoji bar jedna isplata za igrača koja je jednaka isplati kada bi se izabrala dominirana strategija. Ilustrujmo to sledećim primerom:

		Igrač 2	
		Y_1	Y_2
Igrač 1	X_1	0, 3	0, 3
	X_2	-2, -2	2, 2

Ako se posmatra igra sa aspekta igrača dva, koji ima na raspolaganju dve strategije (Y_1 i Y_2), moguće isplate u slučaju izbora strategije Y_1 su 3 i -2, a u slučaju strategije Y_2 moguće isplate su 3 i 2. Povoljnija je situacija kada su moguće isplate 3 i 2, odnosno Y_2 dominira nad Y_1 ali nije reč o striktnoj dominaciji budući da je i u drugoj kombinaciji moguća isplata od 3. Međutim, ako igrač 2 računa na to da je igrač 1 racionalan onda će svakako eliminisati strategiju Y_1 pa će se dobiti matrica:

	Y_2
X_1	0, 3
X_2	2, 2

U ovom trenutku isplata igrača dva zavisi od odluke igrača 1, koji će, ako je racionalan, izabrati strategiju X_2 a eliminisati X_1 kao dominiranu strategiju. Nakon eliminacije ostaje rešenje, odnosno ravnoteža igre (X_2, Y_2) i isplata od 2 za oba igrača.

3.3.4. Primena ovih instrumenata u praksi i neka ograničenja

Opisane procedure pronalaženja rešenja igara izgledaju jednostavno i reklo bi se zdravorazumski. Ova jednostavnost ili trivijalnost proizlazi iz određenih pretpostavki. Dve osnovne pretpostavke u opisivanim načinima rešavanja igara su da postoje unapred poznate sume (informacije) o isplatama i da su igrači zaista racionalni. Problem je što u realnosti niti su uvek poznate informacije o očekivanim dobitima, niti su svi akteri/igrači poznati, odnosno racionalni.

Razmotrimo sledeću igru:¹⁹¹

	Y_1	Y_2
X_1	(8, 10)	(-100, 9)
X_2	(7, 6)	(6, 5)

Primenom opisane procedure, tj. eliminacijom dominiranih strategija lako bi se došlo do ravnotežnog rešenja igre (X_1, Y_1) i ravnotežnog rezultata (isplate od 8 i 10). Ali, kada su ove igre rešavali studenti, znatan deo njih je izabralo za igrača 1 kao povoljniju ipak strategiju X_2 . Razlog tome je što je dobit igrača zagarantovana ma šta odigrao igrač 2 (dobit od 7 ili 6). U slučaju izbora strategije X_1 igrač 1 ima mogućnost da dobije 8, što bi i trebalo da se desi jer će potpuno racionalan igrač 2 izabrati strategiju Y_1 budući da mu ona donosi 10, a strategija Y_2 donosi 9. Međutim, u realnosti igrači nisu uvek potpuno racionalni, ili imaju interese i vrednosti koje drugi igrači ne mogu u potpunosti da saznaju. Zbog bojazni da bi igrač 2 ipak mogao da povuče potez Y_2 i time nanese ogroman gubitak od -100, igrač 1 radije bira strategiju X_2 i obezbeđuje sebi dobitak, istina manji od 8 ali siguran dobitak.

Ovim se uvodi još jedan bitan koncept u igru, koji teoriju igara približava realnosti a to je **neizvesnost**.

¹⁹¹ Američko-francuski „dvojac”, profesori Dru Fudenberg i Žan Tirol, sproveli su eksperiment tako što su većem broju studenata dali ovu igru sa zadatkom da ustanove rešenje. Drew Fudenberg, Jean Tirole, *Game Theory*, The Mit Press, Cambridge, London, 1991.

3.3.5. Fon Nojmanovo rešavanje igara nulte i nenulte sume

Fon Nojmanovo rešenje je jedna od najpoznatijih procedura u rešavanju igara i odnosi se na opšti slučaj. Iako je fon Nojmanovo rešavanje igara nešto bliže realnosti, ipak postoje određene pretpostavke, a to je da je reč o igrama sa potpunim informacijama, odnosno da svaki igrač zna koje su mu raspoložive opcije i koji rezultati mogu da nastupe. Takođe, pretpostavka je i da kod igrača postoji jasna preferencija povoljnosti određenog rezultata.

Rešavanje igara nulte sume, po fon Nojmanu, prilično je jednostavno. Ono je prikazano na primeru sledeće igre, u kome dva igrača imaju na raspolaganju po tri strategije:¹⁹²

		Igrač 2		
		B1	B2	B3
Igrač 1	A1	8, -8	1, -1	6, -6
	A2	9, -9	-2, 2	-8, 8
	A3	-6, 6	-4, 4	8, -8

Igrač 1 ima na raspolaganju strategije A1..3, a igrač 2 strategije B1..3. Kako je reč o igri nulte sume, dobitak jednog znači isto toliki gubitak za drugog igrača. Zato u preseku strategija stoje parovi istih brojeva sa suprotnim znakom (pozitivna i negativna vrednost). Prilikom zapisivanja igara ovog tipa uobičajeno je da umesto para brojeva stoji samo jedan broj jer se podrazumeva da on istovremeno označava isplate za oba igrača. Na primer, umesto para 8, -8, stajao bi samo broj 8 i to označava isplatu 8 za prvog i isplatu -8 za drugog igrača. Ipak, zbog preglednosti i lakšeg uvidanja suštine ovog tipa igre ovde su prikazana oba broja, kao što su često označeni igrač 1 i igrač 2 iako se ove pozicije podrazumevaju. U kraćem zapisu ova tabela bi izgledala na sledeći način:

	B1	B2	B3
A1	8	1	6
A2	9	-2	-8
A3	-6	-4	8

¹⁹² Stojanović, nav. delo, str. 81.

U ovom primeru igrači se rukovode kriterijumom opreznosti (u teoriji odlučivanja se naziva „kriterijum pesimizma”) i biraju strategiju koja će doneti siguran dobitak, šta god da izabere drugi igrač. Prvi igrač bi se najviše obradovao dobitku od 9, pa bi, shodno tome, birao strategiju A2. Međutim, kako zna da je drugi igrač racionalan jasno mu je da on neće odabrati B1 već B3. Na isti način razmišlja i igrač 2. Do rešenja ove igre se dolazi tako što se postojećoj tabeli doda po još jedna vrsta (horizontalni red) i kolona (stubac ili vertikalni red). Potom se po kolonama traže minimalne vrednosti a po vrsti maksimalne, ali pri klasičnom zapisu sa samo jednim brojem. Par najvećeg (maksimalnog) minimuma i najmanjeg (minimalnog) maksimuma, ukoliko su jednaki, predstavljaju isplatu nakon završene igre, a kombinacija strategija koja dovodi do ove isplate je rešenje igre.

				kolona ↓	
		B1	B2	B3	min
	A1	8	1	6	1
	A2	9	-2	-8	-8
	A3	-6	-4	8	-6
vrsta →	max	9	1	8	

Dakle, najmanji broj od brojeva iz dodate vrste (9, 1, 8) je 1, a najveći broj iz dodate kolone (1, -8, -6) je takođe 1. Do isplate 1, odnosno (1, -1) dovodi kombinacija strategija A1, B2, te je to i rešenje ove igre. Ovakvo rešavanje igara se naziva „minimax”, odnosno „maximin” način rešavanja igara. Zapravo, ovo rešenje se svodi na pristajanje na minimalni dobitak jednog (tj. prvog igrača u ovom slučaju) i minimalnu štetu drugog igrača.

Rešenje je zasnovano na tzv. čistim strategijama (pretpostavka je da će igrač odabrati određenu strategiju sa 100% verovatnoće), a za igre kod kojih se do rešenja može doći na ovaj način se kaže da imaju „sedlastu tačku”, tj. minimalni maksimum je jednak maksimalnom minimumu. Reč je o svojevrsnoj ravnoteži ili prelomnoj tački strategija koje su prihvatljive za oba igrača.

Međutim, ovo rešenje ne može da se primeni u igrama nenulte sume i kada postoji više od dva igrača. Štaviše, i u igrama nulte, kao i nenulte sume u realnosti pretpostavka racionalnosti predstavlja suviše restriktivan zahtev pa zbog toga opisana procedura ne može da objasni veliki broj konkretnih konfliktnih situacija. Norbert Viner, otac kibernetike, kritikujući fon Nojmanov model, navodi realne primere ponašanja aktera u nekim situacijama, kada nisu birane strategije koje bi se izabrale protiv savršenog protivnika već da

je mnogo značajnija bila imaginacija igrača i njihova spremnost na rizik i upuštanje u nešto sasvim novo i neočekivano.¹⁹³ Ova problematika je takođe predmet interesovanja teorije igara i u velikoj meri je razrađivana.¹⁹⁴

Vratimo se sada rešavanju igara koje nemaju „sedlastu tačku” u čistim strategijama. Fon Nojman tvrdi da je moguće rešavanje i ovih igara, ali je ono nešto složenije i do rešenja se dolazi uz pomoć koncepta „mešovitih strategija”. Već je pomenuto da kada znamo da će posmatrani igrač sigurno, tj. 100% odabrati određenu strategiju reč je o čistoj strategiji. Međutim, kada ovo nije izvesno već samo pretpostavljamo verovatnoću izbora određene strategije, npr. od 25%, 50%, 80% itd, onda je reč o mešovitim strategijama. Na primer, u prethodnoj igri situacija je „čista” u tom smislu da će racionalni igrač 1 izabrati sigurno strategiju A1 (ovo sigurno znači da je verovatnoća 100%), a da će igrač 2 izabrati sigurno strategiju B2. Ali, u igri u kojoj jedan igrač samo nagađa šta će odigrati drugi reč je o mešovitim strategijama. Mešovite strategije su bliže realnosti, budući da jedan igrač najčešće ne zna pouzdano kako će se ponašati drugi, pa može samo da pretpostavlja, dok se čiste strategije mogu smatrati samo specijalnim slučajevima mešovitih strategija, kada je verovatnoća njihovog izbora 100% (ili kako se to u teoriji igara beleži, verovatnoća je 1, verovatnoća od 50% se zapisuje kao 0,5 itd.).¹⁹⁵

Razmotrimo sledeću igru nulte sume, koju igraju dva igrača i koji imaju po dve raspoložive strategije, jedna je označena slovom P a druga slovom G:

	P	G
P	3	1
G	2	4

¹⁹³ Norbert Wiener, *Cybernetics or control and communication in the animal and machine*, The Massachusetts Institute of Technology, 1948. (Norbert Viner, *Kibernetika ili upravljanje i komunikacija kod živih bića i mašina*, Beograd, ICS, 1972)

¹⁹⁴ Stojanović, nav. delo, str. 83.

¹⁹⁵ Metaforično, ovo se može predstaviti kao igra sakrivanja novčića u ruci. Jedan igrač sakriva novčić a drugi pogađa, tj. kladi se da li je novčić u levoj ili desnoj ruci. Ukoliko igrač koji pogađa pogodi dobija jedan poen a ukoliko ne pogodi poen dobija protivnički igrač. Pitanje je koja je strategija racionalna za oba igrača? Ako bi jedan igrač stalno krio novčić u istoj ruci a protivnički igrač to prozreo onda mu to ne bi bilo racionalno. Jedini način da se osigura od predvidivosti i samim tim od gubitka jeste da igra mešovitu strategiju i u ovom slučaju to bi bilo 50–50%. Slična je i dečija igra „zuma” kada igrači istovremeno treba da otvore šaku ili je zatvore u pesnicu, a unapred su dogovorili da u slučaju iste odluke jedan dobija, a ukoliko su različito odigrali dobija drugi. I ovdje je mešovita strategija i to u verovatnoći od 50% najbolje rešenje. No, ovo su igre nulte sume, a situacija postaje komplikovanija ako su za različite ishode različite isplate.

Dakle, igrač 1 ima na raspolaganju strategije P i G i ako odigra G može da dobije 2 ili 4, ali nije siguran šta će odigrati igrač 2 budući da i on isto razmišlja i nastoji da minimizuje gubitak. Šta je racionalno za ove igrače da odigraju? Ako pokušamo da rešimo igru po fon Nojmanovom modelu, tj. pomoću maximin kriterijumu videćemo da ne dolazimo do rešenja:

	P	G	min
P	3	1	1
G	2	4	2
max	3	4	

Ovde je najmanji maksimum 3, a najveći minimum je 2, što znači da se do rešenja ne može doći prethodno opisanom metodom. Do rešenja je dakako moguće doći, ali drugačijom metodom, odnosno izračunavanjem verovatnoća kojima će igrači birati svoje strategije.

To se radi na sledeći način:

- pretpostavlja se da će igrač 1 izabrati strategiju P sa određenom verovatnoćom v . Sasvim logično, ako strategiju P bira sa verovatnoćom od v , onda za strategiju G preostaje verovatnoća od $1-v$;
- potom se u početnu tabelu, pored isplate, zapisuju ove verovatnoće, pa se dobija tabela:

	P	G
P	$3v$	$1v$
G	$2(1-v)$	$4(1-v)$

sada se izračunavaju verovatnoće očekivanih dobiti za igrača 1, pa ako igrač 2 izabere strategiju P očekivani dobitak igrača 1 jednak je zbiru verovatnoća izbora njegovih strategija, odnosno:

$$3v + 2(1-v);$$

a ako igrač 2 izabere strategiju G tada je očekivana dobit igrača 1:

$$1v + 4(1-v);$$

Ako bi igrač 1 hteo da se osigura, tj. da njegova isplata ne zavisi od ponašanja igrača 2 on bi trebalo da izjednači ove dve vrednosti i reši jednačinu po v :

$$3v + 2(1-v) = 1v + 4(1-v);$$

$$3v + 2 - 2v = 1v + 4 - 4v$$

$$\begin{aligned}
 1v+2 &= 4 - 3v \\
 1v+3v &= 4-2 \\
 4v &= 2 \\
 v &= 0,5 \text{ (odnosno } 1/2\text{)}.
 \end{aligned}$$

Dakle, ako igrač 1 igra sa ovom verovatnoćom (a što znači da bira podjednak broj puta i strategiju P i G) njegova očekivana dobit je $5/2$ (što se može izračunati kada se vrednost v uvrsti u levu ili desnu stranu jednačine).

Ako se potpuno ista procedura primeni i na igrača 2, odnosno ako želimo da utvrdimo njegov siguran rezultat koji ne zavisi od protivnika, dobija se $v = 3/4$. Kada se ovaj broj uvrsti u levu ili desnu stranu jednačine od igrača 2 takođe se dobija $5/2$.

Na kraju može da se zaključi da kombinacija mešovitih strategija kod oba igrača donosi očekivanu vrednost od $5/2$ i da nijedna druga strategija ne može da poboljša ovu situaciju. U ovom primeru dati skupovi mešovitih strategija su u ravnoteži što znači da nijedan igrač ne može da poboljša svoju poziciju promenom strategije sve dok se drugi igrač pridržava svoje strategije.

*

Za kraj, ova izračunavanja se mogu ilustrovati još jednim nešto realnijim primerom – realnijim u smislu da je reč o zamišljenoj priči u kojoj su akteri ljudi a strategije njihova moguća ponašanja, a ne samo fiktivni subjekti i njihove strategije označene slovima ili brojevima. Zamislimo da je iz zatvora pobjegao zatvorenik i da je to primetio policajac koji se dao u poteru za njim. Zatvorenik beži do železničke stanice i uskače u voz koji kreće ka gradu G. U tom gradu begunca čekaju njegovi prijatelji koji su organizovali dalje bekstvo u drugu državu. Međutim, begunac je primetio da je u poslednjem trenutku i policajac koji ga juri ušao u voz. Obojica znaju da, osim krajnje stanice u gradu G, voz staje na još jednoj usputnoj stanici. Begunac je u dilemi, da li da izađe na usputnoj stanici ili da ide do poslednje u grad G, u kom ga čekaju prijatelji. On zna da policajac ima istu dilemu. Ako se desi da obojica izađu na istoj stanici to će značiti da će begunac biti uhvaćen, te time gubi u ovoj igri a policajac dobija, pošto je dobro obavio svoj posao. Ova igra sa mogućim kombinacijama i isplata-ma može da se predstavi na sledeći način:

		Begunac	
		Put do poslednje stanice	Izlazak na usputnoj stanici
Policajac	Put do poslednje stanice	(100, -100)	(0, 0)
	Izlazak na usputnoj stanici	(-50, 50)	(100, -100)

Proanalizirajmo sada moguće isplate ova dva igrača. Ukoliko se desi da oba igrača, dakle i policajac i begunac, izađu na istoj stanici (bilo na usputnoj ili poslednjoj) isplate su 100 za policajca jer je dobro obavio svoj posao i -100 za begunca pošto gubi sve, tj. slobodu i vraća se u zatvor. Dakle, obe situacije predstavljaju za begunca veliki gubitak. Najpovoljnija situacija za begunca je da stigne do poslednje stanice a da policajac odluči da izađe na usputnoj. Tada je ostvario maksimalnu dobit, a policajac gubitak. Ipak, gubitak koji policajac ima je manji nego dobitak koji ostvaruje begunac u slučaju uspešnog bekstva. Reč je o različitim preferencijama igrača. Iako je policajcu stalo da uspešno obavi posao, ali ako ne uspe, reč je tek o jednom neuspehu toga dana, dok je za begunca to pitanje slobode ili zatvora. Konačno, ako se desi da policajac ode do poslednje stanice, a begunac izađe na usputnoj isplata je 0, jer policajac nije još uspešno obavio svoj posao a begunac nije uhvaćen, ali mu preostaje još da pređe deo puta na kome postoji rizik da bude uhvaćen.

Ključno pitanje je da li se u ovoj situaciji može izračunati šta je povoljnije, npr. za begunca, da li da izađe na usputnoj stanici ili na poslednjoj. Ili formalnije rečeno, pitanje je šta je rešenje ove igre? Da smo postavili ovo pitanje na početku odeljka o teoriji igara bilo bi prilično teško, međutim, nakon upoznavanja sa rešavanjem igara sa mešovitim strategijama ovo postaje rutinski posao. Kako je reč o igri nulte sume, tabela se može predstaviti i jednostavnije na sledeći način:

		Begunac	
		Put do poslednje stanice	Izlazak na usputnoj stanici
Policajac	Put do poslednje stanice	100	0
	Izlazak na usputnoj stanici	-50	100

Ako je v verovatnoća da će policajac da izađe na poslednjoj stanici onda je $1-v$ verovatnoća da izađe na usputnoj stanici. Kada se ovo uvrsti u tabelu dobijamo:

		Begunac	
Policajac		Put do poslednje stanice	Izlazak na usputnoj stanici
	Put do poslednje stanice	$100v$	$0v$
	Izlazak na usputnoj stanici	$-50(1-v)$	$100(1-v)$

Isplata policajca (ili tačnije zbir mogućih isplata) u slučaju da begunac ide do poslednje stanice je: $100v - 50(1-v)$, a ukoliko se begunac odluči za izlazak na usputnoj stanici isplata je: $0v + 100(1-v)$. Kada se ove dve mogućnosti izjednače i reši jednačina po v , dobija se da je $v = 3/5$ za policajca:

$$\begin{aligned}
 100v - 50(1-v) &= 0v + 100(1-v) \\
 100v - 50 + 50v &= 100 - 100v \\
 250v &= 150 \\
 v &= 3/5
 \end{aligned}$$

Ovo rešenje znači da bi policajac trebalo da ide do poslednje stanice sa verovatnoćom uspeha $3/5$. Naime, kada se 3 podeli sa 5 dobije se 0,6 ili 60%. Da je krajnji rezultat 50% bilo bi nemoguće utvrditi bolju opciju, ali u ovom slučaju za policajca je povoljnije da ide do glavne stanice. Sa aspekta begunca situacija je obrnuta, on bi sa ovom verovatnoćom trebalo da izađe na usputnoj stanici jer je tada šansa da ne bude uhapšen 60%.

3.4. Saradnje i koalicije. Raspodela koalicione dobiti i računanje indeksa moći pojedinačnog aktera u koaliciji

Važno pitanje u odlučivanju kada je reč o odnosu prema drugom akteru jeste da li se konfrontirati ili saradivati (kooperirati). Ukoliko su akteri racionalni, kadgod je očekivana dobit veća u slučaju saradnje nego kada se deluje pojedinačno ili kada dolazi do konfrontacije, onda je isplativo ući u koaliciju. Formalnije rečeno, koalicija je isplativa ako važi već pominjani princip superaditivnosti (dobiti iz saradnje), da je dobit koalicije veća od pojedinačnih dobiti aktera ukoliko bi delovali samostalno.

Ovo se može ilustrovati na primeru dve političke partije, na parlamentarnim izborima u državi u kojoj je izborni cenzus 5%. Pretpostavimo da je reč o malim partijama za koje je predviđeno, na osnovu prethodnih izbora i

istraživanja javnog mnjenja, da će na predstojećim izborima osvojiti jedna oko 4% i druga oko 3% ukupnih glasova. Ukoliko tako i bude njihova dobit nakon izbora je 0 ili čak negativna budući da nisu uspele da pređu cenzus i kvalifikuju se za raspodelu mandata u parlamentu, a tokom izborne kampanje su uložile određene resurse. Međutim, ukoliko nastupe zajedno, kao predizborna koalicija i osvoje 7%, onda je ovaj zajednički efekat daleko veći od prostog zbira pojedinačnih rezultata (3% i 4%). U opisanom primeru je izrazito velik stepen racionalnosti pri formiranju koalicije, budući da se bez nje ne dobija ništa, tj. gubi. Naravno, partije ulaze u predizborne koalicije ne samo da bi prešle cenzus, nego kad god procenjuju da im zajednički nastup donosi veću korist od pojedinačnog nastupa.

Razmotrimo još jedan primer sa dve partije za koje se zna da jedna samostalno osvaja oko 7% a druga 10% glasova. U ovom slučaju je situacija nešto drugačija od prethodne, budući da obe ulaze u parlament (pod pretpostavkom da je cenzus 5%). Stoga ovde nije reč o igri na sve ili ništa. Ukoliko bi se ove dve partije odlučile za predizbornu koaliciju i osvojile zajedno 17%, onda ovih 17% u suštini ne bi bilo veće od pojedinačnih vrednosti, odnosno zaista bi bilo $17 = 7 + 10$, što bi značilo da ova koalicija nije donela nijednoj partiji veći dobitak. Međutim, poznato je da na izborima dve partije zajedno mogu da osvoje više (ili manje) od pojedinačno očekivanog broja glasova, pa dve posmatrane partije mogu u koaliciji da osvoje, recimo, 20 ili 25% glasova. U ovim slučajevima očito postoji ukupna (koaliciona) dobit od 3 (u prvom), odnosno od 8% (u drugom slučaju). Ovde se nameće pitanje na koji način raspodeliti ovu dobit između koalicionih partnera? Slično pitanje se postavlja i pri formiranju vladajuće koalicije u parlamentu, a dobit koja se deli jesu javni resori ili, kolokvijalno rečeno, „partijski” kolač.¹⁹⁶

Naravno, kako će se dobit raspodeliti zavisi od dogovora članova koalicije. Međutim, postoji način da se izračuna koliko svakom članu koalicije sleduje dobiti na osnovu njegovog objektivnog doprinosa koaliciji. U teoriji igara, kada se govori o raspodeli dobiti članova koalicije, koristi se izraz **imputacija**. Kada je reč o pomenutom objektivnom utvrđivanju imputacije, odnosno raspodele dobiti poznat je metod izračunavanja **Šeplijeve vrednosti**.¹⁹⁷ Da bi se ovo adekvatno shvatilo treba poći od koncepta pobedničke koalicije i doprinosa nekog člana koaliciji.

¹⁹⁶ Ova tematika predstavlja značajno polje interesovanja teorije igara. Ovde su navedeni konkretni akteri (partije i partijske koalicije), mada se u teoriji igara govori nešto opštijim jezikom. Tako, akter može biti politička partija, lokalna samouprava, preduzeće, akcionari, ili naprosto opšti akter označen nekim slovom ili brojem.

¹⁹⁷ *Lloyd Shapley* (1923–2016), američki matematičar i dobitnik nobelove nagrade za ekonomiju.

Primer: Pregovori partija o formiranju Vlade u Srbiji

Radi jasnijeg predstavljanja uzmimo kao primer Skupštinu Srbije i pregovore između partija u parlamentu oko formiranja vlade. Pretpostavimo da jedna partija ne može da formira samostalno vladu te da mora da se formira vladajuća koalicija. Pobednička koalicija je onaj skup partija koji broji najmanje 126 poslanika. Pretpostavimo da od partija koje pregovaraju o formiranju vlade jedna ima 80 mandata, druga 20, treća 25 i četvrta 10. Zbir njihovih mandata je 135, što je, dakle, dovoljno za formiranje vlade. Skup posmatranih partija čini jednu pobedničku koaliciju.

Ovde treba uvesti još jedan pojam a to je **granični doprinos** koaliciji nekog člana (naziva se i pivot), što je razlika dobitka koji ostvaruje koalicija sa i bez tog člana. Još jedno važno pitanje je da li je posmatrani član **graničan** za posmatranu koaliciju. To znači da jedna pobednička koalicija bez doprinosa tog člana postaje gubitnička.

Vratimo li se prethodnom primeru, konstatujemo da su svi članovi zapravo granični, jer bilo koji igrač da istupi zbir mandata je ispod 126, što znači da vlada ne može da se formira. Tako, partija koja ima samo 10 mandata ima takoreći istu ili sličnu snagu u ovoj koaliciji kao i partija koja ima 20 ili 25 mandata. Međutim, moć ili snaga posmatranog člana znatno pada ukoliko nije granični slučaj, tj. ukoliko i kad izađe iz koalicije ona ostaje pobednička.

Sušтина Šepļijevoг računa se svodi na računanje doprinosa pojedinog člana koaliciji i verovatnoće da bude granični slučaj. Ilustrujmo to na sledećem primeru:

Primer: Odlučivanje u akcionarskom preduzeću

Vlasnici preduzeća P su 4 aktera, tj. akcionara koji poseduju, redom, 10, 20, 30 i 40% akcija. Ključne odluke u vezi preduzeća donose ovi akcionari, a da bi odluka bila usvojena mora da se složi broj akcionara čiji zbir akcija čini više od 50% od ukupnih akcija. Očito je da nijedan akcionar ne može samostalno da donese odluku jer nijedan nema pojedinačno gledano 50%. I najjači među njima (gledano po procentu posedovanih akcija), odnosno akcionar koji poseduje 40% akcija mora da pregovara sa ostalima. Međutim, njemu je dovoljno da se samo jedan od akcionara koji imaju 20% ili 30% akcija složi sa njim da bi se formirala pobednička koalicija. Nešto je drugačije sa članom koji poseduje 30% akcija. On takođe

može da formira pobedničku koaliciju ali mu treba još najmanje jedan partner. Ipak, njemu je izbor uži jer ukoliko akcionar sa 40% akcija ne želi da ga podrži on je prinuđen da pregovara, tj. pridobije sve ostale članove kako bi došao u pobedničku koaliciju.

Akter – akcionar	Broj (procenat) akcija
1	10%
2	20%
3	30%
4	40%
Ukupno aktera n=4	Ukupno 100%

Pitanje je koliko je svako od ovih aktera moćan (tj. koliki je doprinos koaliciji) i, shodno tome, koliki deo dobiti mu sledi od pobedničke koalicije. Pogledajmo pregledno posmatrane aktere i moguće pobedničke koalicije:

Pobedničke koalicije su sve one čiji članovi zajedno imaju više od 50% akcija, tj. pobedničke koalicije su one sastavljene od sledećih igrača:

$\{2,4\}$, $\{3,4\}$, $\{1,2,3\}$, $\{1,2,4\}$, $\{1,3,4\}$, $\{2,3,4\}$, $\{1,2,3,4\}$

Primenom formule za izračunavanje Šeprijeve vrednosti (kasnije će biti objašnjeno kako se do nje dolazi) dobijaju se rezultati i redom za igrače 1,2,3 i 4 iznose: $1/12$, $3/12$, $3/12$ i $5/12$. To znači da je član sa najvećim indeksom moći akcionar 4, što je i sasvim razumljivo budući da ima najveći procenat akcija. Interesantno je, međutim, da drugi i treći akcionar imaju isti indeks moći, iako treći ima 30% a drugi 20% akcija. Takođe, ova vrednost ukazuje i na to koliko bi objektivno trebalo da dobije svaki član – akcionar pri raspodeli neke dobiti do koje su došli svi kao celina, odnosno koalicija.

*

Sada samo treba, na nešto formalniji način, predstaviti izračunavanje Šeplijeve vrednosti, kao i način na koji se dolazi do nje.¹⁹⁸

Ako se posmatra koalicija K , sastavljena od većeg broja članova, npr. $\{1, 2, \dots, i, \dots, n\}$, dobit koju ova koalicija ostvaruje kao celina je D . Doprinos pojedinačnog člana i koaliciji K je naprosto razlika dobiti koju posmatrana koalicija ostvaruje sa i bez posmatranog člana, ili formalno zapisano,

$$1) D_i(K) = D(K) - D(K \setminus i)$$

Kada se ova vrednost pomnoži verovatnoćom da je posmatrani član granični za koaliciju K dobija se Šeplijeva vrednost za posmatranog člana i . To znači da ukoliko jedan član daje veliki doprinos, a pri tome je (često) u poziciji da bude granični član, onda on ima veliku vrednost, te mu, shodno tome, sleduje i veći deo koalicione dobiti.

Ova verovatnoća može da se označi sa:

$$2) V_i(K),$$

i čita se: verovatnoća nekog člana i da bude graničan za koaliciju K .

Kako je moguće da posmatrani član bude u više situacija graničan za koaliciju K to se u ukupnom računu sabiraju sve verovatnoće, odnosno sumiraju se, pa se prethodnom izrazu dodaje slovo sigma (Σ) koje označava sumiranje, pa se dobija sledeći zapis:

$$3) \Sigma V_i(K),$$

Čita se: suma verovatnoća da posmatrani član i bude graničan za koaliciju K .

Ponovimo, Šeplijeva vrednost za posmatranog člana koalicije (član i) se dobija kada se njegov doprinos D koaliciji K pomnoži sa verovatnoćom da je granični član, tj. kada se pomnoži 1) i 3):

$$Z_i = \sum_{i \in K} V_i(K) * D_i(K)$$

Zbog matematičke složenosti nećemo zalaziti u detaljno raspisivanje ove formule već ćemo samo nagovestiti da kada postoji veći broj članova koji bi mogli da formiraju određenu koaliciju tada, naravno, postoji i veći broj kombinacija, odnosno varijacija. Postoje matematičke formule za izračunavanje

¹⁹⁸ Tekst koji sledi je nešto formalnijeg stila koji nije uobičajen u društvenim naukama, pa ga treba shvatiti informativno, ali i kao podsticaj za čitaoce koji žele da uđu dublje u ovu problematiku.

kombinacija i varijacija i u njima se koristi tzv. faktorijel broja i označava se znakom !. Na primer, $4! = 4 \cdot 3 \cdot 2 \cdot 1 = 24$, ili kraće zapisano $4!$.¹⁹⁹ Ukupan broj posmatranih aktera možemo označiti slovom n , a broj aktera jedne od mogućih, odnosno trenutno posmatrane koalicije slovom s .

Nakon svih ovih kalkulacija i uvrštavanja dobija se krajnji (detaljniji) oblik Šeplijeve vrednosti:

$$Z_i = \sum \frac{(s-1)! \cdot (n-s)!}{n!} \cdot [D(K) - D(K \setminus i)]$$

Z_i – Šeplijeva vrednost za posmatranog člana i

n – ukupan broj aktera koji mogu da kreiraju koaliciju

s – broj aktera trenutno posmatrane koalicije.

Još jedan primer

Ilustrujmo primenu Šeplijeve analize, odnosno račun na jednom jednostavnom primeru. Posmatrajmo tri aktera X, Y i Z. Kako je reč o tri aktera, u ovom slučaju je $n=3$. Ova tri aktera pred sobom imaju veći broj mogućnosti. Najpre mogu da odluče da uopšte ne formiraju koaliciju, odnosno da deluju samostalno. Kako nema koalicije nema ni koalicione dobiti, pa je, sasvim logično, doprinos svakog člana u ovom slučaju jednak nuli, odnosno:

$$D(X) = D(Y) = D(Z) = 0.$$

Nasuprot ovome, mogu da se sva tri člana opredele za saradnju, odnosno koaliciju i tada je koaliciona dobit celina neke vrednosti, odnosno 1, ili formalno zapisano:

$$D(X, Y, Z) = 1.$$

Između ova dva suprotna stanja moguće su još neke kombinacije, na primer saradnja samo člana X i Y, bez Z, zatim saradnja X i Z, bez Y, kao i saradnja Y i Z, dakle, bez X. Pretpostavimo da u slučaju saradnje prva dva člana (X i Y) koaliciona dobit iznosi deseti deo dobiti u slučaju saradnje sva tri člana, a da se saradnjom X i Z, kao i saradnjom Y i Z dobija

¹⁹⁹ Na primer, posmatrana 4 aktera mogu samostalno da deluju, dakle bez formiranja bilo kakve koalicije. Koaliciona dobit je tada 0, jer koalicija praktično i ne postoji. To je tek jedna mogućnost. Druga mogućnost je da svi članovi formiraju koaliciju. Treća je da prva tri člana formiraju koaliciju a da četvrti ostane van nje, itd. Postoji, dakle, veći broj mogućnosti. Matematička kombinatorika se bavi izračunavanjem ovih mogućnosti i postoje formule za različite slučajeve: kombinacije, permutacije i varijacije, sa i bez ponavljanja.

koaliciona dobit koja iznosi petinu koalicione dobiti sva tri člana. Formalno zapisano to izgleda ovako:

$$D(X,Y) = 0,1$$

$$D(X,Z) = D(Y,Z) = 0,2.$$

Sada, pošto znamo kolike su koalicione dobiti u različitim situacijama, možemo da izračunamo Šeplicevu vrednost za svaki od ova tri člana. Podsetimo se, Šepliceva vrednost je proizvod doprinosa koalicionoj dobiti i verovatnoće da član bude granični za koaliciju. Izračunajmo najpre Šeplicevu vrednost za prvog člana X. Prvo treba da izračunamo doprinose člana X u različitim koalicijama.

$$D(X) - D(\emptyset) = 0 - 0 = 0^{200}$$

$$D(X,Y) - D(Y) = 0,1 - 0 = 0,1$$

$$D(X,Z) - D(Z) = 0,2 - 0 = 0,2$$

$$D(X,Y,Z) - D(Y,Z) = 1 - 0,2 = 0,8.$$

Dakle, doprinosi člana X u različitim situacijama-kombinacijama, odnosno u 4 moguće koalicije su: 0, 0.1, 0.2 i 0.8. Sada se ovi brojevi množe verovatnoćom da član X bude granični za određenu koaliciju. Podsetimo se tog dela formule:

$$\frac{(s - 1)! * (n - s)!}{n!}$$

pri čemu je u ovom primeru $n=3$. U prvom slučaju kada koalicije nema, odnosno krajnje formalno rečeno koalicija je od samo jednog člana, pa je $s=1$. Kada uvrstimo ove brojeve u gornju formulu dobijamo:

$$\frac{(1-1)! * (3-1)!}{3!} = \frac{2}{6}$$

Sada prelazimo na drugi slučaj, kada koaliciju čine X i Y. Sada je $s=2$, pa uvrštavanjem $s=2$ i $n=3$ u gornju formulu dobijamo:

$$\frac{(2-1)! * (3-2)!}{3!} = \frac{1}{6}$$

Procedura se dalje ponavlja i za ostale slučajeve a rezultati koji se dobijaju su još $\frac{1}{6}$ i $\frac{2}{6}$. Kada se ovi rezultati pomnože sa doprinosima posmatranog člana X i konačno saberu, tj. sumiraju (otuda i znak Σ , ranije u formuli), dobija se krajnji rezultat, odnosno Šepliceva vrednost za člana X.

²⁰⁰ Ovo je doprinos člana X u situaciji kad koalicije nema (prvi slučaj).

$$Z_x = 0 \cdot (2/6) + 0,1 \cdot (1/6) + 0,2 \cdot (1/6) + 0,8 \cdot (2/6)$$

$$Z_x = 19/60.$$

Ako bi se opisana procedura ponovila za preostala dva člana dobili bi se rezultati $Z_y = 19/60$ i $Z_z = 22/60$. Ovo su, dakle, i vrednosti imputacije ove igre, odnosno fer raspodela koalicione dobiti.

Opisana procedura se odnosi na opšte slučajeve. Vratimo li se na primer sa akcionarima, sada je jasno odakle rezultati: $1/12$, $3/12$, $3/12$, i $5/12$, s tim što je ovaj primer znatno jednostavniji od opisane opšte procedure. Radi se o tome da je primer sa akcionarima zapravo specijalan slučaj, budući da je koalicija ili gubitnička ili dobitnička (u zavisnosti od toga da li je posmatrani akter njen član). U tom slučaju čitav drugi deo Šepiljeve formule, koji se odnosi na doprinos člana koaliciji, je 1 ili 0. Stoga se izračunavanje Šepiljeve vrednosti svodi samo na prvi deo, odnosno na verovatnoću da posmatrani član bude graničan za posmatranu koaliciju.

Dakle, prikažimo kako smo dobili rezultat od $1/12$ za prvog člana. Kako imamo 4 aktera $n=4$. Zatim identifikujemo one (tj. onu) koaliciju u kojoj je posmatrani član graničan. Vidimo da je to slučaj samo kada koaliciju čine prvi, drugi i treći član, odnosno kada je $K(1,2,3)$. Samo ako iz ove koalicije istupi igrač 1 (tj. akcionar 1) ona postaje gubitnička. Kako je tri člana ove koalicije, to je $s=3$. I sada se samo brojevi 3 i 4 uvrste u formulu $\frac{(s-1)! \cdot (n-2)!}{n!}$,

odnosno $\frac{(3-1)! \cdot (4-3)!}{4!} = \frac{2 \cdot 1}{4 \cdot 3 \cdot 2} = \frac{1}{12}$.

Slično se vrši izračunavanje i za drugog člana, s tim što je on graničan u čak tri slučaja. To su sledeće koalicije: $K(2,4)$, $K(1,2,3)$ i $K(2,3,4)$. Ponovo se ponavlja procedura, ali za člana 2, tri puta. U prvom slučaju je $n=4$, $s=2$, u drugom je $n=4$, $s=3$ i u trećem slučaju takođe $n=4$, $s=3$. Vrednosti koje se dobijaju su $\frac{1}{12}$, $\frac{1}{12}$ i $\frac{1}{12}$. Suma ovih vrednosti je $\frac{3}{12}$ i ona predstavlja Šepiljevu vrednost za drugog člana.

*

Razlog za nešto detaljnije predstavljanje Šepiljeve analize i računa jeste mogućnost njene šire primene u političkim naukama. Ovaj instrument omogućava da se izračunaju tzv. indeksi moći pojedinih aktera u politici, odnosno u procesu odlučivanja i da se egzaktno utvrdi koliko je puta neki akter moćniji od drugog. Kao ilustrativni primer može da posluži Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija. On se sastoji od pet stalnih država članova (SAD, Rusija,

Kina, Francuska i Velika Britanija) i deset članova izabраниh ili rotirajućih država. Da bi se donela odluka u Savetu bezbednosti (SB) Ujedinjenih nacija potrebno je da odluku podrže svih pet stalnih članica i najmanje četiri od deset izabраниh članica, što znači da pobednička koalicija mora da ima najmanje devet članova. Primenom Šeplijeve formule može se izračunati da je Šeplijeva vrednost za stalne članove 0,1962, a za izabrane države 0,0018. Prvi broj je za oko 100 puta veći od drugog, što znači da je moć ili snaga izabranog člana u SB čak 100 puta manja od snage stalnog člana. Takođe, rade se i izračunavanja za situaciju kada neki član ima pravo veta, odnosno pravo da blokira odluke koje donosi koalicija. Uz nešto složenije proračune može da se ustanovi da je čak moć stalnih članova da nameću odluku 0,0040, a moć izabраниh članova da nameću odluke je 0,00056. Odnos ova dva broja je približno 7:1, što ukazuje da su kod nametanja odluke stalni članovi sedam puta moćniji u odnosu na izabrane članove.²⁰¹

Slični računi mogu da se primene i na funkcionisanje EU i utvrđivanje indeksa moći njenih članica s obzirom na način na koji su uključeni i zastupljeni u procesu odlučivanja. Posebno je interesantan Savet ministara EU, gde se može izračunati da čak i male države članice, poput Luksemburga, u datim situacijama mogu da budu moćne. Zanimljiv je i kalkulator izračunavanja ishoda glasanja u ovom telu.²⁰²

3.5. Nešova ravnoteža i strateško rezonovanje

Ranije je već pominjan koncept ravnoteže kao stanja prihvatljivog za sve igrače, dok se strategije koje do ovog stanja dovode nazivaju optimalne strategije. U ravnotežnom stanju nijedan racionalan igrač nema motiv, odnosno interes da odstupi od sopstvene strategije.

U nekim igrama, naročito u kooperativnim i igrama nulte sume lako je ustanoviti ravnotežu. Međutim, to je znatno složenije u nekooperativnim igrama nenulte sume. Američki matematičar **Džon Neš** (*John Nash*, 1928–2015) bavio se ustanovljavanjem ravnoteže u opštem slučaju, odnosno u igrama sa n igrača. On je dokazao da svaka igra sa n igrača i sa konačnim brojem strategija ima najmanje jednu ravnotežnu tačku (tzv. Nešova ravnoteža). Dakle, reč je o situaciji u kojoj odstupanje bilo kog igrača od sopstvene strategije ne može dovesti do poboljšanja situacije, ukoliko se ostali igrači pridržavaju sopstvenih strategija. Ova uopštena formulacija će postati jasnija na konkretnim primerima. Ova tematika je korisna za analizu mnogih društvenih situacija, jer

²⁰¹ B. Stojanović, nav. delo, str. 359.

²⁰² <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/voting-calculator/>

se pokazalo da postoje tzv. Nešove ravnotežne tačke oko kojih će se ustaliti ponašanje pojedinaca ili društvenih grupa.

Novina Nešovog pristupa teoriji igara je što ne polazi, kako je to do tada bio slučaj, od savršeno informisanih i racionalnih igrača. Ovi uslovi su inače prilično restriktivni i znatno ograničavaju primenu teorije igara. Jedan od ključnih momenata kod Džona Neša kada posmatra igru, naročito kada je veliki broj igrača u igri, jeste to što svaki igrač razmatra šta će drugi igrači odigrati, te u skladu sa tim definiše svoju strategiju. Zato se kaže da je Nešova ravnoteža zapravo rezultat očekivanja ponašanja drugog igrača. Igrači se stavljaju u poziciju drugog i razmišljaju šta bi oni odigrali da su na njegovom mestu. Do Nešove ravnoteže se dolazi tako što se prvo utvrde najbolje odluke – strategije svakog igrača na raspoložive strategije protivnika, a potom se utvrde strategije koje predstavljaju uzajamno najbolje odgovore.

Značajan aspekt Nešovog rada je da se njegova ravnoteža zasniva na masovnoj akciji, odnosno igri u kojoj učestvuje veliki broj igrača. Sam Neš je smatrao da pretpostavka o strogoj racionalnosti u masovnoj akciji nije neophodna za koncept ravnoteže: „Nije neophodno pretpostaviti da svi učesnici u igri imaju sve informacije o celokupnoj strukturi igre, niti sposobnost i sklonost da prolaze kroz složeni proces zaključivanja. Pretpostavlja se, međutim, da učesnici u igri akumuliraju empirijske informacije o prednostima različitih čistih strategija koje im stoje na raspolaganju”.²⁰³

Neš takođe tvrdi da ako postoji velika populacija čiji članovi biraju strategije onda, grubo rečeno, postoji i stabilna frekvencija (učestalost) s kojom će se koristiti čista strategija od strane, da tako kažemo, prosečnog člana populacije. Na ovaj način Neš zaključuje da mešovite strategije zapravo predstavljaju „prosečno” ponašanje u svakoj populaciji, koje vodi igru u ravnotežu.²⁰⁴

U dinamičkim igrama igrači „uče” i biraju one strategije koje su se pokazale kao uspešne. Na taj način se tokom vremena smanjuje skup raspoloživih opcija jer se eliminišu one strategije koje su se pokazale kao neuspešne. Pri tome se uspešne strategije brže reprodukuju u populaciji nego druge. Ovo dovodi do uspostavljanja Nešove ravnoteže kao jednog dinamički stabilnog stanja. Nešovo otkriće je smatrano kao izuzetan doprinos za razvoj teorije igara. Neki su čak njegovu teoriju nekooperativnih igara smatrali jednim od najznačajnijih intelektualnih postignuća u društvenim naukama u 20. veku, poredeći Nešovo otkriće po značaju sa otkrićem DNK u prirodnim naukama.²⁰⁵

²⁰³ Nobel Seminar, “The Work of John Nash in Game Theory”, Harold Kuhn, John Harsanyi and others, *Lex Prix Nobel* 1994, pp. 160–190, prema B. Stojanović, nav. delo, str. 120.

²⁰⁴ B. Stojanović, nav. delo, str. 120.

²⁰⁵ Roger B. Myerson, “Nash Equilibrium and the History of Economic Theory”, 1996, revised 1999, *Journal of Economic Literature*, 36: 1067–1082 (1999).

Primena ili korisnost Nešove ravnoteže može da se ilustruje na sledećem primeru:

Igrač je investitor koji ima akcije u nekoj kompaniji. Cena akcija raste i on smatra da mu je usled tog rasta isplativo da ih proda i izađe iz tržišta.

On želi da zaradi što više pa mu je isplativo da sačeka dalji rast cene akcija. Međutim, on isto tako zna da će cena akcija u jednom trenutku doći do svojih vrhunaca, nakon čega će cena ponovo početi da pada. Posmatrani akcionar bi trebalo da proda svoje akcije, pri samom vrhu, dakle malo pre nego cena počne padati, odnosno malo pre nego što i ostali investitori počnu da prodaju svoje akcije, odnosno da se povlače sa tržišta.

Pitanje je kako se ponašati u ovakvoj situaciji? U kom trenutku prodati akcije? Posmatranom igraču akcionaru je važno da pretpostavi kako će ostali igrati. Nešova ravnoteža predstavlja neku vrstu predviđanja šta će drugi igrači odigrati i, shodno tome, odabir sopstvene optimalne strategije.

Ali, nameće se pitanje, kako predvideti ponašanje drugih ljudi. I šta je najbolji odgovor u datoj situaciji? Igrač bi lako došao do odgovora kada bi znao šta će odigrati drugi igrači. Međutim, najčešće ne zna već samo pretpostavlja. Ipak, koncept „najboljeg odgovora” i Nešove ravnoteže mogu u tome pomoći.

3.5.1. Utvrđivanje Nešove ravnoteže – uzajamno najboljih odgovora

Nešova ravnoteža se utvrđuje tako što se nađe skup strategija koje su uzajamno najbolje za sve igrače. Do ovog odgovora se dolazi tako što se fokusira ili fiksira jedna strategija i onda se traži najbolja strategija sa stanovišta drugog igrača. Pogledajmo to na krajnje jednostavnom i očitom primeru:

	X	Y
A	8, 4	6, 3
B	3, 1	2, 0

Dakle, igrač 1 ima na raspolaganju strategije A i B, a igrač 2 strategije X i Y. Očigledno je da je za igrača 1 bolja strategija A, jer će u svakom slučaju, šta god da odigra, igrač 2 imati bolju isplatu, nego da se opredelio za strategiju B. Kada fiksiramo strategiju A (tj. pretpostavljamo da će to igrač 1 da odigra), onda tražimo najbolji odgovor, tj. strategiju igrača 2. Jasno je da će on odigrati strategiju X, jer mu donosi više. Kombinacija strategija (A, X) u ovoj igri

predstavlja Nešovu ravnotežu. Ukratko, oba igrača nisu u stanju da izborom druge strategije ostvare za sebe povoljniji rezultat.

Ovo rešenje se moglo dobiti i ranije pokazanim metodom eliminacije dominiranih strategija. Međutim, postoje igre koje se ne mogu rešiti na ovaj način pa preostaje primena Nešovog metoda. Inače svako rešenje koje se dobije metodom eliminacije dominiranih strategija je istovremeno Nešovo rešenje igre, ali ne važi i obratno. Takođe, kada je reč o maximin metodu rešavanja igara, nekada se poklapaju rešenja igre i Nešova ravnoteža, ali nekada i ne. Pogledajmo prethodni primer igre, ali sa drugačijim isplatama:

	X	Y
A	3, 0	2, 2
B	-500, 1	4, 2

Nešovim metodom se lako može ustanoviti da je ravnoteža igre kombinacija strategija (B,Y), sa isplatama 4 za prvog i 2 za drugog igrača. Ovakav scenario će se u ovoj igri i desiti ukoliko su igrači u potpunosti racionalni. Međutim, rešenje igre po „maximin” kriterijumu nije isto što i Nešova ravnoteža. Podsetimo se da se kod ovog metoda ide na obezbeđivanje sigurne isplate, bez obzira na izbor druge strane. U tom slučaju se dolazi do isplate od (2, 2), odnosno do rešenja (A, Y). Igrač 1 svakako ima dobar razlog da se opredeli za izbor strategije A i time izbegne ogroman mogući gubitak od -500, ukoliko nije potpuno siguran u racionalnost igrača 2.

3.5.2. Nešova ravnoteža u mešovitim strategijama

Prikazani primeri su igre sa tzv. čistim strategijama. Međutim, postoje igre koje se ne mogu rešiti ni eliminacijom dominiranih strategija (ukoliko nema dominiranih strategija ni za jednog igrača), ali ni do sada pokazanom Nešovom metodom. Takve igre se rešavaju jednom drugom metodom, a to je Nešova metoda sa mešovitim strategijama. Ona se može prikazati kroz sledeći primer:

	X	Y
A	2, 3	3, 1
B	4, 2	2, 3

Lako se može ustanoviti da ovde ne deluje ni eliminacija dominiranih strategija (budući da ih nema), ali ni prethodno opisani Nešov metod. No to ne znači da ova igra nema Nešovu ravnotežu. Ona postoji, ali se mora računati na drugačiji način u odnosu na prethodno opisanu proceduru.

Kao i u opštem slučaju, potrebno je naći najbolji odgovor jednog igrača na mešovitu strategiju drugog igrača.²⁰⁶ Reč je zapravo o nastojanju svakog igrača da maksimizira svoj dobitak u odnosu na strategiju drugog igrača. Drugim rečima, suština je da se obezbedi što povoljnija situacija, odnosno da izbor drugog igrača ne utiče odlučujuće na stanje prvog, a da istovremeno ta situacija bude prihvatljiva za oba igrača. Napominjemo da je ovde reč o višepoteznoj i simultanoj igri, kada igrač ne zna pouzdano već samo pretpostavlja šta će drugi da odigra. Postoji nekoliko načina da se dođe do rešenja u ovakvoj igri, no predstavimo jedan od njih.

Najpre se raspisuje verovatnoće za svakog igrača sa kojom će da odigraju određenu strategiju. Na primer, ako se igrač 1 iz prethodnog primera opredeli za strategiju A sa verovatnoćom od v_1 , onda je preostala $1-v_1$ verovatnoća za strategiju B, tj:

Igrač 1	A	v_1	v_1
	B	$1-v_1$	$1-v_1$

Po istom principu se raspisuju i verovatnoće izbora strategija igrača 2:

Igrač 2	
X	Y
v_2	$1-v_2$
v_2	$1-v_2$

U narednom koraku treba, pored verovatnoća, upisati odgovarajuće isplate za oba igrača. Tako se verovatnoće igrača 1, odnosno isplate igrača 2 predstavljaju tabelom:

	X	Y
A	$3v_1$	$1v_1$
B	$2(1-v_1)$	$3(1-v_1)$

²⁰⁶ Podsetimo se, čista strategija je ona za koju očekujemo da će je racionalni igrač izabrati sa 100%. Ako to nije slučaj već nagađamo ili pretpostavljamo sa kojom verovatnoćom će je izabrati reč je o mešovitim strategijama.

a verovatnoće igrača 2, odnosno isplate igrača tabelom:

	X	Y
A	$2v_2$	$3(1-v_2)$
B	$4v_2$	$2(1-v_2)$

Posmatrano sa aspekta igrača 1, treba da se utvrdi za koju vrednost v_1 je igrač 2 indiferentan u izboru između dve strategije (odnosno izbor jednog igrača ne utiče na krajnje stanje drugog). Dakle, kada igrač 1 bira strategiju A sa verovatnoćom od v_1 , a samim tim drugu strategiju B verovatnoćom od $1-v_1$, igrač 2 je indiferentan u smislu da mu i jedna i druga strategija donose isti dobitak, što će reći:

$$3v_1+2(1-v_1) = 1v_1+3(1-v_1) \text{ i sada se samo reši ova jednačina:}$$

$$3v_1+2-2v_1 = 1v_1+3-3v_1$$

$$3v_1-2v_1+3v_1-1v_1 = 3-2$$

$$3v_1 = 1$$

$$\boxed{v_1 = 1/3}$$

Na isti način se računa i v_2 , odnosno prvo se izjednače mogući dobitci igrača 1:

$$2v_2+3(1-v_2) = 4v_2+2(1-v_2), \text{ odakle je takođe:}$$

$$2v_2+3-3v_2 = 4v_2+2-2v_2$$

$$2v_2-3v_2-4v_2+2v_2 = 2-3$$

$$-3v_2 = -1 \text{ /x (-1)}$$

$$3v_2 = 1$$

$$\boxed{v_2 = 1/3}$$

Kada se vrednosti v_1 i v_2 uvrste u izraze iz kojih su dobijeni dobija se da je ukupna očekivana dobit igrača 1 $8/3$, a ukupna očekivana dobit igrača 2 $7/3$, tj, kada se u tabelu isplate igrača 1

	X	Y
A	$2v_2$	$3(1-v_2)$
B	$4v_2$	$2(1-v_2)$

v_2 zameni svojom vrednošću, a to je $1/3$, dobija se sledeće:

	X	Y
A	$2 \times 1/3$	$3(1-1/3)$
B	$4 \times 1/3$	$2(1-1/3)$

tj. isplata za igrača 1 je:

	X	Y
A	$2/3$	$6/3$
B	$4/3$	$4/3$

Po istom principu se u tabelu isplate igrača 2 v_1 zamenjuje vrednošću $1/3$ i dobija se

	X	Y
A	$3 \times 1/3$	$1 \times 1/3$
B	$2(1-1/3)$	$3(1-1/3)$

tj., isplata za igrača 2 je:

	X	Y
A	$3/3$	$1/3$
B	$4/3$	$6/3$

I tek sada, pošto se ove isplate spoje u jednu tabelu najjasnije se ilustruje smisao Nešove ravnoteže u mešovitim strategijama. Naime, dobija se tabela sa sledećim isplatama:

		Igrač 2	
		X	Y
Igrač 1	A	$2/3, 3/3$	$6/3, 1/3$
	B	$4/3, 4/3$	$4/3, 6/3$

Sada se jasno vidi da ako se igrač 1 drži svoje optimalne strategije (a to je da od tri igranja dva puta bira strategiju B a jednom strategiju A)²⁰⁷ on ima sigurnu dobit od $4/3$, bez obzira na izbor drugog igrača. Osim toga, zbir očekivanih dobiti igrača 1 kada izabere B je $4/3 + 4/3$ tj. $8/3$. Primetimo da i kada igrač 1 izabere strategiju A zbir ukupne dobiti je $2/3 + 6/3$ tj. takođe $8/3$. Ista računica se može ustanoviti i za igrača 2 i njegova ukupna očekivana dobit je nešto slabija i iznosi $7/3$.

Pouka, ali i egzaktan dokaz ovog tipa igre je u tome da je moguće ustanoviti situaciju u kojoj su oba igrača postigli istovremeno (tj. svaki za sebe) maksimalno povoljnu situaciju, te da će ona postojati sve dokle se svaki igrač drži svoje (mešovite) strategije. Ovo podrazumeva maksimalnu racionalnost igrača.

Ova igra može poslužiti kao model analize raznih društvenih pojava, kada su pravila u jednom društvu jasna i kada se poštuju. To je i uslov da se dođe do racionalizacije stanja i optimalnog korišćenja resursa u javnom sektoru.

3.5.3. Nešova ravnoteža u nekim poznatijim igrama i primeri igara (u čistim strategijama)

Radi približavanja čitaocu ove materije korisno je razmotriti primere nekih poznatijih igara i pitanje da li imaju i šta je Nešova ravnoteža u njima.²⁰⁸

Zatvorenikova dilema

Među poznatijim igrama je dilema zatvorenika (detaljnije obrađena u odeljku 2.7). Reč je o situaciji kada su dva čoveka osumnjičena da su počinili krivično delo. Oni su u pritvoru razdvojeni i imaju dilemu da li priznati ili ne da su učestvovali u krivičnom delu, odnosno da li saradivati (S) li ne saradivati (N) sa policijom. Dilema je u tome što nijedan ne zna šta će da kaže drugi, tako da im je ishod igre neizvestan (puštanje na slobodu, mala ili velika kazna). Ova igra i njene moguće isplate može da bude predstavljena na sledeći način:

²⁰⁷ Ovo zbog toga što je dobijena vrednost koja označava verovatnoću sa kojom bi igrač 1 trebalo da bira strategiju A $v_1=1/3$, odnosno 0,33, a verovatnoća sa kojom treba da bira strategiju B je $1-v_1$, tj. $1-1/3 = 2/3$, odnosno 0,67.

²⁰⁸ U principu, Neš je dokazao da sve igre imaju ravnotežu, s tim što neke imaju ravnotežu u čistim a neke u mešovitim strategijama. Ako se u tekstu negde kaže da igra nema Nešovu ravnotežu misli se da je nema u čistim strategijama.

	S	N
S	(-1, -1)	(-4, 0)
N	(0, -4)	(-3, -3)

U ovom primeru nećemo predstavljati detaljno proceduru izračunavanja Nešove ravnoteže, ali ćemo samo podsetiti da je reč o odgovoru, odnosno strategiji jednog igrača, koji je za njega najbolji bez obzira šta drugi igrač odabrao. U ovom slučaju to je za oba igrača strategija N i isplata (-3, -3). Dakle, ova igra ima jednu Nešovu ravnotežu:

	S	N
S	(-1, -1)	(-4, 0)
N	(0, -4)	(-3, -3)

Međutim, očigledno je da bi obojici igrača bila povoljnija isplata -1, -1. Ona se u ovoj igri ne događa zbog toga što igrači ne mogu da komuniciraju i ne znaju šta će koji da odigra. Zbog toga je u stvarnim situacijama u javnom sektoru koje se mogu modelovati ovim tipom igre važno da akteri **komuniciraju** i dogovaraju se oko sopstvenih odluka kako bi došli do što povoljnije dobiti.

Igra koordinacije

Naredni primer je igra čiste koordinacije. Metaforično se može predstaviti kao situacija u kojoj dva čoveka idu uskim trotoarom, jedan ka drugom. U trenutku mimoilaženja oni biraju da li će skrenuti u svoju levu ili desnu stranu. Ako obojica izaberu svoju levu ili desnu stranu mimoići će se i nastaviti put, a u suprotnom dolazi do sudaranja. Ova igra i njene isplate se mogu predstaviti na sledeći način:

	levo	desno
levo	(1, 1)	(0, 0)
desno	(0, 0)	(1, 1)

Za razliku od prethodne igre, ova ima dve Nešove ravnoteže. Ovde je reč o igri čiste koordinacije i ako jedan igrač odigra levo najbolji odgovor drugog igrača je (njegovo) levo, ako jedan odigra desno najbolji odgovor drugog je takođe skretanje na svoje desno.

Igra polova

Još jedna poznatija igra, koja ima takođe dve Nešove ravnoteže, jeste igra polova. U njoj dvoje zaljubljenih treba da se odluče koji film će da gledaju. Dama preferira komediju a gospodin triler. Postoji i opcija da svako ide sa svojim društvom i da odvojeno gledaju film koji preferiraju. Ipak, pošto su zaljubljeni vrednost pridaju (preferiraju) situaciji u kojoj su zajedno. Ova igra sa isplatama izgleda ovako:

	komedija	triler
komedija	(2, 1)	(0, 0)
triler	(0, 0)	(1, 2)

U ovoj igri dama je igrač 1 (dakle predstavljena u vertikalni), a gospodin je igrač 2. Za damu je najveća isplata ako zajedno idu da gledaju komediju. U tom slučaju ona je i sa dragom osobom i gleda film iz omiljenog žanra. Za gospodina, tj. igrača 2 je isplata 1 jer on preferira situaciju kada je sa dragom osobom, ali ne gleda film omiljenog žanra. Obratno je u slučaju da zajedno gledaju triler, dok kao vrlo nepovoljnu situaciju ocenjuju ukoliko razdvojeni gledaju filmove pa su isplate 0.

Označene isplate, odnosno strategije koje do njih dovode predstavljaju Nešove ravnoteže. To se lako može ustanoviti tako što se na izbor strategije jednog igrača traži najbolji odgovor drugog. Obe ravnoteže su takođe u čistim strategijama, međutim, ono što je problematično u ovakvoj situaciji jeste to što nijedna ravnoteža nije dominantna u odnosu na drugu. To znači da **Nešova ravnoteža ne može da predvidi jedinstven rezultat igre**. On bi mogao da se ustanovi samo ako postoji unapred određena i poznata konvencija, **što otvara polje za pregovore i dogovor**. To može da bude, na primer, konvencija da gospodin uvek „popušta” dami, ili pak da se jednom gleda film po želji dame, a naredni put po želji gospodina.

Igra novčića

Konačno, predstavimo još jednu igru u kojoj nema Nešove ravnoteže (u čistim strategijama). To je igra novčića u kojoj učestvuju dva igrača. Dva igrača bacaju uvis novčić (ili izgovaraju istovremeno reči birajući između: „pismo” i „glava”) i ukoliko oba novčića padnu na istu stranu (bilo da je glava ili pismo) prvi dobija, drugi gubi i obratno, kad novčići padnu na različite strane drugi dobija a prvi gubi.

		Igrač 2	
		pismo	glava
Igrač 1	pismo	(1, -1)	(-1, 1)
	glava	(-1, 1)	(1, -1)

Ukoliko se u ovoj igri pokuša naći najbolji odgovor na izabranu strategiju drugog igrača lako će se primetiti ciklično kretanje po igri, što zapravo znači da nema Nešove ravnoteže u čistim strategijama. Ovde je reč o igri nulte sume (za razliku od prethodnih primera), kada jedan igrač dobija onoliko koliko drugi gubi. Reč je o situaciji koja **isključuje mogućnost dogovora** zarad sticanja obostrane koristi.

*

Na samom kraju, shodno prikazanim primerima, treba reći da postoje igre u kojima nema Nešove ravnoteže u čistim strategijama (igra novčića), zatim postoje igre u kojima postoji više ravnoteža (borba polova), ali i igre u kojima Nešova ravnoteža ne predstavlja Paretov optimum (zatvorenikova dilema). Paretov optimum ukazuje na najpovoljnije isplate za oba igrača. U igri zatvorenikove dileme najpovoljnija isplata je -1, -1, što je kada se sabere -2 (povoljnije od -4 i -6), dok je Nešova ravnotežna isplata -3, -3.

Zaključak koji se može izvesti je da su jedino igre nulte sume bez Nešove ravnoteže situacije koje ne ostavljaju prostor za dogovor. U svim ostalim situacijama kroz komunikaciju i pregovaranje moguće je doći do rešenja koja su izvesna i prihvatljiva za oba aktera – igrača.

3.6. Pregovori i igre pregovaranja

Među brojnim klasama igara za društvene nauke su posebno interesantne igre pregovaranja, budući da je reč o analitičkom aparatu za situacije u kome igrači – akteri treba da postignu dogovor, uobičajeno oko raspodele nekog dobra. Reč je o prilično kompleksnoj materiji, koja u ovoj knjizi neće biti detaljno izložena, već će biti reči samo o elementima i značaju igara pregovaranja. Čitaoci koji se zainteresuju za ovu problematiku mogu produbiti svoja znanja konsultujući prilično obimnu literaturu iz ove oblasti.

Kod analize pregovaranja, slično kao i u ostalim igrama, učestvuju dva (ili više) igrača. Oni treba da se dogovore oko raspodele nekog dobra (npr. suma novca). Važni elementi u ovim pregovorima su: **dobrovoljnost** – tj. do krajnjeg

ishoda se dolazi saglasnošću, i **ograničenost vremena** pregovaranja. U ovim igrama se pretpostavlja vremenski rok u kome igrači treba da dođu do dogovora. Ukoliko se to ne desi nijedan od pregovarača ne dobija ništa, jer je novčana suma ostala neraspodeljena.²⁰⁹ Rečnikom teorije igara oni su ostali u *status quo*. Naravno, u realnosti ne moraju doslovce biti samo dva igrača u igri pregovaranja. Moguće je da sa jedne strane bude jedan akter ili igrač, a da je sa druge strane veći broj pojedinačnih igrača, pri čemu samo sa jednim od njih prvi treba da postigne dogovor. Tada igrač 1 ima veliki pregovarački potencijal, budući da ostale može da „ucenjuje” jer je njihov manevarski prostor mali.

Ova materija se najbolje može predstaviti kroz primere:

Pretpostavimo da neka lokalna samouprava ima nameru da deo opštinskog zemljišta proda investitoru koji će na njoj podići fabriku i zaposliti deo lokalnog stanovništva. Lokalna samouprava je spremna da zemljište proda za najmanje 10.000. Drugi igrač – investitor je spreman da izdvoji, tj. plati maksimalno 15.000. Vidimo da ako se lokalna samouprava i potencijalni investitor dogovore za bilo koju cenu između 10.000 i 15.000 oba igrača će biti na dobitku. Međutim, pitanje je koliko će ko biti na dobitku. Zapravo pregovori se i vode samo oko onoga što se naziva „viškom” i u ovom slučaju to je iznos od 5.000.

Pitanja koja naročito interesuju analitičare pregovaranja su:

- faktori koji odlučujuće utiču na tok i ishod ovakvih igara,
- faktori koji utiču na pregovaračku moć igrača, kao i
- pitanje rizika, odnosno razloga da se dogovor ne postigne.

Kada je reč o riziku, misli se na protok vremena i moguće promene koje utiču na tok igre. U primeru igre lokalne samouprave i investitora oko transakcije sa zemljištem tržište nekretnina može da varira, a cena zemljišta može da raste ili pada. Da li će i kada biti postignut dogovor između ova dva igrača najviše zavisi od njihove **sklonosti ka riziku**. Igrač koji je manje sklon riziku ima manju pregovaračku moć i obratno. Zbog toga će takav igrač radije prihvatiti sadašnje manje povoljnu ponudu, tj. rešenje, u odnosu na potencijalno bolje rešenje u budućnosti. Ovde treba imati na umu i tzv. diskontne troškove. Naime, protokom vremena ista količina novca vredi manje, a, osim toga, novac i aktivnosti koje su „zamrznute” zbog pregovora takođe predstavljaju troškove za oba igrača. Drugi aspekt rizika je da se dogovor

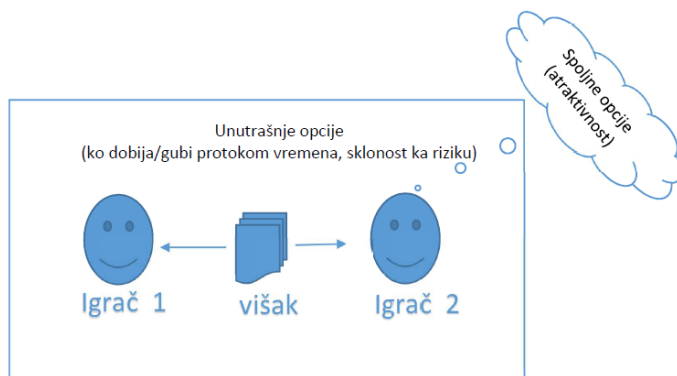
²⁰⁹ Napomena: ovde je novčana suma uzeta samo kao primer. Dobro koje se deli može biti i raspodela resora između partija koje treba da formiraju vladu. U mnogim državama je ograničeno vreme u okviru koga se partije moraju dogovoriti oko raspodele resora i formiranja vlade, inače slede novi izbori.

uopšte ne postigne. Od odnosa igrača prema ovim rizicima zavisi čitav tok i ishod igre. Analitičari pokušavaju da predvide tok i ishod ovakvih igara izučavanjem raznih faktora (ili varijabli) koji na nju utiču, svrstavajući ih grubo u dve grupe: spoljne i unutrašnje.

Kada je reč o spoljnim faktorima ili opcijama radi se zapravo o zdravorazumskom uviđanju da igrači poboljšavaju svoju pregovaračku poziciju, ako su sa trećim licima (van igre) ponudili fiksnu cenu oko koje ne žele da pregovaraju. Tako, ako lokalna samouprava ponudi nekom drugom investitoru zemljište za 12.000 ona smanjuje interval pregovora, i sada se pregovori između nje i prvog investitora svode na interval između 12.000 i 15.000. Naravno, isto može da učini i drugi igrač, ukoliko mu situacija to dozvoljava. Kada je reč o spoljnim opcijama, važno je da one budu dovoljno atraktivne, inače se smatraju nekredibilnim pretnjama (odnosno alternativama koje nemaju značajnijeg uticaja na tok pregovora).

Unutrašnji, pak, faktori ili opcije su oni koji se odnose na dobitak/gubitak igrača tokom same igre. Pretpostavimo da partijski kolega pregovarača u ime lokalne samouprave već odranije koristi zemljište i to pod znatno olakšanim uslovima i cenom ispod tržišne, i da od toga ostvaruje veliku dobit od koje koristi ima i sam pregovarač. U takvoj situaciji njemu se ne žuri i protok vremena za njega ne znači trošak. Nasuprot njemu, investitoru je stalo da što pre uloži novac i otpočne sa privrednom delatnošću. U takvoj situaciji pregovaračka moć lokalne samouprave postaje veća (što u ovom zamišljenom slučaju nije, naravno, u opštem interesu).

Slika 11. Faktori pregovora



*

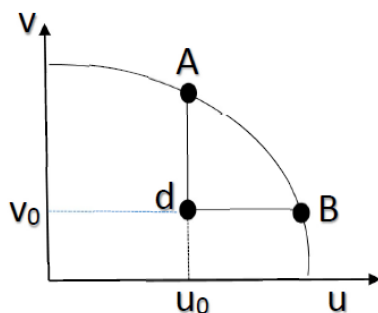
Do sada je ukratko i samo u osnovama prikazana analitika pregovaranja. Dublji uvid igre pregovaranja predstavlja upoznavanje sa Nešovim modelom pregovaranja i Rubinstajnovom igrom pregovaranja. Ipak, kako je reč o slože-

nijoj materiji, ova dva modela će biti predstavljena samo informativno i samo sa opisom osnovnih ideja.

Ova dva modela su dala fundamentalni doprinos ovoj oblasti, mada postoje i mnogi drugi modeli pregovaranja, kao i brojna literatura o njima. Oni definišu procedure dolaska do konačnog rešenja u pregovaranju. Da bi se moglo doći do rešenja važno je ustanoviti tri elementa koji bitno utiču na tok i rezultat igre. Prvi element ili pitanje jeste da li je igra kooperativna ili ne, zatim odnos igrača prema vremenu (da li je protok vremena uključen u funkciju korisnosti) i, konačno, da li je reč o igri sa savršenim ili nesavršenim informacijama. Pored ovih elemenata, važno je znati da postoji aksiomatski i strategijski pristup pregovaranju. Aksiomatski pristup (osnova Nešovog modela pregovaranja) pretpostavlja postojanje poželjnih rezultata procesa pregovaranja, odnosno fer rezultat, a potom identifikuje pravila (i proceduru) koja garantovano vode do tog rezultata. Strategijski pristup (Rubinštajn) posmatra pregovaranje kao igru u pravom smislu reči i nastoji da utvrdi koje strategije će, ako su igrači racionalni, dovesti do ravnotežnog rešenja.

Džon Neš je svoje postavke o problemu pregovaranja objavio u radu *Bargaining problem* iz 1950. godine.²¹⁰ U svom modelu Neš polazi od tzv. pregovaračke situacije u kojoj učestvuju dva igrača i oni mogu na više načina da sarađuju na obostranu korist. Pitanje koje je ovaj autor postavio jeste kako podeliti koalicioni dobitak (ili prethodno nazvan višak). Na ovo pitanje odgovor daje i Šeplijeva vrednost, ali je Neš uspeo da utvrdi matematičke uslove pod kojima je rešenje jedinstveno.²¹¹ Grafički se ovo uobičajeno predstavlja na sledeći način:

Slika 12. Raspodela dobiti između dva aktera – matematička perspektiva



Na ovoj grafici korisnost ili dobit igrača 1 označena je na vertikali (slovo v) a korisnost igrača 2 na horizontali (slovo u). Radi lakšeg razumevanja,

²¹⁰ John F. Nash, "The Bargaining Problem", *Econometrica*, Vol. 18, No. 2, pp. 155–162, The Econometric Society, 1950.

²¹¹ Predstavljanje ovih uslova i procedura dolaska do jedinstvenog rešenja prevazišli bi okvire ove knjige. B. Stojanović, nav. delo, str. 186–194.

možemo grafiku posmatrati kao igru iz prethodnog primera (lokalna samouprava i investitor). Dakle, oni pregovaraju o raspodeli viška, koji je u njihovom slučaju 5.000. Postoje tri krajnje situacije – teorijski gledano. Jedna je da ne postignu dogovor u predviđenom roku i tada se nalaze u tački d (*status quo*) a njihove isplate su nula (otuda i oznake v_0 i u_0). Druga krajnja situacija je da igrač 1 (odnosno lokalna samouprava u našem primeru) uzme sav višak za sebe, a da igrač dva (preduzetnik) dobije nulu, odnosno u_0 . Tu mogućnost, odnosno rešenje predstavlja tačka A. I, naravno, treće krajnje rešenje je obrnuta situacija, da sav višak dobije preduzetnik a da lokalna samouprava dobije nulu (tačka B). Očito je da bi lokalna samouprava najradije da rešenje pregovora bude tačka A, odnosno teži tački A, dok preduzetnik, razume se, teži tački B. Kako je reč o racionalnim igračima, rešenje njihovog pregovora se nalazi negde između tačaka A i B. Ono što je Džon Neš, uz pomoć matematike, učinio jeste da je ustanovio jedinstveno rešenje (u^* i v^*) koje je „fer” rezultat za obe strane.

Iako je Nešov model pregovaranja podstakao svojevrsni „filozofski okvir” ili paradigmu za analizu pregovaranja, njegova manjkavost je statičnost budući da se bavi prvenstveno rezultatom, ali ne i procedurom pregovaranja. Rubinstajn je kreirao svoj model pregovaranja u koji je uveo vremensku dimenziju, odnosno diskontni faktor pregovarača. Reč je o pretpostavci da se tokom vremena vrednost ili suma o kojoj se pregovara smanjuje. Ostale karakteristike igre su da je ona nekooperativna i da se igra u uslovima savršenih i potpunih informacija.

Kako izgleda Rubinstajnova igra pregovaranja? U njoj dva igrača treba da podele neku sumu, na primer novac, i ukupna suma vrednosti o kojoj se pregovara označava se brojem 1. Pored toga, predviđena je i procedura igre. Ona se odvija tako što prvi igrač šalje ponudu drugom igraču koji može da je prihvati ili odbije. Ako je prihvati igra se završava, a ako ne onda šalje on igraču 1 novu ponudu, koji opet ima izbor da prihvati ili da predloži novu. Igra traje sve dok u nekom vremenskom trenutku t jedan od igrača ne prihvati ponudu drugog. Tako, ako na kraju igrač 2 prihvati neku ponudu igrača 1, npr. neka je to ponuda Xt , onda je igrač 2 dobio preostali deo, odnosno $1-Xt$.

Važan segment ovog modela jeste protok vremena i činjenica da vrednost onoga o čemu se pregovara pada tokom vremena. Stoga, odugovlačenje pregovora nije u interesu nijednog igrača. Praktična iskustva ukazuju na to da u situacijama u kojima nije važno kada će se sporazum postići takođe nije važno ni da li će se uopšte postići. Zbog toga je Rubinstajn uveo diskontni faktor δ koji izražava nestrpljenje igrača. Diskontni faktor je najjednostavnije objasniti na primeru opadanja vrednosti novca. Na primer, nije isto imati 1.000 dinara danas ili za tri godine. Inflacija može učiniti da realna vrednost ovog novca kroz tri godine bude manja za 15%, tako da će 1.000 dinara za tri godine postati 850 dinara (ili preciznije rečeno, 1.000 dinara će vredeti koliko danas 850).

Ako se uzme uopšteno neka suma X ona će nakon određenog vremenskog perioda biti manja za $\delta \cdot X$, pri čemu je $0 < \delta < 1$. U konkretnom primeru diskontovana vrednost je:

$$1000 - 1000 \cdot 0,15 = 1000 - 150 = 850,$$

a δ je broj koji ukazuje na odnos diskontovane i sadašnje vrednosti, tj:

$$\delta = 850/1000, \text{ odavde je } \delta = 0,85.$$

U ovakvoj igri **(ne)strpljivost** je bitan faktor, odnosno njena **(a)simetričnost**. Stoga je važno ustanoviti koji igrač ima veći faktor nestrpljivosti, a time i slabiju pregovaračku poziciju.

Rešenje igre pregovaranja, po Rubinštajnu, svodi se na utvrđivanje ravnoteže za jednu podigru (tj. jednu ponudu i prihvatanje). Radi pojednostavljenja prikaza, pretpostavićemo da oba igrača imaju isti diskontni faktor i da je igra simetrična. To znači da oba igrača podjednako gube protokom vremena. Osim toga, reč je o igri sa potpunim informacijama, tj. svaki igrač zna poteze drugog igrača i ostale parametre bitne za igru. Nakon ovih postavki neka je vrednost V dobit jednog igrača u trenutku kada je on predložio tu vrednost a drugi prihvatio, a vrednost W dobit igrača u trenutku kada je prihvatio ponudu drugog igrača. Razume se, vrednost V i W čine celinu vrednosti o kojoj se pregovara, pa je $V + W = 1$.

Ključno kod Rubinštajnovog rešenja igre jeste to da kada jedan igrač sprema svoj pregovarački predlog i šalje ponudu on predlaže onaj iznos dovoljan da igraču 2 bude svejedno da li će odmah prihvatiti ponudu ili čekati još jedan ciklus igre.²¹² Formalno zapisano to znači da je $W = \delta V$.

Sve što treba je dve jednostavne jednačine rešiti po δ . Dakle, ako je:

$$V + W = 1, \text{ i}$$

$$W = \delta V, \text{ onda je:}$$

$$V = \frac{1}{1 + \delta}$$

$$W = \frac{\delta}{1 + \delta}$$

²¹² Zapravo, poenta je u tome da prvi igrač nudi neku sumu drugom igraču, recimo 550 od 1.000. Drugi igrač ima mogućnost da prihvati ili odbije. Ako prihvati, odmah će imati vrednost 450. Ako ne prihvati, on može da šalje svoju ponudu igraču 1, koja može da bude npr. simetrična (nudi 500). Ako igrač 1 ovo prihvati onda će igrač 2 imati 500 din, ali zbog protoka vremena i inflacije u trenutku kad je postignut dogovor tih 500 opet vredi kao ranije 450. U tom smislu je drugom igraču svejedno da li će odmah prihvatiti ponudu ili nastaviti igru, a prvi igrač nastoji da spremi upravo takvu ponudu. Zbog toga on u startu sprema takav predlog za drugog igrača, odnosno izjednačava potencijalnu dobit koju predlaže drugi igrač sa diskontovanom dobiti koju on predlaže drugom igraču. Otuda je $W = \delta V$.

Ovo su i konačni rezultati, odnosno igrač koji daje predlog V ostvaruje dobit od $1/(1+\delta)$ a drugi igrač dobija W, tj. $1-V$, odnosno $\delta / (1 + \delta)$. Ovi ponuđeni iznosi (odnosno strategije) predstavljaju Nešovu ravnotežu. Poenta ovog računa je u tome što bi potpuno racionalni igrači, da bi izbegli diskontne troškove (koji tangiraju obojicu), trebalo da obave igru u jednom intervalu, odnosno da se brzo dogovore (jedna ponuda prvog i prihvatanje drugog igrača). To znači da bi ponuda prvog trebalo da bude upravo pomenutih $1/(1+\delta)$, a da je drugi igrač odmah prihvati. To je jedina strategija u kojoj ni jedan ni drugi igrač ne mogu popraviti svoje stanje, ma šta činili. Rubinštajn je pokazao da zapravo ova igra ima veći broj Nešovih ravnoteža, ali samo jednu koja ne uključuje nekredibilne pretnje. U primeru koji smo ranije navodili, ako je reč o raspodeli 1.000 dinara, i $\delta = 0,85$, prvi igrač bi trebalo odmah da ponudi $1/(1+0,85)$, što iznosi 54. To znači da treba da da predlog po kome on uzima 54% sume, odnosno 540 dinara, a da ostatak, tj. 460 dinara ponudi drugom igraču. Racionalni igrač 2 (pod ostalim uslovima, već pominjanim) bi u prvoj rundi trebalo da prihvati ovakav predlog. Odavde se jasno vidi da prednost ima igrač koji igra prvi. Takođe, jedino kada je vrednost diskontnog faktora jedan, tj. kada ne pada vrednost onoga o čemu se pregovara, ima smisla odmah ponuditi 50%. Dakle, što je diskontni faktor bliži jedinici to je rešenje bliže simetričnoj raspodeli (50% : 50%).

*

Pomenuti radovi i rešenja igara pregovaranja podstakli su veliko interesovanje i pojavu ekstenzivne literature u kojoj su se preispitivali ovi modeli. Mnogi autori su se interesovali za različite aspekte ovih modela. Tako je Haršanji (*John Harsanyi*, 1920–2000, mađrasko-američki ekonomista i nobelovac) analizirao **uticaj troškova i konflikata na trajanje igre**, njeno odvijanje i rezultat. Bavio se i **strategijom odugovlačenja**, za koju je pokazao da ona ima smisla ako se troškovi više podižu za protivnika nego za onoga ko inicira odugovlačenje. Dalja interesovanja zalazila su u pitanje Nešovog i Rubinštajnovog rešenja, kada je reč o igrama sa nepotpunim informacijama. Takođe su rađena i brojna empirijska istraživanja **uticaja sklonosti igrača ka riziku** na konačno rešenje. Još jedna tema koja je okupirala one koji su se bavili ovom temom jeste i analiza uzroka koji dovode do nepostizanja sporazuma. Zanimljivo je da smo u realnom životu često svedoci neuspeha da se postignu sporazumi, iako bi po modelima koji polaze od racionalnosti igrača i njihove informisanosti svaki pregovarački proces morao da rezultira dogovorom. To ukazuje da je obrazloženje za nepostizanje dogovora ili neinformisanost ili neracionalnost igrača.

3.7. Primeri tipičnih igara i primena u politikologiji

Brojni su primeri (više ili manje uspešne) primene teorije igara u političkim naukama. Izgleda da uspeh i stepen primene najviše zavisi od sposobnosti analitičara da iz stvarnosti ekstrahuje, odnosno da identifikuje bitne elemente igre, tj. da formalizuje neku društvenu situaciju i prikaže je kao igru. Često se pominje međunarodna politika kao podobna za primenu teorije igara, mada i mnoga druga polja politike i konkretnih javnih politika mogu biti analizirana uz pomoć teorije igara. Teorija igara može da se primeni i oko nekih odluka kada je reč o izbornoj kampanji, na primer da li ići u personalnu kampanju na lokalnom nivou (tzv. kampanja od vrata do vrata).²¹³ Šeplijeva vrednost i raspodela koalicione dobiti su takođe značajan doprinos politikologiji koji je došao iz teorije igara.

3.7.1. Samarićaninova dilema ili država blagostanja i pitanje državne pomoći

Teorija igara se primenjuje i kada je reč o intervenističkoj ulozi države i dilemama države blagostanja, o čemu je Džems Bjukenen objavio članak pod nazivom *Samarićaninova dilema* 1975. godine.²¹⁴ Sam naslov potiče od biblijske priče, kada pored povređenog čoveka prolaze ljudi, samo ga osmotrivši, sve dok nije naišao jedan čovek iz Samara, koji je ipak odlučio da mu pomogne i pruži neophodnu pomoć. Zapravo, reč je o metafori i dilemi da li država treba finansijski da pomaže siromašne, odnosno one kojima je potrebna pomoć. Dilema je u tome što postoji želja da se pomogne onima koji su u nevolji i kojima je pomoć zaista potrebna, ali, sa druge strane, primećuje se da ova tendencija države podstiče veći broj ljudi da se oslanjaju na socijalnu pomoć umesto da rade, što dugoročno može biti štetno čak i za one koji tu pomoć primaju. Dakle, država, iako želi da pomogne, strahuje da ova pomoć može voditi većoj pasivnosti onih koji pomoć primaju i sve većim brojem onih koji očekuju socijalnu pomoć. Ova dilema, odnosno igra se može predstaviti u normalnoj formi, gde su igrači država i pojedinac – građanin. Država ima na raspolaganju dve strategije: da pomogne ili ne pomogne, dok pojedinac ima na raspolaganju strategije raditi i ne raditi. Igra se posmatra kao simultana,

²¹³ John C. Blydenburgh, "An Application of Game Theory to Political Campaign Decisionmaking", *American Journal of Political Science*, Vol. 20, No. 1 (Feb., 1976), pp. 51–65, Midwest Political Science Association.

²¹⁴ Buchanan, J. M., "The Samaritan's dilemma", in: E.S. Phelps (ed.), *Altruism, morality and economic theory*, New York: Russel Sage foundation, pp. 71–85.

odnosno kao igra sa nesavršenim informacijama, pošto igrači u trenutku donošenja odluke nisu sigurni šta igra drugi igrač.

		građanin	
		radi	ne radi
država	ne pomoći	2,2	1,1
	pomoći	4,3	3, 4

Da bi se pravilno shvatila ova igra potrebno je razumeti moguće dobiti – isplate. Ovde nije reč o igri nulte sume niti su igrači potpuno konfrontirani. Zapravo, oba igrača imaju cilj, tj. vrednuju situaciju u kojoj građanin neće biti socijalni slučaj, odnosno situaciju u kojoj građanin ima dovoljno novca za život. Međutim, konfrontacija ipak postoji u onom aspektu što je građaninu lakše da dođe do te situacije a da ne radi, dok bi država takođe želela da građanin bude dovoljno opskrbljen, ali ne tako što mu ona pomaže već što on sam radi i stvara. Dakle, brojevi isplate su ordinalni i ukazuju na to kako određeno stanje cene ili vrednuju igrači. Tako, ako igrači izaberu kombinaciju strategija „ne pomoći” i „ne radi”, oba igrača će ovu situaciju ceniti kao najmanje povoljnu. Građanin što je ostao bez ikakvih prihoda (niti radi niti dobija pomoć od države), a država zbog toga što se povećao broj siromašnih, a to je samim tim indikator i njenog neuspeha. Analogno se mogu razumeti i ostale isplate.

U ovako predstavljenoj igri lako se utvrđuje da je dominantna strategija za državu „pomoći”, a za građanina „ne radi”, što znači da ova igra ima Nešovu ravnotežu u čistim strategijama (pomoći, ne radi).

Ono što je važno istaći jeste da u državama blagostanja informacije postaju potpunije budući da igrač „građanin” zna da će igrač „država” najverovatnije odigrati „pomoći”. Zbog toga građanin nema podsticaj da se zalaže i traži zaposlenje, a to je, po Bjukenenu, važan protivargument za državu blagostanja.²¹⁵

Pored ovog oblika igre (Bjukenen ju je nazvao aktivna Samarićaninova dilema), ona se može posmatrati i kada su isplate nešto drugačije (pasivna Samarićaninova dilema). U tom slučaju igra postaje:

²¹⁵ Napomena: država blagostanja ima brojne definicije i kompleksna značenja. Ovde bi adekvatniji izraz bio socijaldemokratska država ili, još bolje, država sa velikom redistributivnom ulogom i socijalnim transferima.

		Građanin	
		radi	ne radi
Država	ne pomoći	4,2	1,1
	pomoći	2,3	3,4

Ovde je samo drugačija isplata za državu u slučaju da građanin izabere strategiju „radi”. Reč je o drugačijem vrednovanju stanja. Naime, sada je država najviše na dobitku kada ona izabere strategiju „ne pomoći” a građanin „radi”, jer u tom slučaju država nije dala svoj resurs, a, sa druge strane, ni građanin nije socijalni slučaj, pošto je dao svoje resurse (rad). U slučaju kombinacije „pomoći” i „radi” stanje građanina je bolje jer, pored svog uloženog rada, dobija i pomoć države, ali je stanje za državu nepovoljnije pošto je uložila svoje resurse. U ovoj igri nema dominantne strategije ni za jednog igrača, dok postoje dve Nešove ravnoteže („ne pomoći”, „radi”) i („pomoći”, „ne radi”).

Ova analiza pokazuje da pod uslovom datih isplata igrač građanin teži manjem radu a igrač država, nastojeći da mu pomogne, postaje sve skuplja, te da dugoročno ovakva situacija nije održiva. Nasuprot intervencionističkoj državi stoji pasivna (liberalna) država koja katkad ostavlja svoje građane u bedi, nakon sloma neke industrije ili gubitka radnih mesta. Kako nijedna od ove dve situacije nije optimalna u realnosti se preduzimaju reforme kako bi se izbegli potencijalni negativni scenariji. Zato se u reformama javnog sektora ulažu napor da se precizno izmere objektivne potrebe građana i da se pomoć daje samo kada je to zaista neophodno, uz podsticanje građana da se osamostale (npr. obuke nezaposlenih, veća davanja za samohrane roditelje koji žele da rade i sl). Terminologijom teorije igara, ovim reformskim zahvatima i novijim modelima javnog upravljanja (npr. *result driven government*) nastoje se uspostaviti takve isplate da igrači preduzimaju društveno poželjne akcije.

Inače, igra „Samaritaninove dileme” je primenljiva u brojnim oblastima politike, odnosno javnih politika. Ona se može primenjivati pri analizi državnih subvencija ili intervencija u raznim oblastima, u obrazovnoj politici, javnoj etici i sl.

3.7.2. Igre kukavice – zajednički cilj uz izbegavanje napora da se on postigne

Ova igra označava situaciju kada akteri, tj. igrači imaju isti cilj, ali nastoje da izbegnu troškove koji se javljaju pri aktivnoj realizaciji tog cilja. Na primer, građanin može biti u dilemi da li da izađe na izbore i glasa za određenu

partiju. Iako bi posmatrani građanin želeo da pobedi partija koju on preferira, sam izlazak na izbore predstavlja određen trošak, pa se on dvoumi da li će taj trošak preuzeti ili će se radije uzdati u druge glasače, tj. da će njegova partija pobediti i ako on ne izađe na izbore. U sličnoj situaciji je i građanin koji je u dilemi da li da se odazove na javnu raspravu o lokalnom budžetu. Iako ima svoje interese i preferencije odlazak na raspravu takođe predstavlja svojevrstan trošak – odlazak na samo mesto rasprave, potrebno je proučiti i pripremiti se za raspravu. Ukratko, potrebno je odvojiti vreme za razgovore na javnoj raspravi, čuti druge građane i iznositi svoje stavove. On bi svakako voleo da budžet bude transparentan i pravedan i u skladu sa stvarnim interesima lokalne zajednice, no uzda se da će njegovi sugrađani i komšije biti aktivni u ovom poslu, te da će cilj biti ostvaren i bez njegovog učešća. Problem, međutim, nastaje kada veliki broj ljudi razmišlja na ovakav način, što rezultira građanskom pasivnošću. Zbog toga se igre ovog tipa nazivaju igre kukavice, jer metaforično ukazuje na njihovu suštinu. Kukavice su, naime, ptice poznate po tome što ne prave sopstvena gnezda već svoje jaje poturaju drugoj ptici.

U teoriji igara se ova igra obično ilustruje i situacijom u kojoj dva auta idu u susret jedan drugome i oba vozača ispred sebe vide trećeg vozača čiji je auto u kvaru i kome treba pomoć. Etika i solidarnost nalažu da se pomogne čoveku koji ima problem. Pretpostavimo da prvi vozač želi da bude pomognuto čoveku čiji je auto u kvaru, ali da istovremeno žuri na posao. Za njega je najpovoljnija situacija da on produži ka svom cilju, a da drugi vozač koji mu ide u susret pomogne. Međutim, istu dilemu ima i drugi vozač. Sa druge strane, najnepovoljnija opcija jeste da obojica projure pored čoveka čiji je auto u kvaru. Tada su isplate za obojicu najmanje jer obojica smatraju da je situacija u kojoj se ne pomaže čoveku u nevolji nepoželjna. Stoga ova igra može da bude prikazana na sledeći način:

		vozač 2	
		pomoći	produžiti
vozač 1	pomoći	2, 2	1, 3
	produžiti	3, 1	0, 0

Ovaj tip igre je podoban pri analizi problema neplatiša, naročito kad je reč o javnim dobrima iz kojeg je nemoguće isključiti onog koji ne plaća. Uzmimo kao primer situaciju da pojedinac ne plaća ekološku taksu, dok svi ostali građani plaćaju. Ovaj novac se ulaže u zdravu životnu sredinu i čist vazduh, te zbog prirode javnog dobra niko ne može da bude isključen iz njegovog korišćenja. Ova situacija se može predstaviti kao igra kukavice jer je za

pojedince najbolja situacija da on ne plaća dok svi ostali plaćaju, pošto tada ima dobro a pri tome nije utrošio sopstveni resurs. U ovakvim situacijama su potrebni čvršći propisi i češće kontrole.

3.7.3. Igre pouzdanja

Igre ovog tipa uvode u još jedan važan segment teorije igara primenljiv u društvenim situacijama i u politikologiji, a to su pravila i konvencije, odnosno institucije. Pre obrazlaganja ovog aspekta treba razmotriti jednu tipičnu igru pouzdanja.

Ako dve osobe razgovaraju telefonom i dođe do prekida veze nastupa dilema za svakog od igrača: da li pozvati sagovornika ili čekati da on pozove. Ako izaberu istu strategiju (pozvati ili čekati) veza neće ponovo biti uspostavljena, razgovor se neće nastaviti, što oba igrača – sagovornika vrednuju negativno. Ova igra u normalnoj formi može da bude predstavljena na sledeći način:

	pozvati	čekati
pozvati	0, 0	1, 2
čekati	2, 1	0, 0

Jasno je zašto su isplate nula u situaciji kada igrači biraju istu strategiju. To je zbog toga što im je stalo da nastave razgovor. Nasuprot toj situaciji oba igrača su na dobitku ako jedan čeka a drugi pozove, mada isplate u tom slučaju nisu iste, pošto više dobija onaj koji je čekao da ga drugi igrač (sagovornik) pozove, budući da on plaća troškove razgovora. Kao i u većini dosadašnjih igara ovde je reč samo o modelima i metaforama, i ono što je važno za ovu igru jeste pitanje pravila ili konvencije. U ovoj igri ako bi se primenile uobičajene metode rešavanja igre videlo bi se da je za igrača 1, gledano čisto racionalno, povoljnija strategija „čekati”, međutim, isto važi i za igrača 2. Ali ako obojica izaberu tu strategiju obojica su i na gubitku (tj. na najmanjoj isplati). Dakle, njima je u interesu da sarađuju. U ovakvim situacijama nema suparništva i čitav problem se svodi na pitanje koordinacije. Tako, ako oba igrača unapred znaju za konvenciju ili nepisano pravilo, da onaj koji je prvi put pozvao treba da pozove i drugi put, ukoliko dođe do prekida veze, znaće kako da se ponašaju – igraju, a da to bude na obostranu korist.

Ovo preneseno u oblast javnog sektora i javnih politika nam ukazuje da je veoma važno uspostaviti standarde i pravila, kao i indikatore uspešnosti koji se odnose na kvalitet pruženih javnih usluga i javnih dobara.

3.7.4. Igra zatvorenikove dileme

Reč je o igri koja je već pominjana u primeru razoružavanja dve sile i kod utvrđivanja Nešove ravnoteže. U njoj igrači treba da donesu istovremene odluke, a pri tom su njihove isplate uslovljene i zavise od odluke drugog igrača. Problem je u tome što igrači među sobom ne mogu da komuniciraju, te su prinuđeni da postupaju čisto racionalistički, odnosno da gledaju šta im donosi povoljniju isplatu. Kako to obično u teoriji igara biva, one se predstavljaju kroz različite priče sa konkretnim akterima, mada je zapravo reč o misaonim eksperimentima, da bi se ukazala suština neke situacije.

Tako je i čitava klasa ovih igara označena kao igra zatvorenikove dileme. U ovoj igri policajci su priveli dva čoveka zbog počinjenog krivičnog dela. Policajci znaju da su privedeni učinioci tog dela, ali nemaju dokaze za to. Zato su osumnjičeni razdvojeni i nemaju mogućnost komuniciranja a policija im nudi „dil”. Ako jedan zatvorenik, tj. osumnjičeni izda drugog i kaže da je drugi počinio zlodelo nudi mu se oslobađanje. U takvoj situaciji oni biraju između strategija „ćutati” i „izdati”. Ukoliko prvi pritvorenik izda drugog a drugi ćuti onda će prvi biti oslobođen a drugi osuđen na maksimalnu kaznu zatvora. Važi, naravno, i obratno. Ukoliko obojica izdaju onog drugog obojica će biti osuđeni, ali manje od maksimalne kazne pošto su saradivali sa policijom. Konačno, ukoliko obojica ćute policija ih može zadržati u pritvoru i zbog nesarađivanja sa policijom služiće kaznu koja je opet znatno manja, tj. kraća od kazne u slučaju obostranog priznavanja, tj. izdaje.

	ćuti	izdaje
ćuti	-1, -1	-20, 0
izdaje	0, -20	-5, -5

Ova raspodela isplata ukazuje na broj godina provedenih u zatvoru. Jasno je da je najpovoljnija isplata 0, a da ispred ostalih brojeva stoji znak – (minus) jer su sve ostale isplate gubitak za ove igrače. Ako pretpostavimo da igrači ne mogu među sobom da komuniciraju i da igraju prvi put (ili jednom), tj. simultano ovu igru, onda možemo da ustanovimo da je rešenje igre kombinacija strategija („izdaje”, „izdaje”). Ovo rešenje predstavlja i Nešovu ravnotežu u čistoj strategiji i, za razliku od ovog primera u odeljku 2.5, takođe je ispunjen i Pareto optimum (zbog drugačijih isplata). Međutim, ova situacija, odnosno igra postaje znatno složenija ako se ponovi, jer igrači znaju šta je ko u prethodnoj rundi odigrao.

Primer – odustajanje partija od „partijskog plena”

Primena ovog modela igre može da se demonstrira i u situaciji kada jedna politička partija treba da donese odluku da li da prekine sa nasleđenom praksom korišćenja javnih preduzeća (JP) kao partijskog plena i da im da šansu da budu vođena profesionalnim menadžmentom. U trenutnoj situaciji političke partije zapošljavaju svoje kadrove u javnim preduzećima. Plate zaposlenih u JP su veoma visoke, ali „javna je tajna” da zaposleni po partijskoj osnovi polovinu plate daju partijskom fondu. Na ovaj način, preko javnih preduzeća, partija dolazi do finansijskih ali i drugih resursa. Sa druge strane, dolazi do odlivanja novca iz javnog budžeta, slabog rada JP, te slabih javnih usluga. Dugoročno gledano, ova situacija je nepovoljna za građane i javni interes, pa čak i za (posmatranu) političku partiju. Ukoliko bi partija odustala od dosadašnje prakse došlo bi do smanjenja priliva novca u partijsku kasu, ali, sa druge strane, partija bi mogla da se prikaže kao demokratska, koja istinski brine o javnom interesu, te da kvalitet javnih usluga učini za sve boljim.

Ako je reč o dve partije koje formiraju vladajuću koaliciju, pa samim tim kontrolišu i javna preduzeća, njihova dilema (ili igra) da li se odreći JP kao partijskog plena može se prikazati na sledeći način:

		Partija 2	
		zadržati JP kao plen	odustati od plena
Partija 1	zadržati JP kao plen	1, 1	4, 0
	odustati od plena	0, 4	3, 3

Isplate ili očekivane dobiti su slične kao u igri zatvorenikove dileme. Posmatrano sa aspekta Partije 1, najnepovoljnija situacija je ako se ona odrekne plena a druga partija ga zadrži. To znači da je došlo do smanjenja partijskih prihoda i partijske moći, pa je u odnosu na drugu partiju postala slabija, a osim toga nije došlo do potpune emancipacije javnih preduzeća od političkih partija. Isto važi i u obrnutoj situaciji kada bi partija 1 dobila isplatu 4. Zbog toga, ukoliko Partija 1 ne zna ili nema informaciju kako će odigrati Partija 2 njoj je isplativija opcija „zadržati JP kao plen” jer će tada imati dobit 1 (i tada ostaje jednaka sa drugom partijom) ili dobit 4 (znatno prevazilazi Partiju 2). Ukupna suma moguće dobiti u slučaju ove odluke je 5, što je isplativije od 0+3, tj 3. Ako na isti način rezonuje i Partija 2, njen izbor će takođe biti „zadržati JP kao plen”, pri čemu se dolazi

do isplate od 1, 1. Ovo je i rešenje igre, pošto, podsetimo se, rešenje je predviđanje šta će racionalni igrač u datim uslovima da odigra. Sa druge strane, ovo rešenje nije u javnom interesu, ili rečnikom teorije igara nije ostvaren Pareto optimum, koji se događa pri isplati 3, 3, odnosno ako obe partije odigraju opciju „odustati od plena” .

Da bi se ovaj, za građane i javni interes povoljan scenario odigrao neophodno je da ove dve partije pregovaraju i dođu do sporazuma i situacije koja će biti za obe strane povoljnija, a to je u ovom slučaju dogovor da obe odigraju „odustati od plena”.

*

Na samom kraju treba pomenuti i značaj pravila igre, odnosno podsticaje i institucije. Generalno govoreći, tok i karakteristike igre, kao i krajnji ishodi zavise od pravila ili podsticaja igre, a u društvenim situacijama reč je o društvenim pravilima i institucijama. Kada se govori o pravilima igre misli se i na formalna i neformalna pravila. Kao primer formalnih pravila može se navesti: ustav, zakoni i zvanična i obavezujuća pravila (propisi) koje donosi vlast. Neformalna pravila su ona kojih se ljudi pridržavaju ali koja su nastala spontano. Ona nastaju na osnovu običaja i tradicije, odnosno na iskustvu ljudi. Dakle, formalna pravila se mogu smatrati spoljnim i u izvesnom smislu nametnutim, za razliku od neformalnih koja su više produkt tradicionalnih vrednosti i preživljenog iskustva. Za uspeh mnogih društvenih situacija koje se posmatraju i analiziraju kao igre, naročito za funkcionisanje tržišta i ekonomskog sistema, a samim tim i ukupnog društveno-političkog sistema, važno je da su formalna i neformalna pravila međusobno usaglašena. Usaglašenost ili harmoničnost formalnih i neformalnih pravila utiče na smanjivanje transakcionih troškova jedne igre, **jer stabilna pravila umanjuju neizvesnost i rizik.**

Sa ovim u vezi, teorija igara ima značajnu primenu u razmatranju institucionalnog aspekta nekog društvenog problema. Radi se zapravo o situacijama koje se posmatraju kao rezultat neke igre, odnosno procesa saradnji i borbe, aktera sa različitom moći i stepenom informisanosti, ali i različitim mehanizmom ciljeva i podsticaja. Upravo ovo potonje zavisi od institucija i pomenutih pravila.

Takođe, kako ljudi nisu uvek samo racionalni, tako se i njihovo ponašanje i odluke ne mogu posmatrati samo kao plod racionalizacije i nastojanja za maksimizacijom koristi. Da bi se čovek i njegovo ponašanje objektivno sagledali potrebno je primenjivati saznanja različitih disciplina (psihologije, sociologije, antropologije itd.). Ono u čemu je teorija igara takođe dala veliki doprinos jeste povezivanje ovih disciplina i njihovo stavljanje u funkciju

objašnjavanja ponašanja različitih društvenih grupa. Prema nekim mišljenjima, teorija igara podstakla je analizu širokog i snažnog uticaja institucija na proces odlučivanja i njegove rezultate, odnosno njihovog značaja za razumevanje stvarnog ponašanja različitih društvenih učesnika.²¹⁶

Konačno, kada je reč o odnosu pravila, odnosno institucija i teorije igara, teorija igara može biti dvostrano korišćena. Sa jedne strane, uz pomoć nje se može na dato okruženje (pravila) tražiti racionalno ponašanje igrača koje treba da rezultira najboljim rešenjem igre. Ali, sa druge strane, ona se koristi i kao analitički instrumentarij kojim se istražuje i analizira, kako promene pravila igre (odnosno promene institucija) utiču na očekivano ili poželjno ponašanje igrača. Dakle, u prvom slučaju institucije čine kontekst igre i posmatraju se kao data i nepromenljiva, a u drugom slučaju su institucije zapravo rešenje igre.

Pouke koje se mogu izvući ukazuju da javni menadžeri često imaju mogućnost da od igara nulte sume (a ponekad se dešava da neka situacija samo izgleda kao igra nulte sume, zbog nedostatka informacija) promenom određenih parametara stvaraju situacije sa nenultom sumom u kojoj svi akteri mogu biti na dobitku, kroz procese saradnje, participacije i zajedničke svesti o značaju javnog dobra. Osim toga oni mogu uticati na stvaranje poželjnih pravila. Dosadašnja iskustva pokazuju da ukoliko u javnom sektoru postoje otvoreni kanali komunikacije donosica odluka i građana, te odlučivanje u više krugova, građani se vremenom „uče“ saradnji i participaciji, što takođe stvara odnose međusobnog poverenja i predvidivost ponašanja aktera u javnom sektoru.

*

U okviru političkih nauka teorija igara je doživela primenu na nekoliko polja, kao što je pitanje fer raspodele koalicione dobiti, zatim u političkoj ekonomiji, javnom izboru, ali i u nekim pitanjima međunarodne politike. Osim toga, teorija igara je značajan instrument u analizi odlučivanja u javnom sektoru. Kako je već do sada navođeno, igrači, odnosno akteri u ovom slučaju su: građani ili glasači, političari, interesne grupe, države, lokalne samouprave itd.

Kada je reč o poznatijim autorima i njihovim delima, odnosno radovima koji su zasnovani na teoriji igara, može se navesti rad Antonija Daunsa, tj. njegova knjiga *Ekonomska teorija demokratije (An Economic Theory of Democracy)*, što je već pominjano u ovoj knjizi. Njegova ideja o konvergenciji političkih programa i ideologija (što je posledica želje političara prvenstveno da dobiju glas i približe se srednjem glasaču) u jednodimenzionalnom političkom prostoru, kao i ideja o racionalnoj ignoranciji, proističu zapravo iz teorije igara.

²¹⁶ B. Stojanović, nav. delo, str. 398.

Teorija igara takođe objašnjava ravnotežu, odnosno relativno trajnu stabilnost različitih oblika ili modaliteta vlasti, pa čak i kada je ona loša, odnosno kada bi veliki deo građana želeo da se forma političke vladavine promeni. Na primer, diktator, kao pojedinac, ne može tehnički držati sve poluge moći pod svojom neposrednom kontrolom. Ukoliko bi dovoljan broj ljudi ustao protiv diktatorskog režima on bi verovatno bio promenjen. Ipak, da bi se to desilo potrebna je slobodna komunikacija i koordinacija među građanima, a upravo se to u autoritarnim i diktatorskim režimima ometa. Ukoliko nema komunikacije i koordinacije građani se nalaze u igri zatvorenikove dileme. Ne znaju kako bi reagovali drugi građani i plaše se da bi bili kažnjeni ukoliko bi bili u manjini. Zato se radije opredeljuju za apstinenciju. Osim toga, građani su u ovom slučaju i u igri kukavice, jer iako bi rado podržali smenu lošeg vladara očekuju da će to neko drugi uraditi.

Još jedna, zasnovana na teoriji igara je i ideja o demokratskom miru, koja podrazumeva i pretpostavku ili verovanje da demokratske države među sobom ne ratuju. Ovo se objašnjava time da javna i otvorena debata, karakteristična za demokratije, šalje jasne i tačne informacije o namerama i ciljevima jedne države, što drugim igračima omogućava da na osnovu raspoloživih informacije definišu svoju strategiju, odnosno igru. Time je otvoren prostor za demokratsku debatu i mirno rešavanje konflikata, te se rat kao opcija isključuje. Nasuprot tome, teško je saznati intencije nedemokratskih država i njihovih lidera, kao i da li će se pridržavati dogovora. Naprosto, nedemokratske države se neće pridržavati nekih pravila igre, što stvara nepoverenje i otežava uslove igre. Stoga je uvek više nepoverenja a manje spremnosti na ustupke između igrača među kojima je bar jedan igrač nedemokratski (ne poštuje pravila igre).²¹⁷

Takođe, u međunarodnoj politici, uz pomoć teorije igara se može predviđati da dve države mogu ući u oružane sukobe, čak iako su njihovi lideri svesni troškova sukoba. Naime, rat može biti posledica asimetričnih informacija, kada države namerno pogrešno objavljuju ili predstavljaju kakvo i koliko oružje imaju u rukama, što ih stavlja u situaciju u kojoj teško mogu doći do kompromisa i izbegavanja upotrebe oružja. Međutim, uz pomoć teorije igara može se dati solidno objašnjenje zašto do rata ponekad dođe i između država koje, pojedinačno gledano, jesu za miroljubivo rešenje, odnosno jesu za izbegavanje rata.²¹⁸

²¹⁷ Gilat Levy, Ronny Razin, "It takes two: an explanation of the democratic peace", *Journal of the European Economic Association*, 2(1), pp. 1–29, MIT Press, 2004.

²¹⁸ O racionalističkom objašnjenju rata, tj. zašto rat izbija između država čiji su lideri racionalni, više u: James D. "Fearon, Rationalist Explanations for War", *International Organization*, Vol. 49, No. 3 (Summer, 1995), pp. 379–414.

Teorija igara takođe može da predvidi reakciju neke države ili pak njenih građana na neko novo pravilo ili zakon koji treba da se primeni. Na primer, jedan istraživač je pokušao da ustanovi odgovor na pitanje šta će države činiti po pitanju redukcije klimatskih promena, odnosno da li će se držati dogovora o klimatskim promenama. Zaključak je da ova ideja (odnosno dogovor država o redukciji gasova) neće biti realizovana u delu jer se igrači, tj. države nalaze u igri zatvorenikove dileme.²¹⁹ Inače, ovaj analitički instrument može biti vrlo koristan i pri analizi primene nekih EU propisa u nacionalnim državama.

²¹⁹ Peter John Wood, "Climate change and game theory", *Ecological Economics Reviews*, Vol. 1219 (1), pp. 153–170, Annals of the New York Academy of Sciences, February, 2011.

IV TEORIJA ODLUČIVANJA

4.1. Uvod i osnove teorije odlučivanja

4.1.1. Osnovni elementi

Iako teorija igara predstavlja jedan segment ili podskup teorije odlučivanja, upoznavši se sa njom upoznali smo se zapravo i sa osnovama teorije odlučivanja. Specifičnost teorije igara je u tome što se odlučivanje, odnosno igra uobičajeno odvija između dva svesna igrača, pri čemu ponašanje ili odluka jednog igrača determinira odlučivanje drugog. Kada je reč o teoriji odlučivanja uobičajeno se posmatra ponašanje i situacija jednog aktera čija je odluka determinirana stanjem okruženja ili okolnostima u kojima se nalazi.

Razmotrimo to na jednom krajnje jednostavnom primeru, koji, uprkos jednostavnosti, sadrži bitne elemente teorije odlučivanja.

Primer: Da li poneti kišobran?

Čovek ujutru izlazi iz kuće i zna da će veći deo dana provesti napulju obavljajući razne poslove. Prilikom spremanja stvari koje će poneti sa sobom on je u dilemi da li da ponese i kišobran. S jedne strane, radije ga ne bi poneo, pošto je glomazan i smeta mu pri obavljanju svakodnevnih poslova. Ali, ako se opredeli za tu opciju moguće je da padne kiša, što je opet nepoželjna situacija.

Dakle, ovom donosiocu odluka (skr. DO) su na raspolaganju dve opcije (poneti ili ne poneti kišobran). Ova činjenica je prvi i osnovni uslov u teoriji odlučivanja. Naime, odlučivanje je moguće samo onda kada postoji najmanje dve opcije (alternative). Stoga se odlučivanje u konciznoj i kratkoj formulaciji može definisati kao **izbor jedne između dve ili više opcija** (mogućnosti).

Kakva će odluka posmatranog DO biti (pod pretpostavkom da je racionalan) zavisi od njegovih **preferencija** ali i informacija o tome da li će tokom dana padati kiša. Verovatnoća da dan bude sunčan ili kišovit predstavlja okolnosti u kojima donosilac odluka odlučuje i ovo stanje ili okolnosti se u teoriji odlučivanja naziva **stanje prirode**.

Ako DO ima, sasvim logičnu, preferenciju da ostane suv, odnosno da ukoliko pokisne to ocenjuje kao vrlo nepovoljno, onda će poneti kišobran, ukoliko

na vremenskoj prognozi sazna da će dan biti tmuran i kišovit, te da je verovatnoća za padavine 90%. Naravno važi i obratno. Ako sazna da će dan biti sunčan a da su padavine malo verovatne (sa svega 20% verovatnoće) dobar izbor će mu biti da kišobran ostavi kod kuće. **Verovatnoća** da stanje prirode ima određene karakteristike je još jedan važan segment odlučivanja, a sa tim u vezi su još dva važna koncepta – rizik i neizvesnost. Naime, i pored saznanja da će dan biti sunčan sa verovatnoćom od 80% preostaje ipak verovatnoća od 20% da se takav scenario ne desi, te da kiša ipak padne. Zbog toga se kaže da DO donosi odluku u uslovima rizika. **Rizik**, dakle, uvek postoji kada se stanje prirode ne može utvrditi sa 100%. U ovom primeru DO ne bi rizikovao samo kada bi znao da je verovatnoća da dan bude sunčan ili kišovit 100%. Ipak, kada bi se u stvarnosti znalo stopostotno da će određene okolnosti da nastupe odlučivanje bi bilo krajnje jednostavno i zdravorazumsko, te ne bi bilo ni potrebe za naučnom disciplinom kao što je teorija odlučivanja. Zapravo, u realnosti su veoma retke situacije kada se nešto odlučuje a stanje prirode je predvidivo sa 100%. I ne samo to, katkad nije uopšte moguće ustanoviti verovatnoće za moguće scenarije. Pretpostavimo da DO iz prethodnog primera treba da donese odluku pre nego što je pogledao vremensku prognozu ili pre nego što je barem pogledao kroz prozor. On u takvoj situaciji nema nikakvu predstavu ni informaciju kakav se dan očekuje, a i dalje ima izbor od dve mogućnosti. Za odlučivanje u ovakvoj situaciji se kaže da se odvija u uslovima **neizvesnosti**. Dakle, neizvesna situacija (tj. stanje prirode) je znatno nepovoljnija od situacije sa rizikom. Kada znamo moguća stanja prirode i njihove verovatnoće tada govorimo o **uslovima rizika**, a kada znamo samo moguća stanja ali ne i verovatnoću sa kojom će se pojaviti onda govorimo o **odlučivanju u uslovima neizvesnosti**. Veliki deo teorije odlučivanja čini upravo adekvatno sakupljanje informacije i saznavanje verovatnoća za određena stanja prirode. Drugim rečima, da bi odlučivanje bilo što delotvornije stanje neizvesnosti treba prevesti u stanje što manjeg rizika.

Na kraju, treba istaći i da se odlučivanje odnosi na ljudsku slobodu, odnosno na to kako je koristimo ili, još preciznije, reč je o slobodi da se izabere jedna od dve ili više opcija sa namerom da se postigne neki cilj. Stoga se može reći da je glavni predmet teorije odlučivanja – odlučivanje shvaćeno kao **ciljno usmereno ponašanje u uslovima postojanja dve ili više opcija**.

*

Već u ovom kratkom primeru i tekstu dati su osnovni elementi teorije odlučivanja. Dakle, čak i najjednostavnije situacije (da li poneti kišobran) mogu se analizirati uz pomoć instrumenata teorije odlučivanja. Razume se, ovako jednostavni primeri služe samo kao ilustracija ili uvod u znatno složenije

situacije. Znatno je složenija, na primer, situacija u kojoj sud treba da odluči da li je osumnjičeni kriv ili ne. U ovom slučaju postoji mogućnost da sud učini dve greške: da osudi nevinu osobu ili da oslobodi krivu osobu. Koje principe sud treba da primenjuje s obzirom na to da je mnogo teža greška ako se osudi nevin nego ako se kriv oslobodi? Složena situacija je i odbor koji treba da donese jedinstvenu odluku kada njegovi članovi imaju različite stavove. Koja bi pravila oni trebalo da slede kako bi obezbedili da mogu da dođu do nekog rešenja čak i u uslovima neslaganja? Da li teorija odlučivanja može da pomogne u ovakvim situacijama? Odgovor je pozitivan i ova disciplina nudi rešenja za brojne problematične situacije koje se javljaju pri odlučivanju.

Osnovni elementi teorije odlučivanja

ODLUČIVANJE	Izbor između dve ili više opcija
DONOSILAC ODLUKE	Pojedinac, grupa, organizacija, metaorganizacija
KORISNOST	Preferencije i očekivana dobit – statistika
OKOLNOSTI ODLUČIVANJA	Stanje prirode (rizik i neizvesnost) – verovatnoća
MODELI ODLUČIVANJA	Racionalni, Ograničeno racionalni

4.1.2. Istorijat teorije o odlučivanju – faze razvoja

Samo odlučivanje je staro koliko i ljudski rod i gotovo da nema ljudskih aktivnosti koje ne uključuju određene odluke. Međutim, teorija odlučivanja kao naučna disciplina koja se sistematski bavi ovim procesom nastaje tek u prvoj polovini 20. veka (tridesete i četrdesete godine). Iako se proces odlučivanja proučavao i znatno ranije, radilo se uglavnom o interesovanju pojedinačnih nauka, kao što su sociologija ali i neke tehničke nauke. Verovatno i pod uticajem klasične škole o organizaciji i upravljanju smatralo se da donosioci odluka reaguju na predvidive načine, te da je potrebno definisati određena pravila koja, ako se slede, vode ka dobroj odluci. Ali, nakon Drugog svetskog rata doći će do prožimanja društveno-humanističkih i matematičko-tehničkih nauka i interesovanja i jednih i drugih za različite aspekte odlučivanja, kako tehničke tako i psihološko-bihejvioralne.²²⁰ To se manifestovalo i u već obra-

²²⁰ Ovo je u skladu sa razvojnim fazama generalne misli o organizaciji i upravljanju. Najstarija škola ili teorijski pristup organizacijama i upravljanju jeste tzv. klasična škola koja

đenoj teoriji igara. Od tada pa do današnjih dana odlučivanje se izučava kako sa bihevioralnog (ili kvalitativnog) aspekta tako i sa tehničkog (kvantitativnog). Tokom ovog perioda dešavalo se da jedan pristup dominira nad drugim, jer su ga istraživači naprosto smatrali superiornijim. Vremenom se ipak uvidelo da su oba pristupa značajna tako da je došlo do njihovog međusobnog prožimanja i sve izraženije multidisciplinarnosti ove discipline.

Kada je reč o kvantitativnom pristupu radi se zapravo o matematičko-analitičkoj osnovi za rešavanje problema, tj. odlučivanje, i obično je reč o velikim sistemima, a kada je reč o nekvantitativnom aspektu fokus je na preferencijama odlučioaca, teoriji korisnosti i analizi okruženja. U zadnje vreme pri odlučivanju se obilato koriste kompjuterske simulacije i, generalno, računarsko-informacione tehnologije.

Prva faza razvoja ove discipline vezuje se za četrdesete godine 20. veka i radove već pominjanih autora – Nojmana i Morgenšterna o teoriji igara koja je, kako je već opisano, poprilično ambiciozno nastojala da kroz kvantifikaciju definiše racionalno ponašanje.

Kako to obično biva, nove teorije i pristupi uvek otvaraju i nova pitanja, potrebu njihove provere i utvrđivanja mogućnosti za praktičnu primenu. Naredna, **druga faza** teorije odlučivanja se može vezati za pedesete godine, kada se nastojalo da se teorija igara, odnosno radovi dvojice autora približe realnosti. Ova nastojanja se vezuju za aktivnosti operacionih istraživanja²²¹

je trajala okvirno od 1880. do 1930-ih godina. Značajni predstavnici ove škole su Frederik Tejlor, Anri Fajol i Maks Veber, a fokus istraživača je prvenstveno na formalnim i tehničkim aspektima organizacije i nastojanjima da se problemi upravljanja reše racionalnom i naučnom analizom. Druga faza jeste škola međuljudskih odnosa (ili bihevioristički pristup) i vezuje se za period 1930–1950, kada se fokus istraživanja pomera ka čovekovoj prirodi i ponašanju pojedinaca i grupa, te istraživanju ljudske motivacije i potreba. Poznatiji predstavnici ove škole su: Čester Bernard, Abraham Maslov, Frederik Herzberg, Kris Argiris, Kurt Levin i mnogi drugi. Moderne i savremene teorije organizacije i upravljanja vezuju se za kontekst naučno-tehnološke i informacione revolucije.

²²¹ Operaciona istraživanja su matematička disciplina, veoma važna i za menadžment, odnosno upravljanje, pomoću koje se neka organizacija, odnosno sistem optimizuje (tj. alat kojim se nastoje utvrditi optimalne odluke na osnovu kvantifikacije bitnih elemenata). Ilustracije radi, operativna istraživanja pomažu da se nađe rešenje za sledeću situaciju – pitanje:

„Zanatlija se bavi grnčarstvom i pravi šolje i tanjire. Da bi se napravila šolja potrebno je 6 minuta, dok je za tanjir potrebno 3 minuta. Pri pravljenju šolje potroši se 75 gr, dok se za tanjir potroši 100 gr gline. Ukoliko ima 20 sati na raspolaganju za izradu svih proizvoda i 250 kg gline a zarada koju ostvari iznosi 2 eura po svakoj šolji i 1.5 eura po tanjiru, koliko šolja i tanjira treba da napravi kako bi ostvario maksimalnu zaradu?“ Marija Ivanović, *Operaciona istraživanja – vežbe*, Matematički fakultet, Beograd, 2013, str. 2.

Operaciona istraživanja su nastala najpre da pomognu u rešavanju nekih pitanja u vojnoj oblasti, da bi se potom primenjivala i u mnogim drugim, naročito poslovnim sistemima. Neke od oblasti operacionog istraživanja su: programiranje (linearno, nelinearno, dinamičko), višekriterijumska optimizacija, upravljanje zalihama itd.

i rad Instituta za upravljačke nauke (SAD), kasnije nazvan Institut za nauku o odlučivanju (engl. *Decision Sciences Institut*). Period tokom pedesetih i šezdesetih godina karakterisala je primena matematičkih modela i algoritama pri donošenju odluka i rešavanju problema u raznim oblastima upravljanja. Predstavnici ove faze su verovali da primena matematike i ekonomije, uz racionalan pristup, može da pomogne u rešavanju mnogih ljudskih problema.²²² Pristup odlučivanju je bio uglavnom tehnički, kvantitativan ali i normativan, odnosno preskriptivan. Normativnost, odnosno preskriptivnost ove discipline ukazuje na to da ona ne opisuje samo realnost već ukazuje i na poželjno buduće stanje (normativnost) i recept kako da se ono postigne (preskriptivnost). Ukratko, naučnici iz ove branše su verovali da oni (naučnici) najbolje znaju kakvu odluku treba doneti i da donosioci odluka treba samo da slede pravila teorije odlučivanja. Oni su samo delimično prihvatili uticaj praktičnog iskustva na kvalitet odluke, dok su u osnovi dobre odluke videli prvenstveno naučne metode i tehnike.

Krajem 60-ih i tokom 70-ih godina (što se može označiti novom, tj. **trećom fazom** u razvoju teorije odlučivanja) uvode se novi koncepti koji su predstavnicima prethodne faze bili nepoznati, a to su: subjektivna verovatnoća (*subjective probability*) i teorija korisnosti. Radilo se zapravo o svojevrsnoj „humanizaciji” prethodne faze, jer se uvidelo da čisto naučne i tehničke odluke (preporuke) neće za svakog čoveka biti jednako prihvatljive, budući da ljudi odlučuju i na osnovu svojih uverenja, vrednosti, ličnih preferencija i sl. Uticajan rad nakon koga su ovi koncepti postali „standardno mesto” u teoriji odlučivanja je knjiga *Osnovi statistike* američkog autora Leonarda Sevidža iz 1972. godine.²²³ Tokom sedamdesetih godina dolazi i do konstruisanja (računarskih) sistema za podršku u odlučivanju (engl. *Decision Support System, DSS*). Međutim, treba obratiti pažnju da u nazivu ovog sistema stoji reč podrška. To znači da su predstavnici ove faze smatrali da je kombinacijom snage ljudskog uma i kompjutera moguće unaprediti odlučivanje, ali da sistem za odlučivanje i objektivne procedure ipak ne mogu da zamene čoveka kao donosioca odluka. Iako je priznavano da čovek ima značajnu ulogu u odlučivanju, te da primena DSS dosta zavisi od uloge čoveka koji je posmatran kao jedan od podsistema odlučivanja, istraživači odlučivanja se nisu udubljavali i istraživali ljudsku prirodu i psihu. Zbog toga je ova disciplina, u ovoj fazi još uvek bila pretežno normativna (preporuke za odlučivanje), a deskriptivni

²²² “Mathematical approaches to problem solving and decision making were the bread-and-butter tools”. Andrew Vazsonyi, Decision Making: Normative, Descriptive and Decision Counseling, Managerial and Decision Economics, *Decision Sciences Perspectives*, Special Issue: Vol. 11, No. 5, (Dec., 1990), pp. 317–325, Wiley, p. 317.

²²³ Leonard Jimmie Savage, *The foundations of Statistics*, Dover Publications, New York, 1972.

pristup, kojim se objašnjava kako funkcionise čovekova svest i zašto su done- te odluke baš takve, razviće se tokom osamdesetih godina.

Naredna faza se vezuje za osamdesete godine kada se sve više psiholo- ga interesuje za mehanizme kojim ljudi rešavaju probleme (*human problem solving*) i ubrzo se pojavljuje bihejvioralni pristup donošenju odluka.²²⁴ Ovaj pristup je pretežno deskriptivan jer je fokus na načinu kako funkcionise čo- vekova svest. Osim toga, istraživači ovog pristupa su se interesovali i izuča- vali greške koje ljudi čine prilikom donošenja odluka i rešavanja problema. Primetilo se da za rešavanja problema nije dovoljno da postoji mogućnost da se ustanovi najbolja odluka, već da je izuzetno važno da ona bude adekvatno shvaćena, od strane kako onih koji treba da je realizuju tako i od onih na koje se odnosi. Otuda se javila potreba za analitičarima – savetnicima, odnosno ljudima koji ne samo da znaju da ustanove dobru odluku već i koji su kadri da je na dobar način prezentuju, odnosno da u izvesnom smislu budu učitelji i edukatori.

Od devedesetih godina 20. veka dolazi do naglog razvoja kompjutera i kompjuterskih tehnologija, a savremeni informacioni sistemi značajno i trajno menjaju upravljanje, te otvaraju nova pitanja i izazove za nauku o odlučivanju. Sistem čovek-mašina je postao realnost a sistemi za podršku u odlučivanju su postali upotrebljivi u sve većem broju životnih oblasti. Možda i najznačajnije otkriće koje je uticalo na razvoj nauke o odlučivanju i primenu sistema za podršku u odlučivanju jeste veštačka inteligencija. Tzv. ekspertski sistemi, kao prvi korak u primeni veštačke inteligencije su zapravo klonovi ljudskog razmišljanja.²²⁵ Oni kombinuju (ljudsku) psihologiju rešavanja problema sa veštačkom inteligencijom i mahom ignorišu tradicionalne instrumente nauke o odlučivanju. I dok analiza odlučivanja i sa njima povezani DSS pružaju podršku i olakšavaju donošenje odluke koju ipak čovek treba da donese, dotle se ekspertski sistemi ponašaju kao ljudi, tj. odlučuju umesto ljudi (simuliraju čoveka).²²⁶

²²⁴ Reprezentativni radovi ovog pristupa su: George Wright (ed.) *Behavioral Decision Theory: An Introduction*, Springer US, New York, 1985; Robin M. Hogarth, *Judgment and Choice: The Psychology of Decision*, John Wiley & Sons, New Jersey, 1980.

²²⁵ Ekspertski sistem je kompjuterski sistem, odnosno softver koji služi za rešavanje kompleksnih problema, pri čemu se „ponaša”, tj. imitira čoveka koji je stručnjak za određenu oblast. Na zadati problem ekspertski sistem pretpostavlja kako bi rezonovali stručnjaci i, shodno tome, nudi rešenje. Ovaj sistem je zasnovan na velikim bazama znanja (tj. podataka i informacija) i tzv. *if-then* pravilima programiranja. Prvi ekspertski sistemi se pojavljuju još tokom 70-ih godina, ali tek u naše vreme doživljavaju „procvat” i postaju istinski uspešan oblik veštačke inteligencije.

²²⁶ Napomena: nabranje i određivanje razvojnih faza teorije odlučivanja ne treba shva- titi kruto, budući da je reč o veoma dinamičnoj disciplini koja se nije podjednako razvijala u celom svetu. Ove podele više služe kao orijentir za razumevanje različitih pristupa i oblasti

Razvoj i faze teorije odlučivanja

PERIOD (OKVIRNO)	FOKUS INTERESOVANJA / ISTRAŽIVANJA
1940–1950	Teorija igara, kroz kvantifikaciju racionalizovati odlučivanje
1950–1960	Operaciona istraživanja, dominantno normativno-preskriptivni pristup, „vera” u račun i racionalnost, čovek kao DO biva potisnut, treba prvenstveno slediti uputstva koje daje nauka
1960–1970	„Humanizacija” teorije odlučivanja, interesovanje za čovekovu psihi i funkcionisanje svesti, razvoj kompjutera, fokus je i na snazi ljudskog uma i na snazi kompjutera, razvoj sistema za podršku u odlučivanju
1980–1990	Produblјivanje istraživanja ljudske psihe, jačanje biheviorističkog i deskriptivnog pristupa, sistem čovek-mašina, začetak IT revolucije
1990–	I dalje interesovanje za „unutrašnju” prirodu čoveka uz brz razvoj računarskih i komunikacionih tehnologija (ekspertski sistemi, veštačka inteligencija)

4.1.3. Normativno-preskriptivno i deskriptivno u teoriji odlučivanja

Kratkim predstavljanjem faza razvoja nauke o odlučivanju dotakli smo zapravo i pitanje različitih pristupa odlučivanju. Treba napomenuti da nastanak nove faze ili novih pogleda na odlučivanje nije derogirao (ukidao) prethodne postulate kao pogrešne, već ih je pre dopunjavao i činio ovu disciplinu upotreblјivijom i bližom realnim čovekovim potrebama. Shodno tome, mogu se identifikovati dva osnovna pristupa u teoriji odlučivanja (negde se navode i tri), a to su: 1) normativni (odnosno normativno-preskriptivni) i 2) deskriptivni (bihevioralni).

ove discipline. Slična podela data je i u tekstu „Kratka istorija odlučivanja”, u kojoj autori konstatuju četiri faze: 1) era šanse (misli se na početnu fazu u vreme nastanka i razvoja teorije igara i period dominacije matematičkih proračuna i objektivnih procedura), 2) susret sa svešću, 3) mašina koja misli i 4) „romansa stomaka” (engl. *the romance of the gut*), pri čemu se pažnja ponovo posvećuje unutrašnjoj, suptilnoj prirodi čoveka i njegovoj sposobnosti da (pred)oseti šta je dobra ili loša odluka. Leigh Buchanan, Andrew O’Connell, “A brief history of decision making”, *Harvard Business Review*, 84(1), pp. 32–41, January 2006.

Normativno-preskriptivni pristup već po svom nazivu ukazuje na to da je reč o kreiranju receptata za dobro odlučivanje i dobre odluke. To znači da je moguće definisati određene procedure i standarde koje treba slediti da bi se došlo do valjane odluke. U osnovi ovih procedura stoji „jasna” računica šta je u datom trenutku najisplativije da se uradi, tj. odluči (optimalnost). *Dva osnovna elementa ovog pristupa su očekivana korisnost i verovatnoća, a najbolji ishodi se dobijaju kvantifikacijom i računanjem najboljeg ishoda.* Ovaj pristup se oslanja na logiku, matematiku, statistiku i kvantitativno viđenje sveta a donosilac odluka se posmatra kao potpuno racionalno biće. To je istovremeno i nedostatak ovog pristupa, kako zbog nemogućnosti da se kvantifikuju svi aspekti čovekovog života tako i zbog toga što čovek nije uvek (ili nije samo) racionalan već i emocionalan, odnosno iracionalan.

Deskriptivni pristup (naziva se i bihejvioralni) se ne bavi pitanjem šta treba odlučiti (šta je dobra odluka), već zašto ljudi u stvarnosti donose određenu odluku (koja često nije u skladu sa preporukama teorije odlučivanja). Fokus je na istraživanju determinanti koje utiču na čoveka da odlučuje i da se ponaša na određen način. Ljudi često ne donose optimalne odluke iz razloga što ili ne poseduju relevantne informacije ili, pak, što složena ljudska psiha i raznolikost među njima (u pogledu na svet, filozofiju života, vrednostima, iskustvu) utiču na to da različiti ljudi različito reaguju u istim situacijama, tj. uslovima. Ovaj pristup se oslanja na brojne društveno-humanističke discipline kao što su: psihologija, sociologija, politikologija, filozofija. I dok se u prvom pristupu glorifikuje matematička računica, preciznost i racionalnost, u ovom se pažnja pridaje raznim ljudskim fenomenima kao što su: **kognitivna simplifikacija** (sklonost ka uproščavanju stvarnosti), **racionalna ignorancija** (zanemarivanje nekih informacija), **heuristika** (tj. iskustvo), **imaginacija**, **intuicija**, **emocije** i sl. Najznačajniji predstavnik ovog pristupa je Herbert Sajmon (*Herbert A. Simon*, 1916–2001), koji je u istraživanjima odlučivanja uveo model „ograničene racionalnosti”. Osnovna pretpostavka ovog modela je da ljudi najčešće ne tragaju za najboljom već zadovoljavajućom odlukom (više reči o ovome će biti u narednom odeljku). Ovaj autor je i dobitnik Nobelove nagrade za svoj doprinos u izučavanju procesa odlučivanja.

4.1.4. Interdisciplinarnost teorije odlučivanja

Iz prikaza istorijata i osnovnih pristupa teorije odlučivanja očigledna je i njena interdisciplinarnost. „Teorijom odlučivanja se bave istraživači koji sebe identifikuju kao ekonomiste, statističare, psihologe, politikologe, socio-

loge i filozofe.”²²⁷ Ipak između njih postoji i svojevrsna „podela posla”, pa se tako politikolozi posebno interesuju za razne aspekte kolektivnog, odnosno javnog odlučivanja i pravila glasanja, psiholozi se više interesuju za ponašanje pojedinaca i grupa pri donošenju odluke, dok se filozofi bave pitanjima racionalnosti i vrednosti u fundamentalnom smislu. Ekonomija i statistika su uglavnom usmerene na pitanja korisnosti i verovatnoće dolaska do (ne)povoljnih ishoda, dok matematika kao univerzalni instrument nudi modele za izračunavanje optimalnih stanja nekog sistema.

Slika 13. *Interdisciplinarnost teorije odlučivanja*



Izvor: Harrison E. Frank, *The managerial decision-making process*, Houghton Mifflin, Boston, 1975, pp. 40–53.

4.2. Pristupi odlučivanju, vrste odluka i područja odlučivanja

Pre nego što se detaljnije upoznamo sa teorijom odlučivanja i kasnije njenom primenom u javnom sektoru, potrebno je ukazati na neke važnije

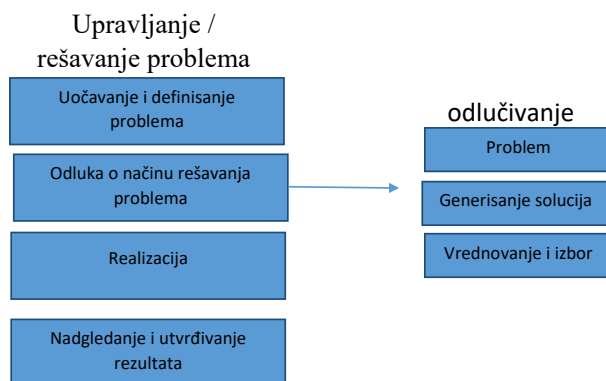
²²⁷ Sven Ove Hansson, *Decision Theory: A Brief Introduction*, Royal Institute of Technology, Stockholm, 1994, p. 6.

pojmove i koncepte i dati njihove definicije, odnosno odrednice. Najpre treba uočiti razliku između:

- **odlučivanja**, shvaćenog kao izbor jedne od dve ili nekoliko raspoloživih opcija i
- **rešavanja problema**, što je širi pojam u odnosu na odlučivanje jer se pored donošenja odluke odnosi na njenu realizaciju (sprovođenje) i utvrđivanje rezultata.

Još jedan često pominjan izraz u kontekstu ove discipline jeste i upravljanje. Iako ima autora koji upravljanje izjednačavaju sa odlučivanjem, mi ćemo se opredeliti ipak za drugi, tj. sveobuhvatniji pristup po kome je upravljanje bliže izrazu rešavanja problema, budući da ono obuhvata ne samo proces odlučivanja već i koordinaciju i upravljanje resursima (ljudskim, finansijskim, tehničkim) u funkciji realizacije odluke i postizanja cilja. Ukratko, upravljanje se može označiti kao proces u kome bitne elemente čine: konstatacija i identifikacija problema, donošenje odluke radi njegovog rešavanja, realizacija, utvrđivanje rezultata i izveštavanje.

Slika 14. Odnos upravljanja i odlučivanja



Nakon ustanovljavanja šta odlučivanje jeste, treba još ukazati na:

- **različite pristupe** procesu donošenja odluke;
- **vrste odluka i područja odlučivanja** i
- **prirodu** u kojoj se proces savremenog odlučivanja odvija (raspoloživo vreme i resursi za donošenje odluke).²²⁸

²²⁸ Napomena: literatura o različitim pristupima odlučivanju, klasifikacijama odluka, oblastima odlučivanja i sl. je veoma obimna, te koncizno predstavljanje ovih tema nosi rizik od simplifikacije i izostavljanja nekih važnih tema. Uprkos tome, koncizan prikaz je dat i bazira se na, po mišljenju autora, osnovnim i najvažnijim temama.

4.2.1. Kvantitativni i heuristički pristup odlučivanju

Najpre, odlučivanju, odnosno rešavanju problema se može pristupiti na dva osnovna načina:

- 1) odlučivanje zasnovano na kvantitativnim analizama i
- 2) odlučivanje zasnovano na nekim drugim (nekvantitativnim) osnovama – odlučivanje zasnovano na iskustvu, intuitivno odlučivanje – heuristika.

Kada je reč o odlučivanju zasnovanom na **kvantitativnim analizama** treba imati na umu i danas sve intenzivniju primenu informacionih tehnologija i sistema. Osnovu ovog pristupa odlučivanju čine činjenice, odnosno podaci i indikatori koji ukazuju na postojeći problem i kasniji (ne)uspeh donete odluke, odnosno na stepen ostvarenosti postavljenog cilja. Dakle, kvantitativni pristupi zahtevaju da je problem dobro poznat i definisan, da postoje jasni indikatori koji ukazuju na problem, zatim da postoje informacije o raspoloživim opcijama, što sve omogućuje da se u datim uslovima donese najbolja, odnosno optimalna odluka. Pod optimalnom odlukom se može smatrati ona koja efektivno rešava problem uz istovremeno mali utrošak resursa (princip efikasnosti). Glavni problem ovog pristupa je njegova složenost, kao i to što u realnosti često nije moguće obezbediti sve uslove za donošenje najbolje odluke, usled nedostatka resursa, potrebnih informacija, znanja, pa čak i interesovanja.

Alternativni pristupi odlučivanju zasnivaju se na **heuristici**. Reč heuristika podrazumeva tehnike ili metode rešavanja problema, otkrivanja novog saznanja ili učenja bez sprovođenja detaljnog istraživanja i sakupljanja podataka. Pretpostavka ovog pristupa je da je nalaženje optimalne (najbolje) solucije, a na osnovu objektivno sakupljenih valjanih i dobro obrađenih podataka, često otežano ili praktično neizvodljivo zbog nedostatka resursa ili vremena za odlučivanje. Zbog toga je odlučivanje bazirano često na prethodnom iskustvu ili intuiciji. Stečena iskustva i preživljeni događaji, oformljeni stavovi itd. omogućavaju da se brže dođe do odluke, naročito ako je reč o odlučivanju u već poznatoj situaciji. Takođe, razni vidovi intuitivnog odlučivanja mogu biti zasnovani na instinktu, neposrednom opažanju, odnosno na donošenju odluke bez temeljnog rasuđivanja i analize realnosti. Ipak, i pored toga što ovi oblici odlučivanja mogu da ubrzaju i olakšaju sam proces donošenja odluka, postoje i veliki rizici i mogućnosti za pogrešnu odluku zbog sklonosti ljudi ka ishitrenom zaključivanju, preteranom redukcionizmu ili uprošćavanju realnosti i prenaglašenom uticaju ličnih verovanja, stavova, doživljaja i sl. Još jedan karakterističan koncept ili ideja koji dolazi od heurističkog pristupa odlučivanju jeste ideja o zadovoljavajućoj odluci. Dok se kvantitativne analize i racionalni modeli bave ustanovljavanjem najbolje odluke, heuristički

pristup koncipira ideju zadovoljavajuće odluke, smatrajući da ljudi u realnosti nisu skloni kompleksnom i često napornom utvrđivanju optimalne odluke, već svoje „traganje” okončavaju utvrđivanjem prve povoljne (tj. zadovoljavajuće) prilike.

4.2.2. Ekonomski vs administrativni čovek

Iz odnosa optimalna vs zadovoljavajuća odluka nastao je i model, odnosno dihotomija „ekonomski – administrativni čovek”.²²⁹ Odlučivanje „ekonomskog čoveka” u organizaciji je u potpunosti racionalno. Ono se zasniva na dve vrste premisa: empirijskoj (činjeničnoj) i normativnoj (vrednosnoj). Činjenične premise čine znanje i informacije o organizaciji i njenom okruženju, a vrednosne čine ciljevi, kao i moralni i zakonski okviri. Na primer, za službenika odgovornog za održavanje parkova alternative, odnosno akcije koje mogu da se preduzimaju su: košenje trave, sađenje biljaka, održavanje staza, odnošenje smeća itd, zatim vrednosti su pravno i društveno prihvaćeni standardi izgleda parka, čistoće i sl., dok su činjenice: raspoloživi budžet i troškovi, raspoložive metode rada.²³⁰

Racionalnost odlučivanja je u tome što racionalni, odnosno ekonomski čovek bira onu odluku koja dovodi do maksimizacije njegovog cilja. On to postiže tako što ima jasne informacije o sadašnjem stanju, jasnu predstavu o budućem stanju (cilju koji želi da ostvari), kao i različitim opcijama koje stoje na raspolaganju. I s obzirom na svoj vrednosni okvir (cilj koji želi da ostvari), kao i na činjenično stanje on bira optimalnu, odnosno za date uslove najbolju odluku. Da bi došao do nje on treba da sledi određenu recepturu, odnosno faze prilikom donošenja odluka (obično su te faze: utvrđivanje problema, generisanje solucija, njihovo vrednovanje i odabir najpovoljnije).

²²⁹ Tvorac ovog modela je Herbert Sajmon, autor izuzetno uticajne knjige pod naslovom *Administrative Behaviour*, koja je objavljena 1947. godine. Herbet A. Simon, *Administrative Behavior – A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, The Macmillan Company, New York, 1947. Osnovna Sajmonova ideja je da proces odlučivanja čini „srce” administracije, te da se organizacije najbolje mogu razumeti kroz analizu procesa odlučivanja. Njegov konceptualni okvir za analizu odlučivanja čine psihologija i ekonomija. Sajmon je za svoj doprinos nauci u izučavanju procesa odlučivanja dobio i nobelovu nagradu 1978. godine.

²³⁰ Upravo ovaj primer navodi Herbet Sajmon u svojoj knjizi. Herbert A. Simon, *Administrative Behavior – A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Third Edition, The Free Press, Collier Macmillan Publishers, London, UK, 1976, p. 188.



Herbert Sajmon
1916–2001

Modelu ekonomskog čoveka Sajmon suprotstavlja model administrativnog čoveka. Sajmon konstatuje da je „ekonomski čovek” zapravo idealan model, te da u realnosti postoje brojna ograničenja prilikom procesa odlučivanja koji bi bio imanentan ekonomskom čoveku. Sajmon ukazuje na to da ljudi u realnosti često nisu u mogućnosti da slede procedure koje će im obezbediti optimalnu odluku, već da će pre delovati tako da dođu do zadovoljavajuće ili „dovoljno dobre” odluke. U tom procesu (odlučivanja) „administrativni čovek” se zadovoljava pojednostavljenjima, uzimajući u obzir samo činioce

koje je u stanju da iskoristi.²³¹ Elementi koji ograničavaju racionalni model – ekonomskog čoveka su: nesvesni elementi čoveka, lična uverenja, vrednosti, dostupnost informacija i njegovi ciljevi koji se ne moraju uvek poklapati sa organizacionim.²³²

Stoga je realno ponašanje u poređenju sa racionalnim modelom ograničeno barem na tri načina:

- 1) racionalni model zahteva kompletno znanje i anticipaciju posledica do kojih vodi svaki od izbora, a zapravo u realnosti je znanje o posledicama uvek fragmentirano, tj. nepotpuno;
- 2) pošto posledice leže u budućnosti, često mora da se koristi imaginacija usled odsustva iskustvenih osećaja kako bi se buduće stanje vrednovalo, ali to vrednovanje budućeg stanja može biti samo delimično (*imperfectly*) anticipirano i konačno;
- 3) racionalnost zahteva izbor između svih mogućih alternativa, ali u realnosti smo najčešće upoznati sa tek nekolicinom solucija, odnosno mogućnosti izbora.²³³

Imajući ova ograničenja na umu, model administrativnog čoveka se u poređenju sa modelom ekonomskog čoveka razlikuje u dva osnovna aspekta:

1. „Dok ekonomski čovek maksimizira – bira najbolju alternativu od svih raspoloživih, njegov „rođak”, administrativni čovek zadovoljava – traži akciju koja je zadovoljavajuća ili dovoljno dobra;
2. Ekonomski čovek radi sa „realnim svetom” uzimajući u obzir svu njegovu kompleksnost, dok administrativni čovek razmatra svet kroz

²³¹ Mijat Damjanović, *Menadžerska revolucija*, Zavod za užbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1990, str. 214.

²³² H. Simon, op. cit., p. 241.

²³³ Ibid., p. 188.

uprošćeni model, uzimajući u obzir samo mali broj faktora koje smatra najznačajnijim”.²³⁴

Ekonomski i administrativni čovek – komparativni pregled:

EKONOMSKI ČOVEK	ADMINISTRATIVNI ČOVEK
Donosi odluke krajnje racionalno. Posедуje potpuno znanje o problemu i situaciji u kojoj se odlučuje	Donosi odluke koje su dovoljno dobre, odnosno zadovoljavajuće pošto potpuno znanje o problemu i situaciji u kojoj se odlučuje nije moguće. Ono je uvek delimično.
Poseduje kompletnu listu svih mogućih opcija – izbora	Pošto se posledice odlučivanja (izbor konkretne opcije) dešavaju u budućnosti nije ih moguće u potpunosti i precizno predvideti.
Poseduje racionalni sistem rangiranja svih opcija, te donosi odluku koja će maksimizirati korist	Konačni izbor je mnogo češće zadovoljavajući nego maksimizirajući.

Izvor: Herber Simon, *The shape of automation for man and management*, NY: Harper Textbooks, New York, 1965.

4.2.3. Vrste odluka

Postoji veći broj kriterijuma na osnovu kojih se odluke mogu razvrstati. Jedna od čestih podela odluka (autor *Simon*) jeste podela na **programirane** i **neprogramirane** odluke. Programirane odluke, na šta već i samo ime ukazuje, rutinskog su karaktera i procedure i rutine za njihovo donošenje se mogu standardizovati. Reč je o odlučivanju u poznatim uslovima, što stvara osnov za njihovu relativno stabilnu proceduru donošenja. Za razliku od njih, neprogramirane odluke nastaju u neplaniranim situacijama i nepredvidivom okruženju i nejasnim budućim posledicama različitih odluka. Stoga je ovakvo odlučivanje znatno kompleksnije i zahteva studiozan pristup predmetu odlučivanja u kome se moraju sagledati brojni faktori i sprovesti složene analize kojima se dolazi do razumevanja uzroka problema i potencijalnih rešenja.

²³⁴ H. Simon, op. cit., p. xxix.

Jedna od klasičnih klasifikacija odluka jeste i ona s obzirom na uslove, odnosno raspoložive informacije u kojima se odluka donosi. Po ovom kriterijumu odluke se mogu razvrstati na one koje se donose:

- 1) u uslovima **izvesnosti**,
- 2) u uslovima **rizika** i
- 3) uslovima **neizvesnosti**.

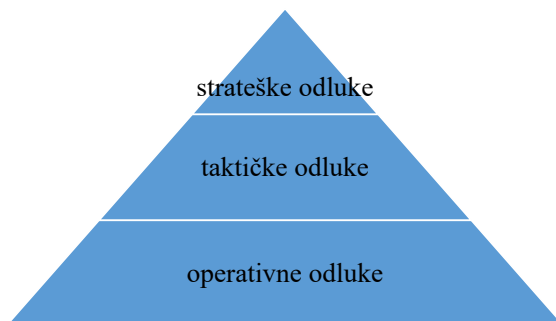
Pod izvesnošću se podrazumeva situacija kada donosilac odluke ima informacije o različitim ishodima alternativa, ili, još formalnije rečeno, kada su poznate informacije o mogućem stanju prirode. Na primer, trgovac – prodavac neke robe koji pouzdano zna stepen njene potražnje na tržištu nabavljaće onoliko robe koliko je ona tražena. Ukoliko bi nabavio manju količinu to bi značilo da propušta deo zarade, a ukoliko bi nabavio veću količinu rizikovao bi da neprodana roba propadne. Međutim, ovakve situacije su retke, a kada se dese uglavnom pojednostavljaju odlučivanje. Mnogo češći slučaj je donošenje odluke u uslovima neizvesnosti i rizika, pri čemu je za donosioca odluka odlučivanje u uslovima rizika ipak povoljnije od odlučivanja u uslovima neizvesnosti. Naime, u uslovima rizika su poznate verovatnoće mogućih stanja prirode, tj. mogućih ishoda različitih alternativa, dok u uslovima neizvesnosti nisu poznate čak ni ove verovatnoće. Trgovcu iz prethodnog primera je povoljnija situacija kada nabavlja robu sa očekivanom pretpostavkom da će je prodati sa verovatnoćom od 80%. Uprkos verovatnom „scenariju”, preostaje 20% verovatnoće sa nepovoljnim „scenarijom” i mogućem gubitku. Zbog toga je njegova odluka doneta u uslovima rizika. Najnepovoljnija situacija je kada posmatrani trgovac uopšte nema informaciju o potražnji robe koju nabavlja i na kojoj pokušava da zaradi. Tada je reč o uslovima neizvesnosti.

Još jedan način klasifikovanja odluka je na **rutinske, kreativne i pregovaračke**. Rutinske odluke se donose u situaciji kada se grupa ljudi ili organizacija slaže oko postavljenog cilja, a osim toga postoje i uhodane tehnike ili metodi kako da se taj cilj ostvari. Kod kreativnih odluka postoji saglasnost oko cilja ali ne i oko odgovarajuće metode za njegovo postizanje. Međutim, u uslovima najmanje saglasnosti, usled konfrontacije različitih interesa ili vrednosnog sistema, kada nedostaje saglasnost i oko cilja, a samim tim i oko metoda, neophodno je pregovaranje kako bi se došlo do srednjeg, odnosno prihvatljivog rešenja.

Podela odluka koja se često sreće u literaturi jeste i podela na: **strateške, taktičke i operativne** odluke. Strateške odluke su opšteg karaktera sa dugoročnim posledicama. Uglavnom ih donose donosioci odluka najvišeg nivoa u organizaciji, i fokusirane su uglavnom na efekat, odnosno cilj (daju odgovor na pitanje: **Šta** želimo da postignemo?). Taktičke odluke predstavljaju razradu strateških odluka. Obično ih donosi srednji nivo upravljača, a fokus ovih

odluka je na efikasnosti, odnosno daju odgovor na pitanje: **Kako** da postignemo cilj? Konačno, operativne odluke predstavljaju svakodnevnu primenu i realizaciju viših odluka na konkretnim slučajevima. One su uglavnom tehničke i postoje unapred definisane procedure njihove realizacije.

Slika 15. *Vrste odluka u organizaciji*

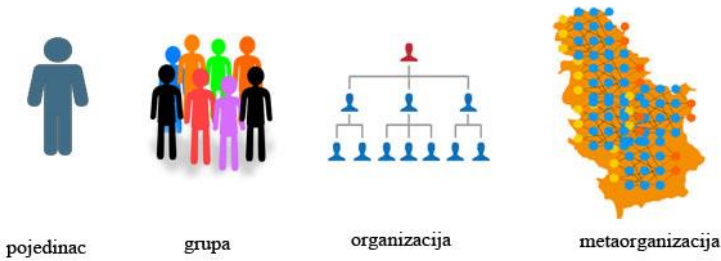


Ovde se može povući i svojevrsna paralela između odlučivanja u javnom sektoru, gde izabrani politički predstavnici usvajaju opštu politiku i strateške dokumente – smernice u kom jedna zajednica – država treba da se kreće, dok uprava razrađuje ove smernice kroz razradu izvršnih (taktičkih i operativnih) odluka nastojeći da postavljene ciljeve postigne što efikasnije. U slobodnijem tumačenju ova podela može da se uporedi i sa hijerarhijom pravnih akata – gde bi zakon imao stratešku prirodu (usmeren je na određeni cilj, donosi ga vrh vlasti, tj. zakonodavna vlast – izabrani političari), sekundarni akti bi imali karakteristike taktičkih odluka (njih donose organi uprave u kojima uglavnom rade profesionalni službenici), dok bi primena ovih odluka na konkretnim slučajevima, „na terenu” ili u praksi, imala karakteristike operativnih odluka. Slična paralela, uz takođe slobodnije tumačenje može da se povuče i u strateškom upravljanju: strategija – akcioni plan – projekat (ili pojedinačna mera).

4.2.4. Područja odlučivanja: individualno, grupno, organizaciono, metaorganizaciono

Područje primene teorije odlučivanja je izuzetno široko i ono se kreće od individualnog do globalnog (državnog) odlučivanja. Preciznije, teorija odlučivanja se bavi odlučivanjem: **pojedinaca**, zatim **grupe**, **organizacije** i **metaorganizacije** (grad, region, država).

Slika 16. Područja odlučivanja



Sa porastom broja donosilaca odluka raste i složenost ove materije. Teoriju odlučivanja je najjednostavnije sagledati na primeru pojedinca i pojedinačnog odlučivanja, a najkompleksnije kada je reč o globalnom odlučivanju. Ipak, da bi se adekvatno shvatilo grupno, organizaciono i globalno odlučivanje potrebno je dobro izučiti odlučivanje na nivou pojedinca.

Odlučivanje na nivou pojedinca, odnosno individualne odluke, bitno su determinirane osobinama samog pojedinca, njegovim iskustvom, obrazovanjem, vrednosnim obrascem i sl. Poslednjih decenija su rađena brojna istraživanja u ovoj oblasti koja su pokazala određene tendencije u ponašanju pojedinaca prilikom donošenja odluka. Tako, na primer, pojedinci često „precenjuju” niske verovatnoće povoljnog ishoda a „potcenjuju visoke” nepovoljnog ishoda, zatim im je lakše da upoređuju parove alternativa nego skup alternativa. Uočeno je i da se često ponašaju tako da naprosto odbijaju predloge savetnika i analitičara odlučivanja čak i kada su njihovi predlozi zasnovani na pouzdanim osnovama.²³⁵

U savremenom društvu pojedinac je, po pravilu, član određene grupe, odnosno organizacije, bilo da je reč o radnom kolektivu, političkoj partiji, organizaciji civilnog društva i sl. Međutim, **grupno odlučivanje** se ne može posmatrati kao prost zbir pojedinačnih odluka i preferencija, jer pojedinci u grupi čine novi entitet i pod uticajem grupe dobijaju nove karakteristike. Grupno odlučivanje ima svoje generalne prednosti i nedostatke. Prednosti su svakako u tome što veći broj ljudi može adekvatnije da sagleda problem i da identifikuje veći broj alternativa. Osim toga, grupna odluka će verovatnije više pogodovati celoj grupi ili organizaciji, odnosno društvu na koje se odnosi nego u situaciji kada je donosi pojedinac. Sa druge strane, nedostaci se prvenstveno manifestuju kao sporost u odlučivanju. Osim toga, kao nedostatak se navodi i fenomen grupnog mišljenja koje nastaje kao posledica uticajnih pojedinaca u grupi ili insinucija kako bi grupa trebalo da se ponaša (o ovome će naknadno biti više reči).

²³⁵ Suknović, Čupić, nav. delo, str. 51.

Organizaciono odlučivanje podrazumeva donošenje opštih odluka koje bitno determiniraju celu organizaciju, odnosno njenu uspešnost i svrhovitost. Tako, na primer, kao organizacija se može posmatrati jedno veliko preduzeće ili lokalna samouprava. Organizacione odluke, iako usvaja hijerarhijski gledano najviše upravljačko telo (npr. upravni odbor ili opštinsko veće), trebalo bi da su pripremljene i pretresane na grupnom nivou. Pored toga, važno je da su ovim odlukama uključene preferencije raznih grupa unutar organizacije i da se obezbedi pristanak što većeg broja ljudi koji čine organizaciju. Ovakvi pristupi (inkluzivni, participativni) ne samo da doprinose efektivnosti organizacione odluke već i stvaraju svojevrsan emocionalni naboj i identifikaciju sa organizacijom kod onih koji će te odluke sprovoditi, pa i kod onih na koje se te odluke odnose. Brojna istraživanja ukazuju da je za uspeh upravljanja, kako na organizacionom tako i na metaorganizacionom nivou, izuzetno važno da se u proces odlučivanja uključuju grupe koje će odluku sprovoditi u praksi, kao i grupe na koje će se te odluke odnositi.

Metaorganizaciono odlučivanje se odnosi na mogućnosti primene teorije odlučivanja na nivou ukupnosti svih organizacija jedne države. Reč je o opštim odlukama jedne zajednice koje se odnose na sve njene pripadnike – građane. Te odluke su u funkciji dobrobiti svih građana, odnosno ostvarenja javnog interesa. One se odnose prvenstveno na odluku o organizaciji države i društva, te mehanizmu i sadržini odlučivanja koji se odnose na neka bazična pitanja kao što su alokacija resursa, proizvodnja i distribucija dobra i usluga.

4.2.5. Raspoloživo vreme za odluku

Važan faktor koji determinira pristup i način odlučivanja jeste raspoloživo vreme za donošenje odluke. Što je više vremena na raspolaganju to je moguć veći stepen primene teorije odlučivanja i raznih analitičkih modela. Ali, ukoliko je vremena za odluku malo donosilac odluka je više prinuđen da se oslanja na sopstvenu procenu, intuiciju, odnosno na heurističke metode odlučivanja.

Upravo zbog nedostatka vremena ili, kako se danas kolokvijalno kaže, „ubrzavanja vremena”, karakteristike savremenog doba često forsiraju brzo donošenje odluka.²³⁶ U današnjem globalizovanom svetu informacije se

²³⁶ O fenomenu ubrzanja današnjeg sveta piše savremeni nemački sociolog Hartmut Rosa u svojim knjigama: 1. *Ubrzanje* (Hartmut Rosa, *Beschleunigung*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Mein, 2005) i 2. *Odnosi prema svetu u doba ubrzanja* (Hartmut Rosa, *Weltbeziehungen im Zeitalter der Beschleunigung*, Suhrkamp Verlag, Berlin, 2012). Druga knjiga je 2019. prevedena na srpski jezik u izdanju izdavača Akademska knjiga.

emituju i primaju praktično trenutno, ma na kojoj tački zemljine kugle bili emiter i prijemnik. Protok ljudi, kapitala, roba i usluga se širom sveta veoma ubrzao usled naučno-tehnološkog razvoja i uopšte čovekove moći da menja svet oko sebe. U takvim okolnostima društveno-političke promene u jednom kraju sveta izazivaju kao lančana reakcija promene u drugom kraju. Sve brži razvoj tehnologije čini bržim i zastarevanje tekućih alata i obrazaca rada i ponašanja i forsira primenu novih tehnologija i brojne adaptacije kako bi se održao korak sa savremenošću. Zbog takvih okolnosti i odluke koje se donose (bilo u proizvodnom – profitnom, odnosno javnom sektoru) moraju da budu donete brzo. Po nekim proračunima, do 1980. godine prosečno vreme na raspolaganju za donošenje strateških odluka iznosilo je više meseci ili čak godina, dok je za operativne odluke na raspolaganju stajalo vreme od nekoliko dana. Nakon 1990. dolazi do naglog smanjenja raspoloživog vremena za odlučivanje, pa tako iza 2000. godine raspoloživo vreme za strateške odluke je slično kao i vreme za operativne do 1980. i ono iznosi svega nekoliko dana, dok operativne odluke ponekad moraju da se donose i u roku od nekoliko sati, ili čak od nekoliko minuta.²³⁷

4.3. Analiza odlučivanja i modeli analize odlučivanja

Iako postoji veći broj modela odlučivanja, oni proizlaze i predstavljaju razradu ili kombinaciju dva osnovna modela, o kojima je već bilo nešto reči, a to su:

- 1) **klasični ili tradicionalni racionalni model** (baziran na ideji ekonomskog čoveka) i
- 2) **model Herberta Sajmona** (baziran na ideji administrativnog čoveka).

Osnovu prvog – racionalnog modela čine kvantifikacija, jasno ustanovljavanje kriterijuma odlučivanja, identifikacija svih mogućih izbora, njihovo precizno i sistematsko poređenje i odabir najpovoljnije opcije. U pozadini ovih procesa stoji kompleksan analitički rad, sakupljanje i analiza podataka i informacija, a sve to zahteva znatne resurse (vreme, znanje, novac). Kad je reč o drugom pristupu, on se više oslanja na heuristiku, prethodno iskustvo, intuiciju, procene i slične elemente. U realnosti je ovaj model često primenjivan iz nekoliko razloga: jednostavniji je od racionalnog, često nema dovoljno

²³⁷ Suknović, nav. delo, str. 19, slika 1.5.

vremena ili resursa za detaljne analize i sakupljanje informacija, ali i zbog ljudske prirode i sklonosti da se pre oslanjamo na sopstvene procene i iskustvo nego na objektivne analize.

Postoje i detaljnije podele modela odlučivanja i one uglavnom proizlaze iz osnovne i predstavljaju njihovu dalju specifikaciju. U literaturi se sreće i četvoročlana podela:

- 1) racionalni model,
- 2) model ograničene racionalnosti,
- 3) intuitivni i
- 4) kreativni.

Iako je reč o različitim modelima, iza njih stoji i nekoliko zajedničkih elemenata. To je najpre:

1. problem koji treba rešiti;
2. postojanje više različitih opcija kojima se na problem može reagovati i
3. tehnika odabira jedne od dve ili više opcija.

Ono po čemu se ovi modeli odlučivanja razlikuju jesu: priroda problema, količina i kvalitet raspoloživih informacija o problemu i mogućim opcijama i značaj odluke i nivo (ne)spremnosti da se ulože veliki resursi.

Tako, racionalni model odlučivanja se primenjuje kod odluka kojima se pridaje veliki značaj (postoji spremnost da se posveti maksimalna pažnja i resursi), gde je želja donosioca odluka maksimizacija rezultata (nastojanje da se ustanovi najbolja a ne zadovoljavajuća odluka) i kada, što je najvažnije, postoji mogućnost sakupljanja veće količine informacija o mogućim alternativama i njihove kvantifikacije.

Model ograničene racionalnosti se primenjuje u slučaju kada je manje spremnosti za utrošak resursa pri odlučivanju, kada se donosioci odluka zadovoljavaju dovoljno dobrom odlukom i kada postoji bar minimum kriterijuma (kvantitativnih) na osnovu kojih se opisuju problem i moguće alternative.

Intuitivni model odlučivanja je adekvatan za situaciju kada nije do kraja jasan cilj koji treba da proizađe iz odluke a pri tome stoji kratak vremenski rok (vremenski pritisak) u kom mora da se donese odluka, sakupljanje informacija je skupo, a donosilac odluka već ima iskustva sa problemom na koga se odluka odnosi.²³⁸

²³⁸ Na primer, lokalna vlast kao cilj ima unapređenje položaja lokalnih preduzetnika ali nema precizno definisane i kvantifikovane aspekte tog cilja. Umesto detaljnog terenskog istraživanja predstavnici vlasti mogu na osnovu poznavanja lokalne sredine, ranijeg iskustva i neposredne komunikacije sa privrednicima da identifikuju njihove probleme i da na tom polju deluju.

Konačno, kreativni model odlučivanja se primenjuje kada ne postoje informacije o mogućim solucijama na rešenje problema, tj. kada treba posvetiti pažnju generisanju solucija a pri tome ima dovoljno vremena i želje da se DO predanije posveti odlučivanju.

*

Međutim, tri potonja modela (ograničena racionalnost, intuitivni i kreativni), ako se pažljivije sagledaju, mogu se u svojoj suštini posmatrati kao nepotpuni racionalni model („Sajmonov” model), jer u svakom od njih nedostaje ponešto iz racionalnog modela (tj. ograničava potpunu racionalnost). Tako, u modelu ograničene racionalnosti nedostaju spremnost da se ulože znatniji resursi u sam proces odlučivanja, u intuitivnom modelu manjkaju informacije (naročito kvantifikovane i kriterijumi, odnosno indikatori) o samom efektu koji treba da se postigne, a u kreativnom nedostaju informacije o solucijama.

Stoga, iako je odlučivanje složen proces i donosilac odluka treba da odabere model odlučivanja koji je najpodobniji za datu situaciju, profesionalno odlučivanje i odlučivanje u javnom sektoru treba da teži što je više moguće racionalnom modelu odlučivanja, budući da savremeni kontekst (pre svega računari, informacione tehnologije i dostupnost informacija) to omogućava u daleko većoj meri nego što je ranije bio slučaj.

*

Sada je vreme da se detaljnije predstave dva osnovna modela – racionalni i „sajmonovski”. Klasični, odnosno **racionalni model odlučivanja** se sastoji iz sekvencijalnog procesa koji se uobičajeno (tako se najčešće navodi u literaturi) sastoji od sledećih faza:

1. identifikacija problema;
2. sakupljanje podataka o problemu (analiza uzroka i posledica problema) i identifikacija kriterijuma odlučivanja;
3. istraživanje i identifikacija solucija (tj. mogućih akcija – odgovora na problem);
4. vrednovanje solucija;
5. odabir solucije.

Ovih pet faza se odnose, dakle, samo na segment odlučivanja, a kada je reč o rešavanju problema na ovo bi se još nadovezali 6. realizacija (implementacija) odluke i 7. nadgledanje i vrednovanje rezultata.

Primer:

U Srbiji postoji problem nesigurnih puteva što se manifestuje velikim brojem saobraćajnih nezgoda. Ako bi nadležno telo trebalo da donese određenu politiku, odnosno odluku sa ciljem smanjivanja broja nezgoda, racionalni model bi podrazumevao sledeće aktivnosti:

- sakupljanje informacija o problemu i uspostavljanje kriterijuma (šta ukazuje na problem, šta znači da je buduća odluka uspeła ili neuspela);
- ustanovljavanje mogućih akcija koje bi se mogle preduzeti. To bi značilo utvrđivanje potencijalnih akcija kao što su: 1) oštrije kazne, 2) intenzivnije kontrole saobraćajne policije, 3) unapređenje saobraćajne infrastrukture, 4) zahtevniji uslovi pri dobijanju vozačke dozvole, 5) informativna kampanja i podizanje svesti i podizanje saobraćajne kulture, itd. U realnosti najčešće nema sredstava ni mogućnosti da se svaka od ovih akcija realizuje, niti je to potrebno. Stoga treba:
- primeniti određene kriterijume i odabrati najbolju moguću odluku (ili set odluka). Postoje brojni kriterijumi koji se primenjuju pri evaluaciji alternativa, ali načelno to su: 1. programski kojim se utvrđuje veza birane akcije i uzroka problema, tj. u kojoj meri se rešava problem određenom akcijom, 2. ekonomski i finansijski (potrebna sredstva, troškovi i dobiti neke akcije) i 3) tehničko-administrativni (postojanje organizacionih i ljudskih resursa/kapaciteta da se određena odluka realizuje).

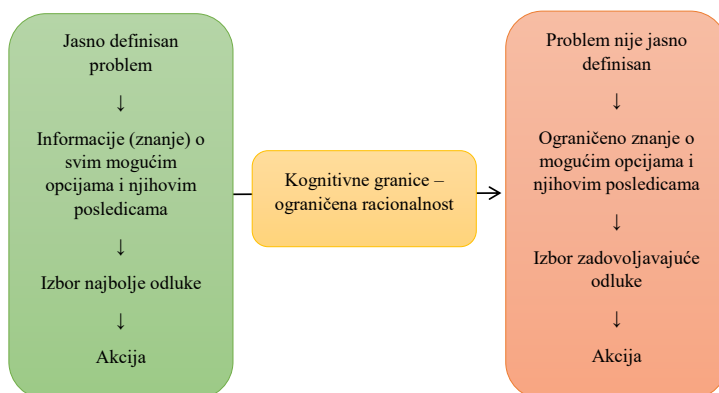
U ovom primeru bi se mogla doneti optimalna, odnosno najbolja moguća odluka ukoliko bi postojalo dovoljno preciznih informacija i potpuno jasno definisan problem, kao i jasne informacije o svim mogućim akcijama. Do ovih informacija moglo bi se doći kroz zahtevno istraživanje kojim bi se ustanovilo šta je zaista uzrok problema (da li je reč o nesavesnim vozačima, o starim vozilima, o lošim putevima, saobraćajnoj (ne)kulturi), zatim ko je najčešći učesnik nezgoda (mladi, stari, sa skupim i brzim autima ili ljudi sa starim i sporim autima), u koje vreme se događaju najčešće nezgode, na kojim deonicama itd. Ukratko, racionalni model bi mogao da se primeni pod uslovom da se dođe do brojnih relevantnih informacija i kvantitativnih podataka. Upravo ovaj uslov napadaju kritičari ovog modela među kojima je najpoznatije ime Herbert Sajmon koji je i skovao termin ograničena racionalnost (engl. *bounded rationality*). On je smatrao da klasični model odlučivanja može da bude koristan za rešavanje nekih teorijskih – opštih problema, ali da nije baš podoban za rešavanje praktičnih problema, kada ponašanje donosioca odluka, njegov intelekt, informacije i vreme kojim raspolaže čine kontekst koji

onemogućava, odnosno ograničava primenu racionalnog modela. Smatrao je da je racionalno odlučivanje ograničeno iz sledećih razloga:

- nedostatak informacija ili nepotpune informacije čine da donosilac odluka nije u potpunosti svestan svih prednosti i nedostataka moguće odluke;
- intelektualne i kognitivne sposobnosti – donosilac odluke može biti u situaciji da ne razume prirodu i kompleksnost problema o kome treba da donese odluku i
- nedostatak vremena – da se svaka potencijalna odluka (solucija ili alternativa) vrednuje.

Sva ova ograničenja dovode do toga da su odluke „suboptimalne”, odnosno da su slabije od optimalne odluke koje bi bile rezultat klasičnog racionalnog modela.²³⁹

Slika 17. Modeli odlučivanja – potpuna i ograničena racionalnost



Shodno svojim stanovištima, Herbert Sajmon je ponudio model odlučivanja koji se sastoji od tri velike faze. Prva faza je obaveštajna faza (engl. *intelligence*). Tokom nje DO sakuplja informacije o predmetu odlučivanja iz okruženja i konteksta samog predmeta, kao i o mogućim odgovorima – solucijama na određenu situaciju, tj. problem. Druga faza predstavlja izradu (engl. *design*) kriterijuma koji će se primenjivati na moguće opcije i, konačno, treća faza je primena kriterijuma na moguće opcije i izbor (engl. *choice*).

Na primer, lokalna vlast koja pred sobom kao zadatak ili cilj ima unapređenje položaja preduzetnika na svom području, može da preduzme veći broj akcija (unapređenje lokalne poslovne infrastrukture, davanje zajmova, subvencionisanje, poreske olakšice, pojednostavljenje

²³⁹ <http://ecomputernotes.com/mis/decision-making/boundedrationality>

administrativnih procedura vezanih za poslovanje, informativne i edukativne kampanje i sl). Koji će akciju preduzeti zavisi od kriterijuma koji će biti primenjeni. Kriterijumi u ovom slučaju mogu biti razni: troškovi određene akcije, vreme potrebno za realizaciju akcije, vreme nakon koga će se videti efekti akcije, namera da se pomogne konkretnim subjektima ili svim na lokalnom području. itd.

U ovom modelu odlučivanja proces se može više puta odvijati sve dok se ne dođe do zadovoljavajuće odluke. Na primer, ukoliko DO dođe do faze izbora ali se ne zadovolji primenom utvrđenih kriterijuma na date akcije, on se može vratiti korak unazad i odrediti dodatne kriterijume, ili se može vratiti u prvu fazu i ustanoviti naknadne moguće akcije. Proces se završava u onom trenutku kada je DO zadovoljan izborom (primenom kriterijuma na ustanovljene potencijalne akcije). Krajnji rezultat je, dakle, zadovoljavajuća odluka sa aspekta DO, što ne mora biti i najbolja moguća odluka na osnovu objektivnih kriterijuma koje bi sugerisao racionalni model odlučivanja. Zapravo, u ovome i jeste bit Sajmonovog modela odlučivanja (iako su faze slične kao i kod racionalnog modela) jer se više oslanja na psihologiju i psihološke karakteristike DO, pri procesuiranju informacija koje dobija iz okruženja. Za razliku od njega, racionalni model objašnjava odlučivanje prvenstveno na osnovu ekonomskih pobuda čoveka i čiste – objektivne računice.

Konačno, analiza odlučivanja treba da rezultuje odabirom najpogodnijeg modela odlučivanja za date uslove. Do njega se dolazi kroz detaljniju opservaciju problema odlučivanja (strukturiranost i granice problema), zatim ustanovljavanje očekivanih koristi (shodno preferencijama donosioca odluka), ali i rizika i neizvesnosti, kao i na osnovu raspoloživog vremena i resursa za donošenje odluke. Odabrani model odlučivanja čini skup alata ili tehnika koji nam pomažu da shodno našim nazorima, tj. onome što vrednujemo ustanovimo dobru odluku. Vrednost može biti čisto brojana, kao što je na primer finansijska dobit od realizacije nekog javnog projekta, ali može imati i druge oblike, kao što je zadovoljavanje potreba građana, unapređenje ekološkog stanja nekog područja i sl. Dakle, kakav god tip vrednosti da je u pitanju to što se želi ili očekuje prilikom odluke o nekoj akciji se u teoriji odlučivanja naziva **očekivana korisnost**. To je prvi bitan element ove teorije i veliku pomoć u izračunavanju koristi nam pruža statistika. Drugi bitan element teorije odlučivanja jeste verovatnoća da se očekivana korist realizuje.

4.4. Očekivana korisnost – prvi osnovni element teorije odlučivanja

Ako bi klasičnu teoriju odlučivanja trebalo svesti na nekoliko ključnih reči, onda se može reći da su to očekivana **korist** i **verovatnoća** da se do nje dođe. Tema ovog poglavlja je prvi element (korisnost i izračunavanje korisnosti), a u narednom poglavlju se detaljnije bavimo temom verovatnoće.

4.4.1. Jednoatributivna korisnost

Suštinu ova dva elementa i izračunavanje korisnosti možemo ilustrovati na jednom zamišljenom uprošćenom primeru:

Lokalna vlast (opština) je u prethodnom periodu angažovala privatnu firmu za snabdevanje građana javnom uslugom. Ta firma je pobedila na tenderu i potpisala petogodišnji ugovor sa opštinom, po kome opština isplaćuje firmi 500.000 evra, a ona je dužna da tokom perioda trajanja ugovora snabdeva građane javnom uslugom. Nakon isteka ovog ugovora raspisan je novi tender. Na njega se prijavila ista ova firma, sa istom ponudom kao i u prethodnom ciklusu (500.000 evra), ali se pored nje pojavila i druga firma sa jeftinijom ponudom, koja za istu količinu posla traži 350.000 evra. Okolnosti u kojima treba doneti odluku su sledeće:

- firma iz prethodnog perioda je na zadovoljavajući način izvršila posao, građanima je isporučena kvalitetna usluga i, s obzirom na to iskustvo, očekuje se da bi ova firma bila pouzdan partner i u budućnosti;
- ipak, druga firma ima znatno povoljniju ponudu, ali kako je reč o novoj i manje afirmisanoj firmi postoji rizik da ovaj partner „podbaci”, tj. da ne isporuči kvalitetno uslugu. U tom slučaju procenjeno je da bi opština morala naknadno da interveniše i to bi je koštalo dodatnih 250.000 evra.

Dakle, treba doneti konačnu odluku, da li se opredeliti za prvu firmu i isplatu od 500.000, ili za drugu i isplatu od 350.000, pri čemu postoji rizik da se ovaj trošak poveća na 600.000 (tj. 350.000 + 250.000 ukoliko se desi nepovoljan scenario).

Odgovor daje jednostavna statistička računica kojom se izračunava ukupna očekivana korist. U ovom slučaju za opštinu je korisno da za što manje novca postigne očekivani rezultat (efikasnost). Dakle, u opciji 1 je izvesna ukupna isplata od 500.000 i to je ukupan očekivani trošak (posmatrano iz ugla opštine). Ovo se formalno može zapisati i kao:

$$500.000 \times 1 = \underline{500.000}, \text{ a jedinica označava verovatnoću od } 100\%.$$

U opciji 2 sigurna količina isplate je 350.000, ali njoj se dodaje i potencijalni naknadni trošak pomnožen sa verovatnoćom njegovog dešavanja, tj:

$$350.000 + 250.000 \times 0,5 = 350.000 + 125.000 = \underline{475.000}$$

Kada se uporede ukupne očekivane koristi vidi se da je bolji izbor opcija dva, jer je 475.000 manje (jeftinije) od 500.000. Već da je pod istim okolnostima nova firma tražila za svoju uslugu 400.000 onda bi ukupan očekivan trošak bio 525.000, što bi za opštinu značilo da se opredeli za već isprobanog partnera.

Treba još pojasniti zašto je potencijalni naknadni trošak od 250.000 pomnožen brojem 0,5. Reč je o čisto matematičkoj verovatnoći da nova firma može dobro ili loše da obavi svoj deo posla. Kako je situacija ili/ili, verovatnoća da se desi povoljan, odnosno nepovoljan scenario je 50%, tj. 50/100, odnosno 0,5. Naravno, možemo zamisliti i situaciju u kojoj predstavnici opštine sprovode istraživanje sa ciljem utvrđivanja kredibiliteta i pouzdanosti nove firme. Tada informacije do kojih dođu mogu da utiču na promenu procene verovatnoće nekog događaja, pa bi se ovaj broj iz primera množio sa brojem većim ili manjim od 0,5 u zavisnosti da li i u kojoj meri očekuju određeni scenario.

*

Ovaj primer je jednostavan jer je reč o jednom akteru (opštini) koji treba da odabere jednu od dve opcije. Međutim, situacija postaje složenija kada postoji veći broj opcija. To će biti ilustrovano sledećim primerom.

Trgovac zarađuje tako što nabavlja robu po nižim cenama na veletržištu i prodaje je po višim cenama u maloprodaji. On treba da odluči sa koliko jedinica nekog proizvoda treba da snabde svoju radnju. Reč je o proizvodu koji ima rok trajanja pa ukoliko se u određenom vremenskom periodu ne proda to dovodi do gubitka. Posmatrani trgovac raspolaže sledećim informacijama:

- Cena proizvoda u veleprodaji je 10€ a, u maloprodaji 15€, pa je zarada po proizvodu 5€,
- Na osnovu iskustva i ranije potražnje zna da će u periodu do isteka roka upotrebe potražnja biti između 10 i 15 proizvoda,
- Za svaki neprodani proizvod ima gubitak od 10€.

U ovoj situaciji trgovac može da se opredeli za siguran ali i minimalan dobitak odlukom da nabavi 10 jedinica proizvoda. Kako je zarada po jednom proizvodu 5€ njegova ukupna zarada bi bila 50€. Međutim, ako se desi da potražnja bude čak 15, dakle za 5 više od ponude, trgovac ne ostvaruje 25€. Potencijalna zarada, da se trgovac opredelio za nabavku 15 jedinica proizvoda, se u teoriji odlučivanja naziva očekivano žaljenje. U suprotnoj situaciji, tj. kada bi trgovac nabavio 15 jedinica i prodao svih 15, tada bi imao maksimalnu dobit i žaljenje nula. Međutim, rizik se sastoji u tome što potražnja može biti ispod 15, a u najslabijem slučaju samo 10 i tada bi trgovac ostvario veoma nepovoljan rezultat, tj. 0€ (za 10 prodatih jedinica bi zaradio ukupno 50€, ali bi na preostalim 5 imao gubitak od 50€).

Pitanje je da li je moguće objektivno ustanoviti najbolju odluku i strategiju koje bi trgovac trebalo da se pridržava. Teorija odlučivanja uz pomoć jednostavnih formula nudi ovakve odgovore. Ovakve situacije se obično predstavljaju tabelarno i to tako što se u kolonama (vertikala) upisuju moguće akcije – odluke a u vrstama (horizontala) moguća stanja prirode (izraz koji se koristi u teoriji odlučivanja a u ovom primeru odnosi se na različitu potražnju). U preseku kolona i vrsta nalaze se moguće isplate (dobiti, tj. očekivane koristi):

	potražnja					
	10	11	12	13	14	15
nabavka						
10	50	50	50	50	50	50
11	40	55	55	55	55	55
12	30	55	60	60	60	60
13	20	35	50	65	65	65
14	10	25	40	55	70	70
15	0	15	30	45	60	75

Dakle, u koloni *nabavka* su opcije od kojih treba jednu izabrati a u redovima *potražnja* su moguća stanja prirode. Koju god opciju da izabere trgovac očekuje određenu dobit ali isto tako ima i tzv. žaljenje, odnosno dobit koju nije ostvario zbog svog izbora.

Za ovakve situacije postoji nekoliko kriterijuma na osnovu kojih se može doneti odluka.

Jedan kriterijum je kriterijum pesimizma ili kako se još u teoriji odlučivanja naziva *maximin* kriterijum. U ovom slučaju odluka se donosi tako što se prvo izdvoje minimalne dobiti za svaku od opcija, a onda se među njima traži maksimalna vrednost. U ovom primeru minimalne dobiti su: 50, 40, 30, 20, 10 i 0, a najveća među njima je 50, pa je i konačna odluka nabavka 10 jedinica proizvoda. Međutim, reč je o trivijalnosti i situaciji kada donosilac odluke ima nisku toleranciju na mogući rizik od gubitka.

Druga metoda je primena kriterijuma žaljenja ili tzv. *mini-max* metoda, pošto se prvo izdvoje maksimalna žaljenja a onda među njima traži najmanji, odnosno minimalni iznos. Gornja tabela sa tzv. žaljenjima (tj. neostvarenim dobitcima ili ostvarenim gubicima) izgledala bi ovako:

	potražnja					
	10	11	12	13	14	15
nabavka						
10	0	5	10	15	20	25
11	10	0	5	10	15	20
12	20	10	0	5	10	15
13	30	20	10	0	5	10
14	40	30	20	10	0	5
15	50	40	30	20	10	0

Maksimalna žaljenja su:

nabavka	Max žaljenja
10	25
11	20
12	20
13	30
14	40
15	50

Dakle, ukoliko trgovac nabavi 10 jedinica proizvoda njegovo maksimalno žaljenje je 25, a najveće ukoliko se opredeli za nabavku 15 jedinica. Po ovom kriterijumu rešenje je odabir najmanjeg žaljenja, a u ovom slučaju dve opcije imaju isto minimalno žaljenje pa je preporuka trgovcu da nabavi 11 ili 12 jedinica proizvoda.

Još jedan interesantan pristup u donošenju odluka u situacijama poput ove jeste i *Laplasov kriterijum*. On se svodi na izračunavanje srednje vrednosti očekivane dobiti za svaku opciju, a potom se od tih vrednosti bira najveća. Laplasov kriterijum se primenjuje na sledeći način:

1. u slučaju nabavke 10 jedinica proizvoda srednja vrednost dobiti je:
 $50 \times 0,17 \times 6 = 51$.

Pojašnjenje: ako trgovac nabavi 10 jedinica i potražnja bude 10 on je u tom slučaju ostvario dobit od 50. Ukoliko potražnja bude 11 ili veća on i dalje ostaje na dobiti od 50 jer je sve proizvode već prodao. Verovatnoća da potražnja bude baš 10 ili određeni broj u rasponu od 10 do 15 je $1/6$, odnosno 0,17. Po istom principu se izračunava srednja dobit i za preostale opcije, tj,

2. u slučaju nabavke 11 jedinica proizvoda srednja vrednost dobiti je:
 $40 \times 0,17 + 55 \times 0,17 \times 5 = 54$
3. za 12 jedinica srednja vrednost je: $30 \times 0,17 + 55 \times 0,17 + 60 \times 0,17 \times 4 = 55$
4. za 13 jedinica: $20 \times 0,17 + 35 \times 0,17 + 50 \times 0,17 + 65 \times 0,17 \times 3 = 51$
5. za 14 jedinica: $10 \times 0,17 + 25 \times 0,17 + 40 \times 0,17 + 50 \times 0,17 + 70 \times 0,17 \times 2 = 45$ i
6. za 15 jedinica: $0 \times 0,17 + 15 \times 0,17 + 30 \times 0,17 + 45 \times 0,17 + 60 \times 0,17 + 75 \times 0,17 = 38$.

Kada se pogledaju dobijeni rezultati (srednja vrednost očekivane dobiti):

nabavka	srednja vrednost dobiti
10	51
11	54
12	55
13	51
14	45
15	38

vidi se da je najveća vrednost 55 pa je preporuka trgovcu da se opredeli za nabavku 12 jedinica proizvoda.

U oba primera za donosioca odluka bi bila idealna situacija da sigurno znaju kakve će okolnosti nastupiti. Ako bi trgovac 100% znao da će potražnja biti npr. 14 nikakvih dilema ne bi imao oko svog izbora. Kako ima načelno 6 mogućnosti i 6 mogućih stanja prirode on svakom dodeljuje matematičku verovatnoću od 1/6. Ali, ukoliko se upusti u istraživanje i dođe do relevantnih informacija ove verovatnoće mogu da dobiju drugačije vrednosti. Što se verovatnoća nekog događaja približava jedinici, tj. 100% to je odlučivanje izvesnije i lakše. Sa druge strane, problem je i to što takvo istraživanje i takve informacije koštaju. Moguće je da trošak za takve informacije bude veći od dobiti do koje se dođe pri odlučivanju u uslovima niskog rizika. Stoga je zadatak dobrih menadžera i donosilaca odluka da sagledaju da li je efikasnije odlučivanje na osnovu matematičke verovatnoće (u teoriji se ovo naziva i odlučivanje bez apriori verovatnoća) ili da se sprovede istraživanje kako bi se došlo do apriornih verovatnoća.

*

Ipak, navedeni primeri spadaju u jednostavnije kada je reč o teoriji odlučivanja zbog toga što je korisnost jasno ustanovljena i kvantifikovana. U oba primera kada se govori o korisnosti reč je zapravo o novcu, koji je brojiva kategorija i koju je moguće egzaktno iskazati (kvantitativno). Zbog toga je ovaj pristup naročito koristan i primenljiv u poslovnom svetu i privatnom sektoru jer privatne firme i investitori imaju kao primarnu korist profit. Kada postoji samo jedan kriterijum odlučivanja (kao što je novčana zarada u prethodnom primeru) tada govorimo o **jednoatributivnoj teoriji korisnosti**.

Investitor koji ulaže svoj novac u akcije očekuje određene isplate za moguće ishode. Kombinacijom, tj. ukrštanjem podataka o očekivanoj dobiti sa verovatnoćom njegovog ishoda dobija se prilično jasan rezultat šta treba učiniti (odlučiti). Da li će investitor odabrati strategiju, tj. odlučiti da ide na sigurniji ali izvesniji dobitak, ili pak na veći dobitak (uz veći rizik od gubitka) zavisi i od njegovih ličnih karakteristika i stanja u kome se nalazi. Te karakteristike i stanje zavise i od unutrašnjih (psiholoških) karakteristika donosioca odluka (npr. rezistentnost, tj. sklonost ka riziku ili sigurnosti), ali i od spoljašnjih okolnosti (npr. ulog od 1000 evra ne znači isto za čoveka iz srednje klase kome je to mesečna zarada i za čoveka koji je već milioner). Zbog toga se razlikuje **subjektivni i objektivni pristup korisnosti**, a sa tim u vezi važno je poznavati karakteristike DO, bez obzira da li je reč o pojedincu ili grupi, odnosno organizaciji.

4.4.2. Višeatributivna korisnost

Kada je reč o javnom sektoru, odlučivanje je znatno složenije u odnosu na privatni i profitni sektor, najpre iz razloga što za organizacije javnog sektora profit nije jedini cilj (a nekad nije uopšte cilj). I dok je jednoj privatnoj firmi generalni cilj jasan i pri tom merljiv (profit, odnosno novac), kod organizacija javnog sektora generalni cilj je javni interes, odnosno donošenje takvih odluka koje će biti usklađene sa potrebama građana. Na primer, jedno javno preduzeće svakako treba da vodi računa o svom finansijskom poslovanju i zarada, odnosno profit JP od obavljanja delatnosti je dobrodošao. Međutim, JP se osniva prvenstveno zarad snabdevanja građana određenom javnom uslugom (ili robom). Zbog toga funkcija uspešnosti (a samim tim i važna determinanta) pri donošenju odluka u JP ne može biti samo profit kao u privatnom preduzeću već i kvalitet pružene javne usluge. Dakle, ovde se pojavljuju bar dve (a mogu se identifikovati i druge) bitne karakteristike (atributa), pa se zbog toga u ovakvim slučajevima koristi **višeatributivna teorija odlučivanja**. Ona je znatno složenija za konceptualizaciju, modeliranje i primenu (za razliku od jednoatributivnog pristupa) ali za javni sektor svakako adekvatnija, te buduća istraživanja u ovom polju treba da budu fokusirana na nju i njenu primenu u javnom sektoru. Savremeni razvoj računarskih tehnologija i informacionih sistema daju veću mogućnost praktične primene ovih pristupa.

Navedimo još jedan primer da bismo ilustrovali višeatributivnost odlučivanja u javnom sektoru. Iskoristićemo primer iz prvog dela knjige (uz manje modifikacije) kada lokalna samouprava ima u svom vlasništvu slobodnu parcelu i treba da odluči da li da je pretvori u javnu površinu (npr. u park), da je proda građevinskom investitoru za izgradnju privatnih stanova ili da na njoj izgradi socijalne stanove. Kada bi se primenila jednoatributivna teorija odlučivanja, gde bi glavni atribut, odnosno korisnost bila novčana isplata, nije teško zaključiti da bi rezultat trebalo da bude odluka o prodaji površine građevinskom investitoru. Priliv novca u lokalni budžet bi svakako dobrodošao lokalnoj vlasti jer bi mogla npr. da ga uloži u lokalni ekonomski razvoj ili poboljšanje lokalnih javnih usluga. Međutim, lokalna vlast je dužna da vodi računa o brojnim drugim aspektima pri odlučivanju (pored finansijskog) i, iznad svega, o potrebama građana. Moguće je, na primer, da na tom području uopšte nema zelenih površina pa bi građanima mnogo više značio park nego nova stambena zgrada. Moguće je da je taj kraj već prenatrpan i da je prisutno zagađenje okoline pa bi nov priliv stanovništva u tom aspektu stvorio još veće probleme. Možemo zamisliti i da je reč o području na kome živi dosta siromašnih ljudi, koji nemaju rešeno stambeno pitanje pa bi izgradnja socijalnih stanova

bilo najbolje rešenje. I svaka od opcija ima svoje dobiti (tj. očekivanu korisnost), kao i tzv. očekivano žaljenje, tj. ono što se ne dobije odabirom jedne opcije.

Ovde dolazimo do vrlo važnog pitanja merenja i upoređivanja raznih vrsta korisnosti. Već smo se upoznali sa primerima u kojima je korisnost izražena kroz novac. Međutim, kako meriti korisnost koju lokalna zajednica dobija izgradnjom parka, ili pak izgradnjom socijalnih stanova i da li je ta korisnost uporediva sa korisnošću u slučaju prodaje parcele privatnom investitoru. Javne odluke mogu imati brojne eksternalije i uticati na brojne dimenzije javnog života (uticaj na prihode građana, ljudska prava, dostojanstvo, itd). Da li se ove vrednosti mogu meriti i, ako da, na koji način?

4.4.3. Kvantitet i kvalitet – kvantifikacija kvalitativnog

Teorija odlučivanja se potrudila da da zadovoljavajući odgovor i na ovo pitanje. Osnova ovog odgovora jeste razlikovanje kvantitativnih i kvalitativnih elemenata u odlučivanju, te **svodenje kvalitativnih elemenata na brojeve (kvantifikacija)**. Reč je, zapravo, o kardinalnim brojevima, sa kojima smo se već susreli u teoriji igara i koji ukazuju ne samo šta je vrednije već i u kojoj meri. Oni ukazuju na preferenciju nekog rešenja i na kvantitativan način opisuju neko kvalitativno svojstvo. Primer kvantifikacije kvalitativnih osobina ili atributa jesu ocene u školi. Naime, uspeh u školi je u osnovi opisan atribut: nedovoljan, dovoljan, dobar itd, a ocene, odnosno brojevi: 1, 2, 3 itd. predstavljaju kvantifikaciju kvalitativnog atributa. Isto tako opštine u nekoj državi mogu biti, na primer, razvrstane na osnovu stepena razvijenosti kao: izrazito nerazvijene, umereno nerazvijene, srednje razvijene i razvijene i da na osnovu pripadnosti nekoj od grupa dobiju odgovarajuću ocenu ili brojku (npr. izrazito nerazvijene pripadaju grupi 4, umereno nerazvijene grupi 3 itd).

Kvantifikacija kvalitativnih atributa je veoma važan aspekt pri odlučivanju jer greška u ovom segmentu može da vodi pogrešnom poređenju, a samim tim i zaključivanju. Postoji više načina prevođenja kvalitativnih atributa u kvantitativne vrednosti. Za tu svrhu se koriste tzv. skale prevođenja. Postoji veći broj ovakvih skala, ali najpoznatije i najčešće korišćene su:

- Nominalna skala;
- Ordinalna skala;
- Intervalna skala i
- Relaciona (ili skala odnosa).²⁴⁰

²⁴⁰ Reč je o najčešćoj klasifikaciji skala za merenje koju je dao američki psiholog *Stanley Smith Stevens* (1906–1973) u svom radu: “On the theory of scales of measurement”, *Science*,

Nominalne skale se koriste za razvrstavanje ili klasifikaciju kvalitativnih atributa (odnosno nekih obeležja ili karakteristika) pri čemu to razvrstavanje ne daje informaciju o smeru ili veličini njihove razlike. Dobija se samo informacija o tome da li su dva ili više objekta po nekom svojstvu ista ili različita. Primer može da bude razvrstavanje opština na osnovu bilo kog kvalitativnog kriterijuma i dodeljivanje brojčane vrednosti određenoj kategoriji:

Tip opštine	ravničarska	planinska	mešovita
oznaka	1	2	3

Brojevi 1, 2 i 3 u ovom primeru daju samo informaciju o (reljefnom) tipu opštine. Ako se uporede dve opštine označene različitim brojevima jasno je da pripadaju različitim grupama. Međutim, na osnovu ovih brojeva se ne može reći da je jedna više ili manje ravničarska, odnosno planinska u odnosu na drugu.

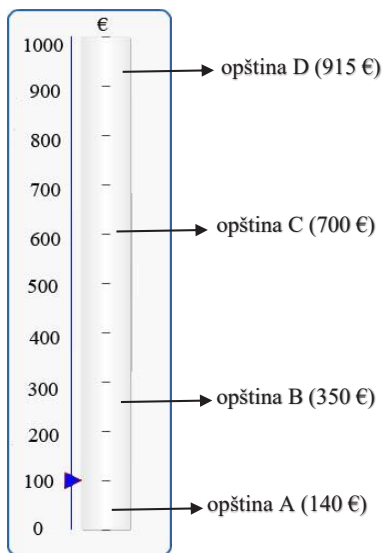
Ordinalna skala, za razliku od nominalne, daje još jednu informaciju, a to je redosled između posmatranih objekata ili njihov rang. Kao ilustrativni primer može da posluži razvrstavanje opština (i gradova) na osnovu stepena razvijenosti:

Stepen razvijenosti u odnosu na republički prosek	iznad	od 80% do 100%	od 60% do 80%	ispod 60%
grupa	1	2	3	4

Ako bi se nasumično odabralo nekoliko opština sa dodeljenim brojem koji označava pripadnost grupi na osnovu stepena razvijenosti, onda bi analitičar mogao da sazna ne samo da li dve ili više opština pripadaju istoj ili različitoj grupi, već i koje su manje ili više razvijene u odnosu na drugu. Dakle, moguće je napraviti rang i razvrstati ih na osnovu ovog kriterijuma, baš kao što je moguće rangirati i učenike na osnovu uspeha u školi. Ono što se na osnovu ove skale ne može (precizno) saznati jeste u kojoj meri je pozicija jednog objekta bolja ili slabija u odnosu na drugi. Razlog za ovo je taj što intervali između uzastopnih vrednosti ne moraju da budu isti.

Međutim, ako bi trebalo razvrstati opštine, na primer, po kriterijumu dohotka po stanovniku, mogla bi da se formira sledeća, *intervalna skala*:

07 Jun 1946, Vol. 103, Issue 2684, pp. 677–680. Ovim skalama se naročito bavi statistika, a softveri za statističku obradu podataka su zasnovani na ovakvim skalama, a među njima je i poznati SPSS (Statistical Package for the Social Sciences).



Poređenjem opština se jasno može videti redosled, odnosno koja opština ima veći ili manji dohodak po glavi stanovnika. Još jedan podatak do koga može da se dođe na osnovu ove skale (za razliku od ordinalne) jeste i to za koliko jedna opština ima veći ili manji dohodak. Na primer, opština A ima za 775 evra manji dohodak po glavi stanovnika od opštine D. Isto tako opština B ima za 350 manji dohodak od opštine C. Ali, ne može se reći da je opština B dva puta siromašnija od opštine C! Razlog za ovo je to što u ovom slučaju ne postoji definicija siromaštva i potpuno odsustvo dohotka po glavi (tj. ako je 0) ne znači nužno da je reč o (apsolutno) siromašnoj opštini.

Opštije rečeno, nula nema prirodno značenje, odnosno ne predstavlja odsustvo posmatranog svojstva. Isto je sa merenjem temperature. 0°C ne ukazuje na odsustvo temperature već na stanje koje je konvencijom označeno nulom. Takođe, ako je u nekoj prostoriji 15°C ne može se jednoznačno reći da li je u njoj toplo ili hladno. To može zavisi od subjektivnog osećaja ili od spoljnih okolnosti. Prostorija u kojoj je temperatura 15°C delovaće kao prilično hladna ukoliko je napolju 35°C , ali i prilično topla ukoliko je spoljašnja temperatura -10°C .

Konačno, kod *relacione* ili skale odnosa važe svi principi kao kod intervalne skale, s tim što postoji i prirodna nula koja ukazuje na potpuno odsustvo posmatrane pojave. Primer ovakve skale može da bude razvrstavanje ili grupisanje opština na osnovu broja stanovnika. Ako je broj stanovnika u nekoj opštini 0 onda je reč o potpuno nenaseљenoj – praznoj opštini. Takođe, potpuno se jasno može govoriti o razlikama po ovom kriterijumu, tj. za koliko stanovnika je neka opština više ili manje naseљena u odnosu na neku drugu. Osim toga, ono što je moguće kod relacione skale (a što nije dozvoljeno u prethodnim) jeste računanje racia, odnosno odnosa posmatrane pojave kod dva ili više predmeta. Tako se za opštinu od 15.000 stanovnika može reći da je duplo manje naseљena u odnosu na onu u kojoj živi 30.000 stanovnika.

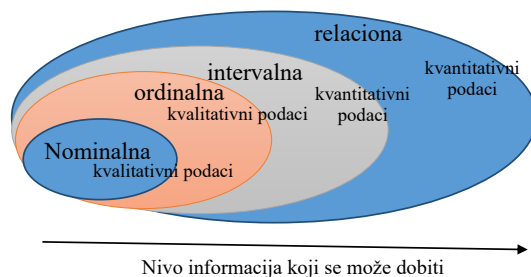
*

Za analitičare javnih politika i donosiocice odluka uopšte veoma je važno poznavanje ovih skala i različitih vrsta atributa, jer oni ukazuju na dozvoljene operacije sa podacima i informacije do kojih se može doći. Tako, vrednosti

cifara u nominalnoj skali se ne mogu sabirati (i oduzimati), ne može se računati srednja vrednost, kao ni odnosi između pojava. Informacija koja se može dobiti jeste frekvencija (učestalost) neke pojave i mod (najčešća vrednost u nekom nizu brojeva). U ordinalnoj skali se još mogu ustanoviti medijana i percentili, ali nije moguće sabiranje i oduzimanje, zatim računanje srednjih vrednosti i odnosa. Treba primetiti da su atributi ovih skala kvalitativni ali su samo kvantitativno izraženi. Najjednostavnija razlika između ovih atributa i „čisto” kvantitativnih jeste mogućnost osnovnih matematičkih operacija.²⁴¹

Intervalna skala već operiše sa kvantitativnim atributima i na njima je moguće raditi veći broj operacija kao što su sabiranje i oduzimanje, računanje srednje vrednosti i devijacije, regresija i koeficijent korelacije i faktorska analiza.²⁴² I na kraju, relaciona skala omogućava veliki broj operacija i analiza podataka uključujući i računanje odnosa (racia) posmatranih pojava i koeficijenta varijacije.²⁴³

Slika 18. Skale za merenje



*

Iako je o različitim vrstama atributa već bilo reči, na samom kraju treba samo dati precizniju klasifikaciju, koja je uobičajena u statistici. Dakle, osnovna podela je na **kvalitativne i kvantitativne attribute** (odnosno podatke) i suština je u tome da su kvalitativna svojstva ili atributi opisani rečima a kvantitativni brojevima. Ovim klasifikacija nije iscrpljena već se dalje grana.

²⁴¹ Na primer, ocene u školi su kvalitativni atributi koji su izraženi pomoću brojeva, tj. kvantitativno. Ukoliko učenik iz jednog predmeta dobije ocenu 2, a kasnije 3, da li je time u ukupnom zbiru dobio ocenu 5? Naravno da ne, i operacija sabiranja u ovom slučaju nije dozvoljena. Reč je o kvalitativnom redoslednom atributu. Međutim, ukoliko je student na prvom kolokvijumu dobio 50 poena a na drugom 30, on u ukupnom zbiru ima 80 poena. Reč je o drugačijoj vrsti podataka (kvantitativnim) i u ovom slučaju je sabiranje dozvoljeno.

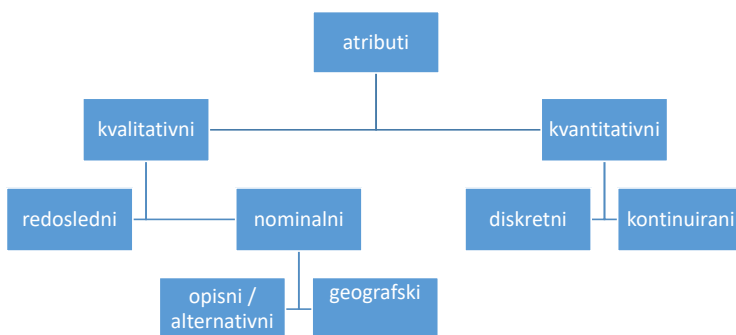
²⁴² Napomena: ove operacije su važne u statistici naročito u primeni softvera za statističku obradu podataka.

²⁴³ Ovde su pomenute samo najpoznatije operacije i date su kao bazična informacija. Zainteresovani čitaoci mogu produbiti znanje o ovim oblastima izučavajući statistiku i softvere za statističku obradu podataka, među kojima su poznatiji SPSS i programski jezik R.

Prvo, kvalitativni atributi mogu biti redosledni i nominalni. Redosledni kvalitativni atributi su oni kod kojih postoji neki redosled i na osnovu kojih se može tvrditi da je neki član bolji ili slabiji od drugog (primer je razvrstavanje opština na osnovu stepena razvijenosti). Kada to nije slučaj onda je reč o nominalnim kvalitativnim atributima (npr. tip opštine, ravničarska ili planinska). Dalje, nominalni kvalitativni atributi mogu biti opisni (a oni opet mogu, ali i ne moraju biti alternativni, npr. pol je M ili Ž) i geografski.

Kada je reč o daljoj podeli kvantitativnih atributa situacija je nešto jednostavnija budući da se oni dalje granaju na: diskretne i kontinuirane. Diskretna obeležja su tačno određene brojčane vrednosti dok kontinuiranost ukazuje na beskonačno mnogo vrednosti u zavisnosti od stepena preciznosti mernog instrumenta. Jednostavnije rečeno, diskretni atributi su obeleženi celim brojevima (npr. broj studenata u učionici) a kontinuirani najčešće brojevima sa decimalama (prosečna ocena na studijama).

Slika 19. Vrste atributa



4.5. Verovatnoća – drugi osnovni element teorije odlučivanja

Tema ovog poglavlja je drugi važan koncept u teoriji odlučivanja a to je **verovatnoća**, da se desi očekivani ishod koji će dovesti do koristi. Osim osnovnih elemenata teorije verovatnoće, za odlučivanje u savremenim uslovima (a naročito) u javnom sektoru od važnijih koncepata treba pomenuti Bajesovu teoremu i Fazi logiku. Na narednim stranicama biće predstavljeni samo „kroki” ovih koncepata, bez zalaženja u detalje i svu složenost materije, budući da je za istraživače društvenih nauka dovoljno da poznaju osnove ove materije, koji za zainteresovane čitaoce mogu biti solidna startna pozicija za dublje uvide.

4.5.1. Osnovi verovatnoće i verovatnoća očekivanog ishoda

Teorija verovatnoće se bavi izučavanjem zakonitosti slučajnih procesa i događaja. Reč je o matematičkoj disciplini koja čini polaznu osnovu za statistiku. Osnovni pojam u teoriji verovatnoće je elementaran događaj, a skup mogućih ishoda ili realizacije događaja naziva se skup elementarnih događaja. Na primer, bacanje kockice (za igre) je elementaran događaj. Mogući ishodi su da kockica padne na jedan od šest brojeva (1 do 6), a skup ovih mogućnosti je zapravo elementarni skup događaja.

Elementarna logika i znanja iz matematike nam ukazuju da, pošto kocka ima 6 strana (i 6 brojeva), verovatnoća da padne, recimo, na broj 2 je $1/6$, što iznosi približno 0,167. Kada se ovaj broj pomnoži sa 100 dobija se verovatnoća izražena u procentima. Dakle $0,167 * 100 = 16,7\%$. Verovatnoća da kocka padne baš na broj 2 je 16,7%. Međutim, ako se događaj ponavlja



(bacanje kocke) verovatnoća da kocka padne na broj 2 raste. Ako se kocka baca dva puta verovatnoća da bar jednom padne na broj 2 se dobija sabiranjem verovatnoća pojedinačnih slučajeva. U našem primeru bi to bilo $1/6 + 1/6 = 2/6$, odnosno $1/3$. Kada se razlomak $1/3$ pretvori u decimalni broj i pomnoži sa 100 dobija se 33,3%. Dakle, verovatnoća da će od dva bacanja kocka pasti na broj 2 je 33,3%.

Još jedan primer koji nas upućuje u osnove verovatnoće je pitanje kolika je verovatnoća da će pri jednom bacanju kocka pasti na paran broj. I u ovom slučaju imamo da je ukupan broj mogućih ishoda 6 i taj broj se uvek upisuje kao imenilac (ispod razlomačke crte). U brojiocu (iznad razlomačke crte) se upisuje broj ishoda koji nam odgovaraju, i u ovom slučaju to su ishodi 2, 4 i 6. Kako postoji ukupno tri ishoda, konačan rezultat, odnosno verovatnoća da kocka padne na paran broj, je $3/6$, odnosno $1/2$, što iznosi 50%.

Dosadašnji primeri su tzv. **isključivi događaji**. To znači da ako je kocka pala, na primer, na broj 2 sigurno nije mogla pasti i na još jedan broj. Dakle, bacanje kocke je događaj sa isključivim ishodom. To znači da se ukupna verovatnoća poželjnog događaja dobija prostim sabiranjem verovatnoća pojedinačnih događaja.

Drugačija pravila važe u tzv. **neisključivim slučajevima**. I dalje možemo ostati na događaju bacanja kocke, a zanimaju nas dva ishoda. Prvi ishod (obeležimo ga sa A) je da kocka padne na paran broj, a drugi ishod (obeležimo ga sa B) je da kocka padne na broj koji je deljiv sa 3. Zanima nas kolika je verovatnoća da kocka padne na broj koji ispunjava oba uslova, tj. i da je

broj paran i da je deljiv sa 3. U ovom slučaju se verovatnoća ne dobija prostim sabiranjem verovatnoća pojedinačnih slučajeva kao u prethodnom primeru. Razmotrimo to detaljnije

$$A = \{\text{pao paran broj}\} = \{2, 4, 6\}$$
$$B = \{\text{pao broj deljiv sa 3}\} = \{3, 6\}$$

Verovatnoća događaja A, označimo je sa $V(A)$, je $3/6$, što je $0,5$, odnosno 50% , a verovatnoća događaja B označimo je sa $V(B)$ je $2/6$ što je $33,3\%$.

Verovatnoća zbivanja događaja A ili B (označava se $V(A \cup B)$), tj. da padne paran broj ili broj deljiv sa 3, ne dobija se prostim sabiranjem verovatnoća A i B.

Obrazloženje:

Ako bi se $V(A) = 3/6$ i $V(B) = 2/6$ sabralo dobilo bi se $5/6$, pa bi sledilo da je ukupna verovatnoća očekivanog događaja 83% , što je pogrešan zaključak. Uzrok greške je u tome što mogući ishodi A i B nisu isključivi. Naime, moguće je da kocka padne na broj koji istovremeno ispunjava oba uslova (ako padne na broj 6 koji je istovremeno i paran i deljiv sa 3).

Zbog toga je:

$A \cup B$ {pao paran broj ili deljiv sa 3} = {2, 4, 6, 3}. Iz ovoga se jasno vidi da je verovatnoća događaja $V(A \cup B) = 4/6$, a primetićemo da to nije jednako prostom zbiru $V(A) + V(B)$.

Dakle, tačno izračunavanje verovatnoće iz prethodnog pitanja se dobija kada se od prostog sabiranja verovatnoća oduzme verovatnoća preseka događaja, tj:

$$V(A \cup B) = V(A) + V(B) - V(A \cap B)$$
$$V(A \cup B) = 3/6 + 2/6 - 1/6.^{244}$$

*

Konačno kad je reč o događajima postoji još jedna kategorija, odnosno veza među njima a to su međusobno **zavisni** i **nezavisni** događaji.

²⁴⁴ Opisani principi mogu da se prepoznaju i primenjuju u brojnim oblastima javnog života. Zamislimo lokalne izbore u jednoj opštini u kojoj važe uobičajena pravila izbornog procesa (jedan čovek – jedan glas, tajnost izbora i sl). Ako se posmatra građanin – glasač koji ima jedan glas, on davanjem svog glasa na izborima jednoj stranci izvesno neće dati glas nekoj drugoj. Reč je o isključivom događaju – odnosno glasanje za jednu stranku i glasanje za drugu (alternativnu) stranku su međusobno isključivi događaji. Međutim, ukoliko je građanin simpatizer jedne stranke moguće je da, uprkos tome, iz raznih razloga, glasa za neku drugu stranku. Stoga ova dva događaja: simpatizerstvo određene stranke i konačan izbor u danu izbora nisu isključivi događaji.

Sličnom metodom kao i u prethodnom slučaju možemo objasniti ove relacije, tj. njihovu suštinu. Razmotrimo najpre slučaj sa nezavisnim događajima.



Događaj A



Događaj B

Zamislamo istovremeno bacanje novčića i kocke i ljude koji se igraju pogađanja krajnjeg ishoda, odnosno moguće kombinacije. Bacanje novčića ima dva moguća ishoda (glava ili pismo), a bacanje kocke šest mogućih ishoda (1...6). Neka je jedna osoba pretpostavila kombinaciju (pismo, šestica). Pitanje je kolika je verovatnoća da se desi upravo ovaj ishod. Kraće zapisano, to je:

$$\begin{aligned} A &= \{\text{pismo}\}, V(A) = \frac{1}{2} \\ B &= \{\text{šestica}\}, V(B) = \frac{1}{6} \\ A \cap B &= \{\text{pismo i šestica}\}, V(A \cap B) = ? \end{aligned}$$

Verovatnoće preseka dva događaja (tj. da se oba dese) u ovom slučaju može i intuitivno da se ustanovi. Naime, novčić ima dva moguća ishoda, a kocka 6, lako se da izbrojati da je broj mogućih kombinacija 12. Otuda je verovatnoća za posmatrani slučaj $\frac{1}{12}$ ili 8,3%. Treba primetiti da je $\frac{1}{12}$ jednaka proizvodu pojedinačnih verovatnoća, odnosno $\frac{1}{2} * \frac{1}{6}$.

$$\frac{1}{12} = \frac{1}{2} \times \frac{1}{6}$$

odnosno $V(A \cap B) = V(A) \times V(B)$.

*

I za sam kraj razmotrimo slučaj sa zavisnim događajima. Za ovu ilustraciju će nam ponovo biti potrebna samo kocka i posmatračemo dva moguća događaja i računati verovatnoću njihovog preseka. Prvi ili događaj A se događa ukoliko je broj koji padne veći od tri, a događaj B se događa ako je pao paran broj. Ono što nas zanima jeste verovatnoća da su oba uslova ispunjena, tj. da je pao i broj veći od tri i da je paran. Nešto formalnije zapisano to izgleda ovako:

$$\begin{aligned} A &= \{\text{pao broj veći od tri}\} = \{4, 5, 6\}, V(A) = \frac{3}{6} \\ B &= \{\text{pao paran broj}\}, = \{2, 4, 6\}, V(B) = \frac{3}{6}, \\ A \cap B &= \{\text{pao broj paran i veći od tri}\} = \{4, 6\} V(A \cap B) = \frac{2}{6} \end{aligned}$$

Ovde treba primetiti da se ne može, kao u prethodnom slučaju, primeniti formula $V(A \cap B) = V(A) \times V(B)$, jer jednostavnom proverom se ustanovljava da ona nije validna jer:

$$\frac{2}{6} \neq \frac{3}{6} \times \frac{3}{6},$$

$$\frac{1}{3} \neq \frac{1}{2} \times \frac{1}{2}, \text{ odnosno}$$

$$\frac{1}{3} \neq 4$$

4.5.2. Prikupljanje novih podataka – Bajesova formula

Navedeni primeri elementarnih događaja, kao što su bacanje kockice ili novčića, samo su sredstva za ilustraciju suštine teorije verovatnoće. Osim toga, verovatnoća da pri bacanju kockice padne jedan određen broj je čisto matematička (apriorna) i iznosi 1/6. Međutim, realnost je znatno složenija i događaji (naročito u javnom sektoru) su bitno determinirani ljudskim faktorom, a time i nepredvidljiviji. Da bismo ovo ilustrovali vratimo se ponovo na pitanje korišćenja zemljišta koje je u vlasništvu opštine (podsetimo se, lokalna vlast treba da odluči da li će zemljište biti prodato privatnom investitoru, da li će na njemu biti građeni socijalni stanovi ili će biti pretvoren u javnu površinu – park). Govoreći jezikom verovatnoće ovde je:

1. Elementarni događaj: odluka o načinu korišćenja opštinskog zemljišta, a
2. mogući ishodi su: prodaja privatnom investitoru, izgradnja socijalnih stanova, pretvaranje u park.

Pretpostavimo da je zadatak jednog analitičara da ustanovi najverovatniju odluku (ili verovatnoću različitih ishoda). Ukoliko na samom početku svog zadatka analitičar ne bi imao nikakvih informacija o donosiocima odluka, stanju na terenu, odnosno ukoliko ne bi imao nijednu relevantnu informaciju, ne bi mu preostalo ništa drugo nego da pretpostavi matematičku (ili kako se često zove apriornu) verovatnoću različitih ishoda, a ona bi iznosila 1/3, odnosno 33,3% za svaku od tri opcije.

Međutim, ako analitičar otpočne sa istraživanjem i dođe do određene količine relevantnih informacija one će uticati na izmene apriornih verovatnoća. Tako, na primer, ako ustanovi da u posmatranoj opštini postoji veliki broj siromašnih ljudi sa nerešenim stambenim pitanjem, a pri tome najveći deo u lokalnom parlamentu čine predstavnici socijaldemokratske partije za koju glasaju siromašni i niži slojevi lokalne zajednice, onda će verovatnoća ishoda

„izgradnja socijalnih stanova” biti znatno veća od početna 33%. Ova nova računica, tj. verovatnoća ishoda se sada naziva aposteriorna verovatnoća (koja je dobijena nakon sagledavanja novih informacija koje su od značaja za odluku). U stvarnosti bi još dosta faktora moglo da utiče na raspored krajnjih verovatnoća, na primer: struktura opštinske vlasti, politička kultura donosilaca odluka i njihove preferencije, realne i objektivne potrebe lokalne zajednice, preferencije i mišljenje građana, demokratičnost i povezanost lokalne vlasti i građana itd). I što bi više analitičar sporovodio istraživanja i dolazio do novih informacija to bi na kraju imao pouzdanije verovatnoće mogućih događaja.

Uprkos svemu dosad rečenom, nameće se ipak pitanje koliko je realno da jedan analitičar ili donosilac odluka u javnom sektoru primenjuje opisane, poprilično egzaktne i složene metode (zasnovane uglavnom na matematici i računici) u svom odlučivanju, odnosno kolika je realna primenjivost teorije odlučivanja i opisanih tehnika u kompleksnom i nepredvidivom savremenom društvu?

U cilju da naučna dostignuća i saznanja budu više praktično iskorišćena u službi čoveka i njegovih potreba, savremena nauka nastoji da integriše formalnu ili matematičku logiku sa prirodom ljudskog rasuđivanja i razmišljanja. U tom smislu dolazi do nastojanja da se čisto formalna ili matematička logika proširi (obogati) prirodom ljudskog rasuđivanja. Najpoznatiji koncept u tom nastojanju je Bajesova verovatnoća ili Bajesova logika, koja je zasnovana na istoimenoj teoremi, a čitav pristup baziran ovim nalazima naziva se skraćeno bajesijanizam.²⁴⁵

Bajesova teorema i njene primene predstavljaju veliko i kompleksno polje u nauci, pa će detaljnije predstavljanje ovoga izostati jer prevazilazi okvire ove knjige. Umesto toga biće predstavljene samo osnovne ideje i primene koje mogu zainteresovanog čitaoca da upute u njihovo dublje izučavanje. Treba napomenuti da je ovo naročito moćan koncept danas u vreme sveprisutnosti računara i interneta kao ogromne baze podataka.

Sažeto rečeno, Bajesov pristup podrazumeva da se prilikom dodeljivanja verovatnoće očekivanja nekog ishoda dodeljuju i objektivna i subjektivna očekivanja. Objektivna očekivanja dolaze od informacija do kojih se dođe, dok subjektivna dolaze od čovekove intuicije i načina rasuđivanja.

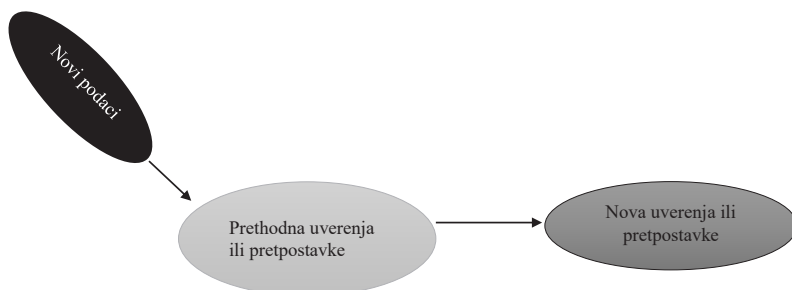
U prethodnom primeru čista matematička logika bi ukazala na verovatnoću svakog mogućeg ishoda od 33%. Međutim, kada je analitičar sagledao

²⁴⁵ Ovaj pristup nosi ime po Tomasu Bajesu (*Thomas Bayes*, 1701–1761), engleskom statističaru i filozofu iz 18. veka. On je u jednom svom delu (*Esej o rešavanju problema u doktrini šansi*), koje je tek posthumno objavljeno, a u izvesnoj meri i preuređeno, pokazao kako na najbolji način koristiti nove podatke za ažuriranje prethodnih uverenja ili hipoteza. Ove ideje su u narednim decenijama i vekovima razvijali mnogi drugi filozofi i naučnici pa je tako nastao čitav jedan pravac kolokvijalno nazvan „bajesijanizam”.

raspoložive informacije (objektivni aspekt) verovatnoće su se promenile. Osim toga, bez obzira na objektivne informacije, on može i na osnovu svog predašnjeg iskustva, ili naprosto „osećaja” šta će opštinska vlast da odluči, da dodeljuje određene verovatnoće različitih ishoda.

Zbog toga se kaže da Bajesova verovatnoća predstavlja verovatnoću nekog ishoda na osnovu znanja ali i verovanja. Na osnovi Bajesove statistike moguće je ažurirati predviđanja ili hipoteze nakon što novi podaci postanu dostupni.

Slika 20. Ažuriranje predviđanja – Bajesov pristup



U osnovi Bajesove verovatnoće stoji formula na osnovu koje može da se ažurira postojeće predviđanje kad novi podaci postanu dostupni. Bajesova formula se može prikazati na tipičnom ilustrativnom primeru.²⁴⁶

Pretpostavimo da postoji test za ustanovljavanje korisnika na određeni narkotik. Test u 99% slučajeva daje rezultat „pozitivan” (možemo ga označiti sa +), ukoliko je testirana osoba zaista korisnik narkotika i u 99% slučajeva rezultat je „negativan” (označimo ga sa -) ako testirana osoba nije korisnik narkotika. Pretpostavimo ovome još jedan podatak a to je da na posmatranom području od ukupne populacije ima 0,5% korisnika narkotika. Pitanje je: koja je verovatnoća da je slučajno odabrana osoba za koju test pokaže rezultat „pozitivan” zaista korisnik narkotika?

Odokativno ili laički posmatrano reklo bi se da je ta verovatnoća velika. Međutim, računica i to Bajesova formula ukazuje da bi takav zaključak bio pogrešan. Sledi obrazloženje.

Najpre, označimo različite verovatnoće:

- verovatnoća da je neko korisnik narkotika i da rezultat bude „pozitivan” sa V (korisnik | +);

²⁴⁶ Uz određene modifikacije, primer preuzet sa: <http://www.ece.virginia.edu/mv/edu/7457/lectures/prob-review/Bayes-theorem-examples.pdf>, pristupljeno: septembar 2019.

- verovatnoća da je test za jednu osobu dao rezultat „pozitivan” i da je ta osoba zaista korisnik narkotika $V(+ | \text{korisnik})$, i ona u datom primeru iznosi 99%, odnosno 0,99;
- verovatnoća da je slučajno izabrana osoba korisnik narkotika $V(\text{korisnik})$ i ona iznosi 0,5%, ili 0,005;
- verovatnoća da je test dao pozitivan rezultat $V(+)$.

Verovatnoća da je slučajno izabrana osoba za koju test da rezultat „pozitivan” zaista i korisnik narkotika izračunava se sledećom Bajesovom formulom:

$$V(\text{korisnik} | +) = \frac{V(+ | \text{korisnik}) * V(\text{korisnik})}{V(+)}$$

Pre nego što se uvrste poznate vrednosti u formulu treba samo videti kolika je ukupna verovatnoća da test pokaže pozitivan rezultat, odnosno koliko je $V(+)$. Ona se sastoji iz zbira verovatnoće da kada test bude pozitivan osoba je zaista korisnik narkotika i verovatnoće da test pokaže rezultat pozitivan čak i ako osoba nije korisnik narkotika (zbog moguće greške). Stoga je:

$V(+)$ = $V(+ | \text{korisnik}) * V(\text{korisnik}) + V(+ | \text{nije korisnik}) * V(\text{nije korisnik})$ = $0,99 * 0,005 + 0,01 * 0,995$, odnosno $V(+)$ = 0,0149. Kada se ovo uvrsti u prvu gornju formulu dobija se:

$$V(\text{korisnik} | +) = \frac{0,99 * 0,005}{0,0149} = \frac{0,00495}{0,0149} = 0,3322147\dots, \text{ odnosno}$$

$V(\text{korisnik} | +) \approx 0,33$ ili, izraženo u procentima, krajnji rezultat je 33%.

Dakle, ako se iz posmatrane populacije slučajno testira jedna osoba i test pokaže rezultat „pozitivan” verovatnoća da je ta osoba zaista korisnik narkotika je svega 33%.

Univerzalnost Bajesove formule je u tome što umesto dve pojave date u primeru (rezultat testa i verovatnoća da neko jeste ili nije korisnik narkotika) mogu stajati bilo koje pojave ili događaji za koje smatramo da su u neakvoj vezi (hipoteza). Ona nam daje verovatnoću hipoteze, odnosno tačnosti nekog iskaza, koji može da se odnosi kako na sadašnjost tako i budućnost (mogućnost predviđanja). Umesto događaja $(+ | \text{korisnik})$, možemo uvesti opšte oznake, npr. $V(A | B)$, što znači verovatnoća da se desi A ukoliko je tačno B. Stoga uopšteno Bajesova formula glasi:

$$V(A | B) = \frac{V(B | A) \times V(A)}{V(B)}$$

V(A) – verovatnoća slučaja A;

V(B | A) – verovatnoća slučaja B pod uslovom da se dogodi A;

V(B) verovatnoća slučaja B.

Ovo je najjednostavniji oblik Bajesove formule. Njena puna primena se javlja u složenim situacijama u kojima postoji veći broj događaja i mogućih ishoda. Tada se umesto dva događaja A i B javljaju A, B, C, D... Tada verovatnoća krajnjeg ishoda zavisi od podataka koji se odnose na sve posmatrane događaje A, B, C, D..., a nakon svakog revidiranja podataka dolazi do računanja novih ishoda. Možemo samo da naslutimo koliko moćni rezultati mogu da se dobiju u savremenim uslovima kada računari na osnovu ogromne baze podataka mogu da izračunaju verovatnoće određenih događaja kalkulišući sa desetinama ili stotinama inputa.²⁴⁷

4.5.3. Fazi logika

Još jedan koncept sa kojim je korisno upoznati se jeste koncept fazi logike.²⁴⁸ Ovaj izraz ukazuje na tretiranje nepreciznih iskaza i neodređenosti koji proizlaze iz nepreciznosti ljudske komunikacije. Najjezgrovitije rečeno, fazi logika se odnosi na sve pojave, odnosno pitanja na koja se ne može jednoznačno odgovoriti sa DA ili NE. Na primer, na pitanje da li je neka javna usluga (recimo snabdevanje toplotnom energijom) kvalitetna ili ne, tj. da li su građani zadovoljni, često je teško odgovoriti sa da ili ne. Moguće je da neki korisnici usluge njen kvalitet ocene kao osrednji, neki kao dobar a neki kao loš. Ovo proizlazi ne samo iz objektivnih okolnosti već i iz subjektivnih

²⁴⁷ Kompjuterski program pod imenom *Site Profiler*, zasnovan na Bajesovoj formuli, bio je od proleća 2001. godine na raspolaganju američkom Ministarstvu odbrane. Ovaj program je procenjivao rizike od napada terorista kako bi se unapred pripremile kontramere. Kao rizično mesto ovaj program je „izbacio” Pentagon, samo nekoliko meseci pre napada 11. septembra 2001. Ipak, ključni ljudi nisu ozbiljno shvatili rezultate ovog programa i niko nije verovao da Pentagon zaista može biti meta terorističkog napada. Nasuprot ljudskom rasuđivanju, kada je program pothranjen podacima, Bajesovo pravilo i matematika su bili precizni. Reč je, inače, o velikom broju izvora i različitim tipovima podataka koji se dobijaju kroz razne analitičke modele, simulacije, istorijske podatke (historical data), satelitske snimke, presretnute poruke, intervjuje i razgovore, i sl. Hudson, Linwood & Ware, Bryan & Mahoney, Suzanne & Laskey, Kathryn (2001), *An Application of Bayesian Networks to Antiterrorism Risk Management for Military Planners*.

²⁴⁸ Izraz „fazi” je zapravo engleska reč *fuzzy*, što znači nejasno, neprecizno.

očekivanja. Slično tome, teško je dati jednoznačan odgovor i na pitanje da li je u trenutku kada je u sobi 18 stepeni celzijusa toplo ili hladno, pošto oba odgovora mogu biti (ne)tačna.

Još jedan tipičan primer pri objašnjavanju suštine fazi logike (i fazi skupova) jeste razvrstavanje ljudi u dva skupa, odnosno grupe na osnovu visine. Jedna grupa je označena kao „visoki” i u njoj su ljudi viši od 180cm, dok u drugoj grupi (niski) ljudi niži od 180cm. U „klasičnoj” (bivalentnoj) logici postavilo bi se pitanje da li je čovek nizak ili visok, pa ako je visine ispod 180cm dobija obeležje nizak i obratno. Međutim, u realnosti ovakva klasifikacija može da izazove nepreciznosti i nejasnoće. Zamislimo dva čoveka koji su visine 179 i 181 cm, jedan bi bio označen kao nizak a drugi kao visok, dok bi, spolja gledano, njihova razlika u visini bila jedva primetna ili čak neprimetna.

Sličan primer je skaliranje siromašnih ljudi pri kreiranju socijalne politike. Pretpostavimo da je u nekoj državi definisano da su građani koji imaju mesečni prihod ispod 300 evra označeni kao siromašni, zbog čega imaju određene povlastice koje drugim ljudima (sa primanjima iznad 300 evra) nisu dostupni. Opet možemo posmatrati dve osobe čiji su prihodi 299 i 301 evro. Da li se ova razlika u realnosti gotovo nevidljiva može smatrati dovoljnom za različite tretmane ljudi?

U Srbiji se, na primer, na osnovu Zakona o regionalnom razvoju, jedinice lokalne samouprave razvrstavaju u četiri grupe, po stepenu razvijenosti, na osnovu tzv. ekonomskog razvoja opštine. Svaka opština pripada jednoj od četiri grupe, te ova pripadnost bitno determinira razvojnu politiku i odnos države prema opštinama. I ovde se nameće pitanje o opravdanosti različitog tretmana opština koje se nalaze blizu graničnih vrednosti.

Fazi logika bi u ovom slučaju bio način ili instrument da se, koliko je to moguće, izbegnu suviše oštre kategorizacije, ali i da bi se sagledao ljudski način razmišljanja i smisao reči. Takođe, kada je reč o sistemima za podršku u odlučivanju fazi logika se može posmatrati i kao nastojanje da se u „kompjutersku logiku” ugradi ljudski način razmišljanja na osnovu modeliranja smisla reči, odlučivanja i zdravog razuma, što omogućava da inteligentni sistemi oponašaju ljudsko razmišljanje.²⁴⁹

U osnovi fazi logike su iskazi ili obeležja koji nisu samo u formi „da ili ne”, niti su međusobno isključivi, već iskazi koji su, uslovno govoreći, u određenoj meri i tačni i netačni (odnosno više ili manje precizni).

Tako bi u primeru sa dohotkom u slučaju klasične (bivalentne logike) građani bili „oštro” podeljeni u dve grupe i time dobili odgovarajuću oznaku, tj. atribut, dok bi u slučaju fazi logike situacija bila jasna za one pri vrhu i dnu liste, ali sve nejasnija, tj. nepreciznija za one koji se nalaze „negde u sredini”.

²⁴⁹ Vladislav Mišković, *Sistemi za podršku u odlučivanju*, Singidunum univerzitet, Beograd, 2013, str. 43.

gradanin	dohodak	Pripadnost / obeležje – klasična logika	Pripadnost / obeležje – fazi logika
1.	415	Nije siromašan	1.00
2.	400	Nije siromašan	0.96
3.	370	Nije siromašan	0.89
4.	302	Nije siromašan	0.73
5.	298	Ispod linije siromaštva	0.72
6.	250	Ispod linije siromaštva	0.60
7.	200	Ispod linije siromaštva	0.48
8.	157	Ispod linije siromaštva	0.39
9.	84	Ispod linije siromaštva	0.20
10.	0	Ispod linije siromaštva	0.0

Dakle, odgovor na pitanje da li neko pripada jednoj ili drugoj grupi ili formalnije rečeno skupu, u klasičnoj logici odgovor bi bio jednoznačan (ova logika se naziva i Bulova), dok u fazi logici postoji čitav dijapazon odgovora, koji se mogu i brojčano prikazati. Obično se odgovori klasične (Bulove) logike obeležavaju kao da ili ne, odnosno tačno – netačno (a u računarstvu sa 0 ili 1), dok se u fazi logici odgovori mogu kretati u rasponu između definisane minimalne i maksimalne vrednosti (obično između 0 i 1). Naravno, ove vrednosti se mogu i kvalitativno izraziti, pa bi, na primer, poslednji u listi mogli da imaju obeležje „izrazito siromašni”, na vrhu bi mogli da budu označeni kao „izrazito nisu siromašni”, dok bi oni u sredini mogli da ponesu kvalifikaciju „umereno siromašni”.

Dakle, zaključimo, pripadnost nekoj grupi ili skupu nije isključiva i član (kogod ili šta god da je u pitanju) može u izvesnoj meri istovremeno pripadati u više skupova.



Klasična logika – kategorička
obeležja / atributi



Fazi logika – relativna
obeležja / atributi

4.6. Pojedinaac kao donosilac odluka

4.6.1. Opšte karakteristike individualnog DO

Prilikom analize odlučivanja bitnu stavku igra pojedinac, bilo da je on individualni donosilac odluke, ili da je deo grupe (kolektiva) koji odlučuje. Kada je reč o ovoj temi obično se govori o varijablama ili faktorima koji utiču na pojedinca pri donošenju odluka, a one se načelno mogu označiti kao **lične** i **situacione**.

Pored poznavanja teorije i raznih tehnika odlučivanja, za sam proces odlučivanja je važno i poznavanje karakteristika ljudi kojima je ono povereno. U tom smislu od značaja su komunikativnost donosioca odluka, kako bi se na jasan način obrazložilo sopstveno gledište, ali i asertivnost i empatija, tj. spremnost za uvažavanje ne samo „golih” činjenica i racionalnog ponašanja. Takođe, uz ovo su poželjne i karakteristike kao što su strpljivost u konfrontaciji sa oprečnim mišljenjima i spremnost na suočavanje sa drugačijim gledištima. Konačno, za dobrog donosioca odluke su od izuzetne važnosti i njegova etičnost, posvećenost istini, doslednost u objašnjavanju i argumentovanju različitih pozicija, čistota uverenja bez čega nema međusobnog poverenja.²⁵⁰

Kako je odlučivanje složen proces, koji se sastoji iz više etapa, sasvim je očekivano da pojedinci nisu podjednako uspešni u svim fazama odlučivanja. Dok su neki ljudi skloniji donošenju opštih ili strateških, odnosno dugoročnih odluka, drugi su više operativni i skloniji konkretnim aktivnostima i akciji. Stoga, lične osobine i iskustva (npr. obrazovni i intelektualni nivo, prethodna iskustva, starosna dob i sl.) bitno utiču na način i kvalitet učestvovanja u odlučivanju. Osim ličnih (unutrašnjih) faktora, važni su i spoljni, odnosno okolnosti u kojima se odlučivanje odvija (situaciona varijabla) i način na koji pojedinci reaguju na njih.

Pod okolnostima se mogu navesti razni aspekti kao što su: brzina ili raspoloživo vreme za donošenje odluke, organizaciona kultura (autokratska, demokratska) i priroda međuljudskih odnosa, dometi posledica odluke i sl. Ipak, većina istraživača kada je reč o okolnostima odlučivanja posebno ističe rizik i neizvesnost. U vezi sa ovim su rađena istraživanja koja ukazuju na određene zaključke, tj. generalizacije o sklonosti ka preuzimanju rizika. Pojedinci različito reaguju na rizik i neizvesnost i razlikuju se po stepenu njihovog podnošenja. Međutim, istraživanja su još u drugoj polovini prošlog veka pokazala da **veću sklonost ka riziku u donošenju odluka ima grupa** ili kolektivno telo, dok „pojedinaac je spremniji na 'izlet u nepoznato' ali kao član, pripadnik grupe”.²⁵¹

²⁵⁰ M. Damjanović, *Menadžerska revolucija*, nav. delo, str. 224.

²⁵¹ Mijat Damjanović, *Organizacija i upravljanje*, IPS i FPN, Beograd, 1982, str. 146.

Još jedna tendencija koja je zapažena od strane istraživača čovekovog ponašanja pri odlučivanju jeste svojevrsna diskrepancija između čovekovih želja (ciljeva, uverenja) i onoga što postiže. Reč je o tzv. „kognitivnoj disonanci”, odnosno nesaglasnosti sazajnih svojstava pojedinca i njegovog mišljenja i stavova. Ovo naročito dolazi do izražaja kada se pojedinac koji je doneo odluku suočava sa njenim efektima koji nisu uvek onakvi kakvi su priželjkivani. „Dakle, postoji empirijski utvrđen **raskorak** između onoga što donosilac odluke zna i u šta veruje i onoga što postiže, što ostvaruje, **između onoga što želi i što realizuje**”.²⁵² Ovaj raskorak između želja (postavljenih ciljeva) i rezultata postoji u manjoj ili većoj meri u svim organizacijama i primetno je da je on veći kod viših nivoa odlučivanja (kod opštijih odluka kod kojih je pragmatičnost niža a složenost i neizvesnost viša). Neočekivani ili nezadovoljavajući rezultati neke odluke mogu biti determinirani brojnim uzrocima ili faktorima a, načelno, može biti da je učinjena greška prilikom samog odlučivanja, zatim da odluka nije pravilno sprovedena, ili pak da je došlo do naknadnih promena spoljašnjih uslova, odnosno okolnosti.

Zanimljivo je da su utvrđena i uobičajena, tj. očekivana ponašanja i reakcije donosioca odluke **kada se suoči sa njenim nepovoljnim efektima**. Po pravilu, pre nego što prihvati da je on pogrešio, tj. da je doneta odluka bila pogrešna, individualni DO će raznim načinima nastojati da racionalizuje, odnosno opravda preduzete aktivnosti. U ovakvim uslovima primećeno je da se u organizaciji dosta energije troši na traganje za dodatnim informacijama koje bi trebalo da opravdaju donosioca odluke, odnosno samu odluku, ili se pak vrši preoblikovanje činjenica kako ne bi ugrožavale, tj. osporavale donetu odluku. Često donosioci odluka promenom svojih stavova naknadno afirmišu alternativu koja je najbliža prethodno odabranoj, ili umanjuju važnost njenih negativnih svojstava.²⁵³ Ovo ukazuje na to da se jednom doneta odluka (pa makar bila i pogrešna) teško menja naročito u uslovima nepostojanja kulture preuzimanja odgovornosti i suočavanja sa činjenicama.

Kada je reč o ličnim osobinama donosioca odluka zanimljivu klasifikaciju dao je Paul Mud (*Paul E. Moody*) u svojoj knjizi *Decision making: proven methods for better decision*. On je ustanovio šest tipova donosilaca odluka i to:

- Ekonomski – fokusirani na korisno i praktično, rezultati rada su im u prvom planu;
- Politički – zainteresovani za moć i uticaj;
- Socijalni – pridaju značaj pozitivnoj radnoj atmosferi i dobrim međuljudskim odnosima;

²⁵² M. Damjanović, *Menadžerska revolucija*, nav. delo, str. 225.

²⁵³ Michael W. Eysenck, Hans J. Eysenck, *Personality and Individual Differences: A Natural Science Approach (Perspectives on Individual Differences)*, Plenum Press; 1st edition, 1985, prema: M. Damjanović, nav. delo, str. 225.

- Teoretičari – zainteresovani za širu spoznaju svoje pozicije i uloge, opštu istinu, vrednosti i sl;
- Estetičari – njihove vrednosti leže u harmoniji, individualnosti, pompi i osećaju zadovoljstva i
- Religiozni – njihove vrednosti se kreću u spiritualnim vodama.²⁵⁴

Na jednoj konferenciji održanoj 1981. godine u SAD sastali su se prominentni istraživači iz oblasti bihejvioralnog procesa donošenja odluka (*Behavioral Decision Making*), ljudskog rešavanja problema (*Human Problem Solving*) i organizacionog odlučivanja (*Organizational Decision Making*), kako bi raspravljali i poredili teorijske pozicije, metode i primene. Konferencija je održana sa očekivanjem da će dijalog istraživača ovih oblasti dovesti do zajedničkih zaključaka, odnosno do razjašnjavanja fundamentalnih pitanja, istraživačkih strategija i pretpostavki koji bi mogli voditi ka integraciji istraživanja. Među brojnim zaključcima navedeni su i oni koji se odnose na pojedince u procesu donošenja odluka.²⁵⁵ Iako je reč o konferenciji koja je davno održana, mnogi od njenih zaključaka su i dalje akutelni jer se odnose na manje-više stalnu ljudsku prirodu.

Jedan od interesantnijih zaključaka je da pojedinci kao donosioci odluka **često precenjuju niske verovatnoće odigravanja** nekog događaja koji priželjkuju. To znači da ako postoji računica da će se neki događaj odigrati sa verovatnoćom od 20% (što je relativno mala verovatnoća), pojedinac može imati subjektivni osećaj da je ta verovatnoća veća nego što podaci govore, naročito ako bi on u tom slučaju imao veliku korist. Nije stoga slučajno da političari na izborima često očekuju mnogo bolji rezultat nego onaj na koji ukazuju istraživanja javnog mnjenja.

Još jedan od zaključaka je da su donosioci odluka često **neosetljivi na veličinu uzorka** u nekom istraživanju ukoliko se rezultati kose sa njegovim/njenim očekivanjima ili prethodnim uverenjima. Ovo ukazuje na, izgleda urođenu, tendenciju čoveka da za sopstvena verovanja ili pretpostavke traži potvrdu iz spoljnog sveta, odnosno da zaobilazi one aspekte i informacije iz spoljašnosti koje se konfrontiraju sa njegovim već postojećim stavovima i uverenjima. To znači da će donosilac odluka rezultat istraživanja na malom uzorku preceniti ukoliko on ide u prilog njegovoj ranijoj pretpostavci, ali i da će ga potceniti ukoliko se kosi sa njegovim uverenjima (pa čak i kad je uzorak veliki, odnosno reprezentativan).

²⁵⁴ Paul E. Moody, *Decision making: proven methods for better decision*, McGraw-Hill, 1983, prema: Čupić, Suknović, nav. delo, str. 17.

²⁵⁵ Članci sa ove konferencije su objavljeni u zborniku radova: Gerardo R. Ungson, Daniel N. Braunstein, *Decision making: an interdisciplinary inquiry*, Kent Pub. Co, 1982.

Naredna zanimljiva opaska je da pojedinci **podešavaju svoje prve aproksimacije** na bazi dodatnih evidencija (istraživanja ili podataka). Ovo ukazuje na tendenciju pojedinaca da ne menjaju radikalno svoje stavove i prethodna uverenja, bez obzira na nove informacije iz spoljnog sveta, već da ih eventualno koriguju i neznatno modifikuju.

Još jedan zaključak do koga se došlo na ovoj konferenciji, mada se može reći i da je zdravorazumski, jeste i taj da pojedinci znatno **lakše upoređuju parove alternativa**, nego ako se upoređivanje vrši na skupu više alternativa. Ovo zapažanje je značajno i za odlučivanje u javnom sektoru, naročito kada je važno da se uključi mišljenje građana ili javno mnjenje. Postojanje velikog broja alternativnih ili potencijalnih odluka onemogućava smislenu i efektivnu javnu debatu.

Naredna osobina pojedinaca u ulozi donosioca odluka je da **teže minimiziranju pouzdanosti eksplicitnih instrumenata** i raznih egzaktnih i tehničkih procedura koje treba da podrže odlučivanje. Ovo ukazuje na sklonost pojedinaca da se, bez obzira na sugestije koje mogu dobiti od stručnjaka ili sistema za podršku odlučivanju, radije oslanjaju na svoj osećaj ili intuiciju. Zbog toga se često dešava da pojedinci donosioci odluka **prосто odbijaju da prihvate predloge analitičara** i savetnika, čak i kada su njihovi predlozi i saveti zasnovani na pouzdanim podacima i procedurama.

4.6.2. Individualni DO u svetu politike i javnog upravljanja

Dakle, postoji određena „napetost” između konačnog donosioca odluke (koji nije uvek i ekspert za oblast u kojoj treba da se donese odluka) i savetnika i stručnjaka, odnosno analitičara koji pripremaju predloge odluka za donosioca odluka. Po nekim autorima i istraživanjima, individualni donosilac odluka ne teži maksimizaciji već zadovoljavajućoj odluci. To znači da kada dođe do odluke o akciji koja je prihvatljiva dolazi do pada njegovog interesovanja za novim informacijama i identifikacije još bolje akcije – odluke (ekonomski vs administrativni čovek). Pojedinačni donosioci odluka teže pojednostavljenju procesa odlučivanja u organizaciji koju vode pa se ono često svodi na rešavanje ličnih i interpersonalnih problema umesto na rešavanje organizacionih problema (utvrđivanje ciljeva, akcija koje treba preduzeti, mera uspešnosti organizacije).²⁵⁶

Ova stanovišta mogu biti korisna i pri analizi odlučivanja u političkim telima i organima javne uprave, naročito pri analizi odnosa političkih funkcio-

²⁵⁶ Amos Tversky, “Elimination by aspects: A theory of choice”, *Psychological Review*, 79, American Psychological Association, 1972, pp. 281–299.

nera i javnih službenika. Funkcioneri – političari su nadređeni i krajnji donosioci odluka (na primer ministar u nekom ministarstvu), dok su službenici podređeni i pripremaju odluke za nadređenog i pomažu mu u njegovom radu. Ipak, iako formalno gledano podređeni, u realnosti službenici mogu biti u superiornijoj poziciji u odnosu na svog šefa – političkog funkcionera. Pojasnimo ovo. Na primer, u jednom ministarstvu načelno radi dve vrste osoblja: 1. politički funkcioneri (u Srbiji to su: ministar i državni sekretari) i 2. državni službenici. Prvi su politički postavljenici i na poziciji borave ograničen vremenski period (koliko traje i mandat vlade), a drugi su profesionalni državni službenici trajno zaposleni u tom organu. Kako su državni službenici brojniji u odnosu na funkcionere, trajno su zaposleni i u kontinuitetu se bave svojom oblašću, oni često imaju ekspertsko znanje i informacije koje političkim funkcionerima nedostaju. Sa druge strane, funkcioneri su nadređeni državnim službenicima i odgovorni su prema građanima i javnosti za funkcionisanje organa kojim rukovode. Zbog toga bi funkcioneri u svom radu trebalo da se oslanjaju na znanja i analize službenika i analitičara, te da prihvataju njihove predloge. Ipak, iskustva iz političko-administrativne prakse ukazuju na to da su funkcioneri skloni da ne „slušaju” svoje savetnike (savete zasnovane na istraživanjima, argumentima i sl.), te da donose odluke drugačije od sugerisanih, često po sopstvenom osećaju. Dva načelna objašnjenja za ovaj jaz između savetnika (profesionalnih službenika i analitičara) i političara mogu biti zasnovana na opštim tendencijama individualnog donosioca odluka (ranije opisano) ili na različitom uviđanju i poimanju situacije i konteksta u kome se donosi odluka (kognitivnost).

Pitanje je da li funkcioner zapravo greši kada se oslanja prvenstveno na svoj osećaj ili iskustvo ili naprosto drugačije (u odnosu na službenike) sagledava situaciju u kojoj se nalazi te odlučuje, sa njegove tačke gledišta, sasvim racionalno (dok mu saveti koje dobija od svojih savetnika, tj. službenika mogu delovati kao nerealni ili naprosto pogrešni)?

Ovo i slična pitanja uvode nas u jedan novi koncept koji se može nazvati političkom spoznajom ili uviđanjem (engl. *political cognition*). Reč je o temi koja postaje sve prisutnija u naučnim radovima od devedesetih godina prošlog veka, u kojima se sagledavaju mogućnosti primene teorije odlučivanja u oblasti politike i javnog upravljanja. Autori koji su se interesovali za spoj ove dve oblasti konstatovali su da su tradicionalni pristupi odlučivanju imali ozbiljne nedostatke u objašnjavanju procesa odlučivanja u političkoj areni, a ključni među njima jeste **politički kontekst**. Naime, ukoliko se donosilac odluka u svetu politike i javnog upravljanja sagledava samo iz pozicije „tradicionalne” teorije odlučivanja, a izostavi se njegov politički kontekst, lako se može desiti da bude etiketiran kao loš DO (iako njegovo ponašanje, tj. odluka može biti sasvim razumna ako se sagleda iz perspektive njegovog, tj. političkog

konteksta). Da bi se izbegli ovi nedostaci pri izučavanju i istraživanju odlučivanja u političkoj areni istraživači predlažu da se psihološke teorije o procesu donošenja odluka moraju kombinovati sa saznanjima politikologa kako bi se razvila **politička teorija odlučivanja**.²⁵⁷

Da bi se imao potpuniji uvid u individualno odlučivanje u svetu politike svrsishodno je dati prikaz teorija ili modela individualnog odlučivanja u politikologiji, u poslednjih nekoliko decenija.

Najranija faza ovih teorija se vremenski vezuje za početak šezdesetih godina prošlog veka i one uglavnom nastoje da koriguju preterano racionalistički pristup (ili elemente) koji je tada dominirao, jer se smatralo da je suviše krut i često neprimenljiv, naročito u politici i javnoj upravi. Podsetimo se, po „čisto” racionalističkom pristupu javna politika donosi najveću očekivanu korist za političku zajednicu, a do nje se može doći primenom analitičkih instrumenata. Kritičari ovog pristupa, s početka šezdesetih godina, ukazuju na to da javna politika u realnosti nije nešto što donosi najveću očekivanu (javnu) korist (tj. javna ili opšta korist nije jedina determinanta javne politike) već je ona prvenstveno rezultat političkog konteksta i kalkulacija donosioca odluka o tome šta je razumno očekivanje i šta se u datim uslovima može postići.²⁵⁸ Jednostavnije rečeno, kao bitna determinanta javne politike posmatra se uverenje (verovanje) donosioca odluka.

Naredna faza takođe predstavlja kritiku „čistog” racionalnog pristupa, ali se fokus sa individualnog donosioca odluka pomera na politički sistem, birokratiju i institucije. Tako, javne politike nisu rezultat individualnih kalkulacija DO već su one prvenstveno determinirane formalnim ulogama onih koji ih oblikuju. Stoga važnu ulogu imaju birokratski interesi i ukupan

²⁵⁷ Barbara Farnham, “Political Cognition and Decision-Making”, *Political Psychology*, Vol. 11, No. 1, 1990, International Society of Political Psychology, pp. 83–111.

²⁵⁸ Veći je broj autora i njihovih dela baziranih na ovim polazištima, npr:

1. Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, Wiley, New York, 1960.
2. Samuel P. Huntington, *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics*, Columbia University Press, New York, 1961.
3. Warner R. Schilling, “The H-Bomb Decision: How to Decide without Actually Choosing”, *Political Science Quarterly*, Vol. 76, No. 1, The Academy of Political Science, 1961, pp. 24–46.
4. Warner R. Schilling, “The politics of national defense: Fiscal 1950”, in: Schilling, W. R., et al. (eds.), *Strategy, Politics, and Defense Budgets*, Columbia University Press, New York, 1962, pp. 1–266.
5. Roger Hilsman, *To Move a Nation: The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy*, Doubleday, Garden City, N.Y., 1967.
6. Richard E. Neustadt, *Alliance Politics*, Columbia University Press, New York, 1970.

politički sistem koji, iako depersonalizovan, produkuje javne politike koje ga održavaju.²⁵⁹

Ipak, ovaj pristup je dosta kritikovan na osnovu praktičnih istraživanja koja su ga derogirala, pa se krajem sedamdesetih i osamdesetih godina ponovo vraća fokus na individualnog DO, preciznije na njegovu psihološku analizu (treća faza). U ovoj fazi se politički kontekst nije sagledavao kao krucijalni faktor pri donošenju političkih odluka, već unutrašnji mentalni procesi. Naravno, istraživači su bili svesni konteksta ali su ga posmatrali pojednostavljeno istražujući uticaj ponašanja DO na politički kontekst, ali ignorišući obrnuto, tj. uticaj konteksta na DO.

Konačno, četvrtu fazu razvoju pristupa i misli o odlučivanju u politici (od devedesetih godina) karakteriše kombinacija interesovanja psihologije (individualni mentalni procesi) sa politikološkim interesovanjima i pretpostavkom da **priroda političkog konteksta** može imati **krucijalnu ulogu u oblikovanju tih (psiholoških) procesa**. Ovim spajanjem nastaje svojevrsna politička psihologija zasnovana na međusobnoj interakciji psiholoških i političkih fenomena, kao i politički pristup odlučivanju. Ključno pitanje političkog pristupa odlučivanju jeste priroda političkog konteksta i koji stil i proces odlučivanja podstiče (ohrabruje).

Da bi se ovaj pristup dalje mogao razvijati morao se dati odgovor na pitanje šta je zapravo politički kontekst, šta ga sačinjava i kako ga istraživati?

Jedan odgovor je ponudio Filip Tetlok (*Philip Tetlock*, kanadsko-američki politikolog i polito-psiholog) definisanjem modela koji je nazvao Program istraživanja političara (engl. *Politician Research Program*). Glavni cilj ovog programa je da identifikuje bihejvioralne strategije (načine ponašanja) koje su ljudi razvili za suočavanje sa fundamentalnim ili nepromenljivim odlikama okruženja prirodnog odlučivanja (misli se na odlike koje su prisutne u manjoj ili većoj meri u svim društvenim ili organizacionim postavkama). Ovaj istraživački program je izgrađen na slici ljudske prirode „osobe kao političara” uz još dve temeljne pretpostavke. Prva se odnosi na odgovornost za ponašanje kao univerzalnu karakteristiku prirodnog okruženja odlučivanja (engl. *accountability of conduct as a universal feature of natural decision environments*). Druga pretpostavka je da su ljudi u biti tragaoci za odobrenjima i statusima (*approval and status seekers*). Pod ovim se misli da ljudi traže odobrenje i

²⁵⁹ Poznatiji autori i knjige zasnovane na ovom pristupu su:

1. Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown, Boston, 1971.
2. Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Brookings Institution, Washington, D.C. 1974.

poštovanje od onih kojima su odgovorni, iz više razloga, uključujući simboličke psihološke, kao i opipljive materijalne nagrade.²⁶⁰

Značajan doprinos u uspostavljanju teorije političkog odlučivanja na individualnom nivou dala je i američka autorka Barbara Farnam (*Barbara Farnham*, 1939–2016). Po njenom mišljenju, osnovu ove teorije čini politički kontekst koji stimuliše određene oblike odlučivanja. Taj politički kontekst konstituišu:

- koncept moći i
- prihvatljivost.²⁶¹

Kada je reč o „konceptu moći” misli se pre svega na to da li je moć skoncentrisana kod jednog ili malog broja ljudi ili je disperzirana. U slobodnijem tumačenju se može reći da je zapravo reč o tome da li se radi o demokratskom ili autoritarnom sistemu, odnosno oligarhijskom sistemu. Drugi ključni koncept „prihvatljivost” odnosi se na norme i pravila, odnosno na sve ono što čini da je neka odluka, odnosno aktivnost u nekom društvu prihvaćena.

Očekivano je da će u demokratskom društvu demokratska vlast nastojati u većoj meri da pridobije što širu podršku ili prihvatanje od strane građana i javnosti za svoje aktivnosti, nego u autoritarnom sistemu gde se vlast više oslanja na poluge moći i sile. Ipak, ova autorka naglašava da i u demokratskoj državi postoje veoma moćni pojedinci i grupe, te je i njihov pristanak važan deo ukupnog – građanskog pristanka. Ali isto tako i u krajnje autoritarnom režimu, koliko god da je neka grupa ili pojedinac jak, odnosno moćan, nastojanje da se deluje efektivno zahtevaće bar minimalnu prihvatljivost o odluci od strane onih na koje se ona odnosi.²⁶² Osim toga, kada je reč o prihvatljivosti političkih odluka – akcija, autorka navodi i to da su one utoliko više prihvaćene i samim tim stvarno efektivne ukoliko su više zasnovane na prethodnim akcijama.²⁶³

*

²⁶⁰ Ovaj model Filipa Teloka definisan je kao alternativa tadašnjem kognitivnom istraživačkom programu. Philip E. Tetlock, “Accountability: The neglected social context of judgment and choice”, *Research in Organizational Behavior*, Vol. 7, University of California, Berkeley, 1985, pp. 297–332.

²⁶¹ Barbara Farnham, op. cit., p. 96.

²⁶² U citiranom članku B. Farnham navodi primer kolektivizacije poljoprivrede u SSSR, za čiju je realizaciju bio potreban bar minimum prihvaćenosti od strane onih na koje će se odluka odnositi, bez obzira na to što je SSSR bio izrazito totalitaran sistem.

²⁶³ Ovo stanovište je slično inkrementalističkom pristupu javnim politikama po kome nove politike nastaju samo kao modifikacija prethodne, te su promene u nekom sektoru, pa i uopšte političkom sistemu, po pravilu, male.

Ova teorija „političke spoznaje” (engl. *political cognition*), kombinujući saznanja politikologije i psihologije, nastoji da ponudi osnov za shvatanje i analizu stvarnog stanja individualnog donosioca odluka u politici, odnosno političara, ali i njegov odnos sa savetnicima i analitičarima. Naime, dok je analitičar okrenut maksimizaciji koristi (i primeni modela koji su se pokazali uspešnim), dotle je političar fokusiran na stepen prihvatljivosti neke odluke. Otuda proizlaze i razlike između analitičara i političara i njihov potencijalni sukob.

4.7. Grupno odlučivanje

4.7.1. Prednosti i nedostaci grupnog odlučivanja

Shodno analitičkoj podeli datoj u poglavlju 4.2, tema koja sledi nakon pojedinca kao donosioca odluka jeste grupa kao donosilac odluka. Grupa se može tretirati kao uži pojam ili podskup organizacije. Reč je o skupu pojedinaca koji neposredno komuniciraju i zajednički rade na donošenju odluka i ostvarenju ciljeva. Primeri takvih grupa su: radna grupa za izradu nacрта zakona, projektni timovi, upravni odbori, razne komisije, ali i grupe građana koje se uključuju u proces javnog odlučivanja. Shodno tome, organizacija i organizaciono odlučivanje se odnosi na šire kolektivitete kao što su: firma, politička partija, lokalna samouprava itd.

Veliki broj javnih odluka u demokratskom društvu donose se grupno. Otu-da je važno poznavanje psihologije funkcionisanja grupe i brojnih metoda grupnog rada i odlučivanja. Inače, grupa (shvaćena kao deo šire organizacije) je, kao polje istraživanja, naročito postala interesantna u vreme razvoja bihejviorističke teorije organizacije i upravljanja (ili kako se drugačije naziva škola međuljudskih odnosa). Ova teorija posebnu pažnju pridaje motivaciji čoveka kao ključnom faktoru uspešnosti funkcionisanja neke organizacije. U osnovi motiva stoje materijalne potrebe (plate i nagrade) ali i brojne društvene i psihološke potrebe ljudi (osećaj lične ispunjenosti, poštovanje, dobri odnosi sa drugim ljudima itd.). U periodu dominacije škole međuljudskih odnosa pojavili su se istraživači grupa poput nemačko-američkog psihologa **Kurta Levina** (*Kurt Lewin*, 1890–1947) ili američkog sociologa **Džordža Homansa** (*George C. Homans*, 1910–1989), koji je kao tri ključne varijable koje utiču na grupne procese ustanovio: lične karakteristike članova grupe, karakteristike situacije u kojoj grupa deluje i strukturalne karakteristike same grupe. Američki socijalni psiholog **Rensis Likert** (1903–1981) je, izučavajući grupe, ustanovio četiri tipa rukovođenja:

1. Eksploativno-autoritarni (bespogovorna podređenost, jednosmerna komunikacija od gore);
2. Dobrotvorno-autoritarni ili benevolentni (rukovodstvo koristi nagrađivanje kao stimulans, tok informacija ide i od dole ka gore, ali je ograničen onim što nadređeni žele da čuju, moguće je delegiranje odlučivanja na niži nivo);
3. Konsultativni (traži se neposrednije angažovanje radi ostvarivanja interesa organizacije, dvosmerna komunikacija, opštije odluke donosi rukovodstvo, dok specifične mogu donositi niži nivoi organizacije);
4. Participativni (dvosmerna komunikacija, grupno odlučivanje, psihološka bliskost potčinjenih i pretpostavljenih).

U postojećoj literaturi o grupama i grupnom odlučivanju često se navode dve vrste napomena ili opštih tema, a to su: faktori rada grupe i generalne (opšte) prednosti i nedostaci grupnog odlučivanja. Naredne važne teme su: metode grupnog odlučivanja i glasanje pri grupnom odlučivanju (uključujući i pitanje dnevnog reda – agende).

Kada je reč o opštim ili generalnim **faktorima** funkcionisanja grupe misli se na socijalne ili spoljašnje uticaje. Pod ovim se podrazumevaju okruženje grupe i njeni odnosi sa drugim grupama i organizacijama. Drugi bitan faktor funkcionisanja grupe odnosi se na faktore koji su doveli do njenog formiranja. Na primer, grupa može nastati spontano a njeni članovi su u njoj svojevoljno, ali postoje i grupe koje nastaju pod pritiskom. Takođe, „grupna dijalektika” bitno zavisi i od toga da li je grupa nastala kao oblik opozicionog ili alternativnog delovanja u odnosu na širu organizaciju ili okruženje ili je, pak, nastala kao instrument efikasnijeg dostizanja cilja šire organizacije. Još jedan faktor koji utiče na rad, odnosno funkcionisanje grupe su njene konkretne osobine koje proizlaze iz osobina članova koji je čine (način rukovođenja i odlučivanja, odnosi pojedinaca u grupi, stepen obrazovanja, iskustva članova grupe itd.).

O generalnim prednostima i nedostacima grupnog odlučivanja se najčešće govori na osnovu poređenja sa individualnim odlučivanjem. Iako je u demokratskom društvu veliki broj situacija koje zahtevaju grupno odlučivanje, većina autora se slaže oko toga da se ne može jednoznačno reći da je ono uvek superiornije ili inferiornije u odnosu na individualno odlučivanje. Načelno, može se reći da je grupno odlučivanje adekvatno u situaciji kada su problemi kompleksni i neodređeni (ili slabo strukturirani). Ukoliko pri tome ne postoji veliki pritisak da se odluka donese brzo onda je grupno odlučivanje sasvim adekvatno za tu situaciju. A upravo su u javnom sektoru društveni problemi često kompleksni i neodređeni te je stoga grupno odlučivanje u javnom sektoru veoma važna tema.

Među **prednostima** grupnog odlučivanja stoji diverzitet članova grupe i njihovo iskustvo ili stručnost, što čini grupu kadrom da generiše i potpunije sagleda veći broj alternativa nego pojedinac. Druga generalna prednost grupnog odlučivanja odnosi se na bolje razumevanje određene odluke, što je važno za njenu prihvaćenost. Ukoliko u grupi učestvuju oni koji će odluku sprovesti, kao i oni na koje će se odluka odnositi, onda se konačna odluka prihvata kao svoja a ne kao nametnuta. Dakle, grupa doprinosi stvaranju osećaja zajednice i pripadnosti nekom kolektivitetu što je veoma važno za uspeh realizacije odluke, naročito kada je reč o javnom odlučivanju.

Kad je reč o **nedostacima** grupnog odlučivanja najpre se navodi da je ono sporije u odnosu na individualno, što je naročito problematično kad neka odluka treba da se donese brzo. Drugo što može otežati ili čak onemogućiti grupno odlučivanje jesu situacije konflikta, naročito kada dođe do polarizacije grupe i zastupanja suprotnih gledišta (svojevrсна pat pozicija). Pored toga, osnovana je i pretpostavka da grupna odluka može biti znatno rizičnija, tj. da se pojedinci u grupi osećaju znatno komfornije i bezbednije (nego kada odlučuju samostalno) pa su skloni da više rizikuju. I treće, još jedan često navođen nedostatak grupnog odlučivanja jeste fenomen pritiska grupe, odnosno stvaranje **grupnog mišljenja** koje, međutim, nije rezultat objektivnog međudejstva i razmene mišljenja članova grupe, već rezultat dominacije nekog pojedinca u grupi ili, pak, očekivanja kako bi grupa trebalo da odluči. Fenomen grupnog mišljenja se događa onda kada pojedinac oseća pritisak da prihvati, odnosno da se konformiše onome što se (ponekad i pogrešno) smatra dominantnim gledištem grupe.²⁶⁴ Ipak, brojne tehnike grupnog odlučivanja osmišljene su upravo da bi se izbegao uticaj grupnog mišljenja, kao i drugih negativnih tendencija.

Grupno odlučivanje je danas veoma atraktivna tema za istraživače. Iako je objavljeno na stotine rezultata istraživanja i naučnih tekstova u ovoj oblasti, mnoga pitanja oko funkcionisanja grupe su i dalje otvorena. Istraživači grupnog ponašanja i odlučivanja i dalje su fokusirani na identifikovanje procesa koji treba da unaprede efikasnost grupnog odlučivanja, kao i na pitanje na koji način unutrašnje osobine grupe (demografske i kognitivne raznolikosti njenih članova) i spoljašnje okolnosti (često promenljive i nepredvidive) utiču na funkcionisanje grupe.

²⁶⁴ O ovom fenomenu objavljena je i knjiga još 1972. pod nazivom *Žrtve grupnog mišljenja*. Irving L. Janis, *Victims of Groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*, Houghton Mifflin Company, 1972.

4.7.2. Metode grupnog odlučivanja – brejnstorming, nominalna grupa, panel metoda, delfi metoda, kompjuterska podrška odlučivanju

U literaturi se pominje veliki broj metoda grupnog odlučivanja. Mnoge od njih su nastale kao pokušaj da se eliminišu pomenuti nedostaci grupnog odlučivanja a najčešće pominjane su:

1. Brejnstorming;
2. Metod nominalne grupe;
3. Panel metoda;
4. Delfi metoda;
5. Kompjuterska podrška odlučivanju (GDSS – *Group Decision Support System* i CSCW – *Computer Supported Collaborative Work*).

Osim metoda grupnog odlučivanja, važna tema je i **glasanje u grupi**, te različite vrste glasanja. Po nekim izvorima se i tehnike glasanja shvataju kao metode odlučivanja. Ipak, adekvatnije je reći da je glasanje fenomen više vezan za grupno „zaključivanje”, odnosno usvajanje konačne odluke grupe, dok su gorenavedeni metodi duži procesi koji se odnose na celokupan tok odlučivanja (razmatranje problema, generisanje alternativa, razmatranje alternativa i konačni odabir). Pojednostavljeno govoreći, pri grupnom odlučivanju moguće su načelno dve situacije. Jedna je da se do zaključka (odnosno konačne odluke) dođe konsenzusom, odnosno da se kroz rad grupe dođe do saglasnosti svih članova grupe o (najboljoj) odluci. Međutim, ukoliko se svi članovi grupe ne slažu oko toga šta je najbolja odluka, onda se pristupa glasanju i to tako što se najčešće od velikog broja alternativa (mogućih odluka) identifikuju dve ili tri (za koje se svi slažu da treba da se nađu na stolu za odlučivanje). Komplementarno ovome, još jedna važna tema vezana za rad grupe jeste dnevni red, odnosno pitanje o čemu će se odlučivati i na koji način će se odlučivati. No, pre detaljnijeg predstavljanja raznih tehnika glasanja i teme dnevnog reda, potrebno je detaljnije predstaviti najčešće tehnike grupnog odlučivanja.

Brejnstorming²⁶⁵

Ova metoda grupnog odlučivanja realizuje se tako što članovi grupe (preporučeni optimum je između 4 i 12 ljudi) razmatraju neki problem i

²⁶⁵ Ova metoda grupnog odlučivanja je nastala najpre u marketinškoj industriji, da bi se kasnije proširila i na mnoge druge oblasti. Njen idejni tvorac je američki marketinški stručnjak *Alex Faickney Osborn* (1888–1966). Sam izraz brejnstorming dolazi od engleske kovanice *brainstorming*, što bi se bukvalno moglo prevesti kao oluja mozgova.

iznose svoje ideje kako bi on mogao da bude rešen. Ono što je važno u ovoj situaciji jeste da članovi slobodno i spontano iznose ideje (kako im padnu na pamet) bez bojazni da će reći nešto „pogrešno” ili „glupo”. Otuda je za ovaj metod rada važna dobra (opuštena ili relaksirana) radna atmosfera, čemu znatno može da doprinese moderator grupe. Zbog toga, obično, članovi grupe sede za okruglim stolom, što simbolično predstavlja da svi imaju isti status.

Naredno bitno obeležje brejnstorminga je da se trenutno beleže sve ideje bez bilo kakvog razmatranja (komentaranja, kritikovanja i sl). Dakle, prva faza brejnstorminga je generisanje što više ideja (alternativa ili mogućih akcija kako bi se rešio neki problem, odnosno postigao cilj). Zamisao ili svrha ovog pristupa je da što se više ideja generiše to će problem biti bolje sagledan, a tim i doneta bolja odluka. Ukratko, u ovoj fazi je akcenat na kvantitetu (što više ideja), a ne na njihovom kvalitetu.

Tek u drugoj fazi dolazi do razmatranja ideja a svaki učesnik se podstiče da predloži unapređivanje ili modifikaciju iznetih ideja (bilo sopstvenih ili ideja drugih članova), što često vodi osvetljavanju nekih aspekata, kojih čak ni sam predlagač nije bio svestan. Čitav proces treba da se realizuje u nesputanim kreativnosti i mišljenju, spontano i bez straha da će se reći nešto neumesno.

Brejnstorming je efektivan kod problema koji su dovoljno precizno i jasno definisani. Ukoliko su problemi kompleksni treba ih rastaviti na manje (specifičnije) elemente pa voditi brejnstorming parcijalno. Ukoliko se problem dovoljno ne specifikuje pre brejnstorminga, moguće je da ova metoda uzme dosta vremena, a da se ipak ne dođe do optimalne odluke.²⁶⁶

Konačno, ova metoda je u biti demokratska i kod članova grupe podstiče interesovanje i stimuliše kreativno razmišljanje. Takođe, ovaj metod za kratko vreme može dati dobre rezultate ako se povede računa pri samom kreiranju grupe, tj. ako članovi razumeju problem i imaju osećaj da njihov doprinos zaista može da bude ključan u rešavanju problema.

Nominalna grupa

Ovaj metod grupnog rada je nešto drugačiji od prethodno opisanog jer se više insistira na razdvojenosti faza generisanja ideja, njihovog predstavljanja i krajnjeg odlučivanja (glasanja). U prvoj fazi (generisanje ideja) članovi grupe

²⁶⁶ Na primer, ako je u gradu X problem veliki stepen zagađenja vazduha, brejnstorming sa ciljem ustanovljavanja ideja koje bi mogle da doprinesu rešavanju ovog problema bi verovatno bio neuspešan zbog preširoko postavljenog problema, što, samim tim, rezultira i velikim brojem ideja. Međutim, ako se zna da je ključni problem povećano prisustvo PM-10 čestica („nevidljivog ubice pluća”), a da tome najviše doprinose izduvni gasovi automobila i grejanje na uglj ili mazut, onda bi brejnstorming o mogućim rešenjima dao znatno bolje rezultate.

rade samostalno, tj. nezavisno jedan od drugog, u tišini beleže, odnosno zapisuju svoje ideje. Cilj ovog pristupa je da se individualno viđenje problema ugradi u grupno sagledavanje ali da se izbegne podleganje mogućem uticaju drugih članova grupe (što u slučaju brejnstorminga ipak može da se desi). Nakon što svi članovi grupe zapišu svoje ideje, prelazi se na sledeću fazu a to je predstavljanje ideja. Tada svaki član pred grupom predstavlja i obrazlaže svoju ideju. Ova faza traje sve dok svi članovi ne iznesu svoje ideje, pri čemu se do kraja ove faze iznete ideje ne komentarišu i ne diskutuju. Tek naredna (treća faza) predstavlja diskusiju tokom koje se iznete ideje mogu modifikovati ili javiti nove. U poslednjoj fazi svaki član grupe kreira svoju rang-listu ideja i pristupa se glasanju (obično tajnom). Ukratko, ova metoda odlučivanja se može opisati kao set aktivnosti koji prolazi kroz sledeće faze:

1. Uvod i objašnjavanje (svrhe skupa, problem o kome se raspravlja itd);
2. Tiho generisanje ideja;
3. Učesnici predstavljaju svoje ideje drugima (ali bez komentarisanja i diskusije);
4. Grupna diskusija (modifikovanje postojećih ili kreiranje novih ideja);
5. Rangiranje ideja i glasanje.²⁶⁷

Osnovna prednost ovog pristupa je što se njome izbegava distorzija individualnog mišljenja usled grupnog pritiska (mišljenja ostalih). Osim toga, pogodna je i za ljude koji su „zatvoreniji” i koji osećaju nelagodu pri glasnom iznošenju svoga mišljenja zbog koga mogu da budu kritikovani. Takođe, neki ljudi nerado učestvuju u grupnim konfliktima koji prirodno i očekivano mogu nastati ako se odvija „živa” rasprava između članova grupe. Dakle, svi ovi problemi (pritisak grupe, stidljivost, mogućnost konflikta) ovom metodom se izbegavaju a pri tome se obezbeđuje ravnopravna participacija u grupnom odlučivanju. Sa druge strane, ovaj metod ima i svoje nedostatke kao što je manjak fleksibilnosti i spontanosti. Ova metoda je adekvatna za manje grupe koje rade na rešavanju konkretnih i činjenično utemeljenim problemima. Nije, međutim, pogodna kada je reč o rutinskim poslovima, pregovaranju ili pak situacijama u kojima je potrebno doći do konsenzusa.

Panel metoda

U poređenju sa prethodnom metodom, panel metoda grupnog rada i odlučivanja se karakteriše manjim stepenom formalnosti i otvorenijim i nepo-

²⁶⁷ Ove faze slično su definisali i tvorci ove metode: Andre Delbecq, Andrew Ven, David Gustafson (1986), *Group Techniques for Program Planning: A Guide to Nominal Group and Delphi Processes*, Glenview, Illinois: Scott Forman and Co.

srednjim kontaktom između učesnika i moderatora koji nije samo „administrator” grupe već aktivan akter koji podstiče i usmerava diskusiju.

Panel se vodi tako što se na samom početku daje sažeti prikaz problema, a potom učesnici iznose svoja gledišta i vodi se aktivna diskusija. Cilj je da se kroz diskusiju eliminišu nerelevantne ideje i da se dođe do krajnje ili barem 2-3 ideje koji bi bile prihvatljive za grupu.

Karakteristično je da na panelu ljudi slobodno razgovaraju, odnosno neformalno kao što bi to radili u svakodnevnom razgovoru. U takvoj situaciji moderator podstiče komentare nekih članova (ćutljivih ili manje aktivnih), zaustavlja previše razgovorljive ili agresivne članove i nastoji da postavi konsenzus ili definiše zaključke rada.

Delfi metoda

U delfi metodi se, slično kao i kod brejnstorminga, od učesnika grupnog odlučivanja traži odgovor ili mišljenje na određenu temu, odnosno problem.²⁶⁸ Međutim, ono po čemu je delfi metoda specifična jeste to što su učesnici fizički udaljeni, odnosno razdvojeni jedni od drugih, a do njihovih odgovora ili stanovišta se dolazi kroz seriju upitnika. Još jedna specifičnost ove metode može biti i njena anonimnost pošto se upitnici mogu i anonimno popunjavati. Ovo omogućava da se članovi koji učestvuju u ovom vidu izjašnjavanja sopstvenih stanovišta i gledišta o nekom pitanju osećaju udobno i da daju zaista iskrene odgovore, čime se izbegava međusobno uticanje i stvaranje tzv. grupnog mišljenja.

Uobičajeno, proces ove metode se sastoji iz nekoliko faza. Najpre organizator ove tehnike (facilitator) šalje upitnike izabranim ispitanicima kako bi izneli svoje mišljenje ali na relativno široko postavljeno pitanje. Ispitanik u prvoj fazi daje okvirno svoje mišljenje o stanju nekog problema, poželjnim ciljevima i mogućim rešenjima. U drugoj fazi facilitator sačinjava novi upitnik ali koji je baziran na informacijama iz prethodnog. Ovaj novi upitnik je konkretniji i sadrži inpute (tj. najčešće odgovore) do kojih se došlo u prethodnoj fazi. Ovaj proces se može ponavljati više puta sve dok grupa ne postigne konsenzus.

²⁶⁸ Naziv ove metode odlučivanja se vezuje za antičko proročište u Delfima. Razvila se tokom 1950-ih i 1960-ih godina u SAD a razvila ju je RAND korporacija (RAND je skraćenica od *Research and Development*), odnosno neprofitna *think-tank* organizacija osnovana zarad istraživanja i savetovanja u oblasti vojne industrije i bezbednosti. Projekat u kojoj je korišćena opisana metoda zvao se Istraživanje američke strategije u svetu koji se menja (engl. *Exploring U.S. Strategy in a Changing World*), a cilj je bio da se razume tadašnji postojeći međunarodni poredak, da se ustanove mogući izazovi tom poretku, kao i da se predloži buduća američka politika u ovoj oblasti. Više na: <https://www.rand.org/nsrd/projects/international-order/about.html>

Još jedna karakteristika je da se ova metoda odlučivanja često koristi kada je reč o mišljenju eksperata o nekoj temi, mada je tokom vremena doživela svoje brojne modifikacije. No, kao i sve metode, pored svojih prednosti uočeno je i nekoliko nedostataka. Najpre, ova metoda zahteva dosta vremena i prvenstveno se odnosi na osvetljavanje i razjašnjavanje široko definisanih problema i dugoročnih efekata u slučaju različitih solucija koje bi one izazvale. Takođe, ova metoda eliminiše i segment motivacije koji proizlazi iz neposrednog kontakta i grupne interakcije.

Kompjuterska podrška odlučivanju (*GDSS – Group Decision Support System i CSCW – Computer Supported Collaborative Work*)

Munjevitim razvojem IT i sveprisutnosti računara došlo je i do česte (a sve češće i nezaobilazne) primene kompjuterske podrške u odlučivanju. Iako se u brojnim izvorima o metodama grupnog odlučivanja kao metoda pominju i kompjuterski sistemi za podršku grupnom odlučivanju (engl. *GDSS – Group Decision Support System*), reklo bi se da je ovde pre reč o pomoći, tj. kao što samo ime kaže o podršci u odlučivanju. Ovde se polazi od pretpostavke da ipak samo čovek kao jedino svesno biće može da donese konačnu odluku, dok mašine i kompjuteri mogu da računaju optimalne rezultate i kao izlaz daju preporuke. Sa druge strane, ljudska bića se oslanjaju i na intuiciju, prethodna iskustva, ali i emocije, te konačna odluka ipak zavisi od čoveka. Međutim, najnovije tehnologije za podršku u odlučivanju nastoje da simuliraju funkcije ljudske spoznaje pri odlučivanju (*human-cognitive decisions making functions*), s ciljem redukcije nekih tipičnih ljudskih grešaka u ovom procesu, pa se zbog toga ovi sistemi nazivaju Inteligentni sistemi za podršku u odlučivanju (engl. *Intelligent Decision Support Systems*, skr. *IDSS*).

Kada će i u kolikoj meri ova napredna tehnologija biti korišćena u svakodnevnom radu u javnom sektoru i pri kreiranju javnih politika ostaje da se vidi. Ono što je danas (2019) raspoloživo i dostupno kao podrška pri odlučivanju su svakako brojni specijalizovani softverski paketi koji pomažu pri analizi odlučivanja, grupnom odlučivanju i glasanju, zatim brojne *online* aplikacije bazirane na internetu kao ogromnoj bazi podataka, ali i sada već klasičan softver, tj. programi poput *Excel*-a, *Access*-a i sl. Velika prednost pri korišćenju ovih softvera jeste vizuelno (grafičko) predstavljanje problema i različitih opcija, tj. delovanja na problem i vizuelno predstavljanje mogućih budućih ishoda.

Osim kao podrška u odlučivanju, današnji računari i internet su i sredstvo komunikacije, zahvaljujući čemu je moguće organizovati i neki od

klasičnih oblika grupnog odlučivanja između pojedinaca koji su fizički udaljeni jedni od drugih.

4.7.3. Grupno zaključivanje – usvajanje konačne odluke – pitanje dnevnog reda i glasanje

Rad grupe i grupno odlučivanje trebalo bi da se završi usvajanjem konačne odluke, tj. alternative koja na najbolji način rešava definisani problem. Grupno zaključivanje, odnosno konačni odabir odluke se načelno može realizovati na dva načina:

- 1) postizanje konsenzusa ili
- 2) glasanje.

Postizanje konsenzusa je poželjan i superioran vid grupnog odlučivanja (tj. zaključivanja) budući da se svi članovi grupe slažu oko konačne odluke. Uslovi koji pospešuju grupni konsenzus su veličina grupe i njena kohezivnost. Kada je reč o veličini grupe konsenzus je verovatniji u manjim grupama, dok kohezivnost ukazuje na stepen povezanosti i sličnosti karakteristika članova grupe. Primer kohezivne grupe može biti npr. grupa koja se sastoji od stručnjaka iz jedne oblasti. U ovakvim uslovima moguće je slediti smerice racionalnog modela odlučivanja: jasno i precizno definisanje problema, jasne kriterijumi koji ukazuju na stanje problema, generisanje solucija, vrednovanje i izbor najbolje solucije. Međutim, navedeni uslovi u praksi često nisu ispunjeni bilo zbog toga što se ne poštuju procedure modela racionalnog odlučivanja ili što je reč o vrlo različitim članovima grupe pa se stoga mora ići na manje efikasne (mada održive, tj. zadovoljavajuće) tehnike grupnog zaključivanja. Treba napomenuti i to da su opisane metode grupnog odlučivanja (brejnstorming, panel, delfi, itd) osmišljene sa ciljem da dovedu ili do konsenzusa ili barem do dve-tri relativno dobre opcije od kojih bi se onda glasanjem izabrala najbolja (tj. jedna od dve ili tri solidne bi prevagnula). Ne navodimo ovde slučajno dve ili tri opcije (a povoljnija situacija je sa dve nego tri), jer je glasanje u ovakvim uslovima izvesno demokratsko i racionalno dok su mogućnosti za manipulacije minimalne. Nasuprot tome, što je veći broj opcija ili solucija o kojima se glasa to je i veći broj mogućih konačnih odluka, jer u takvim uslovima odluka često zavisi od toga za šta se i na koji način glasa (odnosno kako izgleda dnevni red).

Najpovoljnija situacija za glasanje (sa aspekta demokratičnosti i racionalnosti) je onda kada se odlučuje o dve opcije (alternative), a pri tome je broj članova grupe neparan. Neparan broj članova grupe obezbeđuje da ne dođe do pat pozicije (jednak broj glasova za obe alternative), dok postojanje

dve opcije stvara jasan izbor i ishod glasanja (onaj koji glasa za jednu nedvosmisleno je preferira u odnosu na drugu, a pobjednička opcija automatski ima i apsolutnu podršku, tj. više od 50% članova grupe je glasalo za nju). Ovaj način glasanja se naziva i **glasanje sa apsolutnom većinom**.

Nešto je komplikovanija situacija kada je na dnevnom redu odlučivanje, tj. odabir jedne od tri (ili više) ponuđenih opcija. Tada su na raspolaganju dva načina glasanja: glasanje i **izbor relativnom većinom** ili svođenje glasanja na prethodnu formu, tj. dvokružni **izbor sa apsolutnom većinom**.

Razmotrimo ovo pitanje na jednom primeru. Grupa od 14 članova je odbor određen statutom lokalne samouprave da imenuje direktora javnog preduzeća (koje je ta lokalna samouprava osnovala). Ovaj odbor treba da izabere jednog od četiri kandidata koji ispunjavaju uslove konkursa (kandidati su x, y, z i t). Ako bi se organizovalo glasanje na osnovu pravila relativne većine (tj. pobeđuje kandidat sa najvećim brojem glasova), ishod glasanja bi mogao da bude npr. sledeći:

kandidat	broj glasova
x	5
y	4
z	3
t	2

Rezultat ovog načina glasanja je izbor kandidata x. Međutim, očito je da je samo 5 članova ove grupe podržalo kandidata x, što je tek nešto više od trećine (tačnije 36%). Ovde imamo problem demokratičnosti jer je zapravo manjina izabrala konačnu odluku (u ovom slučaju ko će biti direktor JP). Međutim, u realnosti ljudi najčešće ne posmatraju stvari o kojima odlučuju „crno-belo” već imaju svoje preferencije (setimo se bulove i fazi logike). Tako, na primer, neko ko je glasao za kandidata y smatra ga i najboljim izborom, ali ako on ne bude izabran može kandidata z takođe da smatra solidnim izborom. Dakle, manjkavost ovog načina glasanja je što operiše samo sa prvom preferencijom, što u rezultatu može da osujeti demokratska ali i racionalistička načela glasanja. Da bismo ovo pojasnili razmotrimo još jednu tabelu sa preferencijama članova ove naše posmatrane grupe (odnosno individualne rang-liste):

broj članova	1. mesto	2. mesto	3. mesto	4. mesto
5	x	z	t	y
4	y	z	t	x
3	z	y	t	x
2	t	y	z	x

U ovoj proširenoj tabeli vidimo ne samo prvu preferenciju odnosno kako bi glasali u prvom krugu) članovi ove grupe već i njihovu kompletnu rang-listu.²⁶⁹ Kao što je rečeno, prilikom glasanja sa relativnom većinom bio bi izabran kandidat x (pošto bi osvojio najviše glasova, tj. 5) ali isto tako pada u oči da je on čak kod 9 članova odbora najmanje poželjan kandidat! Dakle, svi oni koji nisu glasali za kandidata x, ako već njihov kandidat ne pobeđuje, radije bi nekog drugog videli kao direktora JP a ne kandidata x.

Stoga, ukoliko bi se organizovalo dvokružno glasanje (potrebno više od 50% glasova), u drugi krug bi se plasirali kandidati x i y, pri čemu bi konačni pobeđnik bio kandidat y.

Na ovom jednostavnom primeru objašnjeno je koliko način odlučivanja, tj. glasanja može da utiče na konačnu odluku. Pouka je da što je više opcija o kojima se odlučuje to je moguće i više manipulacija prilikom konačne odluke – glasanja. Zato je pitanje dnevnog reda (o čemu se i kako odlučuje) veoma važno pri organizaciji rada grupe i glasanja.

Pored ova dva osnovna vida glasanja (te njihovih varijacija i kombinacija), u stručnoj literaturi se pominju i drugi – alternativni metodi glasanja koji se zasnivaju na kompletnim rang-listama (najpoznatiji su Kondorse i Borda metod).²⁷⁰ U stvari, ovi metodi glasanja se baziraju na kompletnim rang-listama,

²⁶⁹ Dakle, od 15 članova grupe koja odlučuje njih 5 bi najradije da kandidat x bude izabran za direktora, ali bi se zadovoljili i izborom kandidata z, dok je najnepoželjniji kandidat y. Zatim od 15 članova njih 4 bi naradije da kandidat y bude izabran za direktora dok kao najnepoželjnijeg smatraju kandidata x. I tako dalje i za ostale. Ovo je uprošćena varijanta, jer bi u realnosti, s obzirom na to da ima 15 članova, verovatno bilo više preferiranih kombinacija.

²⁷⁰ Nazivi ovih metoda potiču od imena dva Francuza iz 18. veka. Borda metod nosi naziv po francuskom matematičaru i fizičaru *Jean-Charles de Borda* (1733–1799), koji ga je osmislio 1770. godine za potrebe izbora članova Francuske akademije nauka. *Nicolas de Condorcet* (1743–1794) je bio francuski filozof i matematičar koji se zalagao za liberalnu ekonomiju, jednako važenje javnih propisa za sve, konstitucionalnu vlast i jednaka prava žena i ljudi svih rasa. Kondorse je bio jedan od prvih naučnika koji je primenjivao matematiku u društvenim naukama. Brojne metode glasanja, koje su kasnije koncipirane, u osnovi sadrže Kondorse ili Borda metodu, tj. predstavljaju njihove varijacije.

a u osnovi imaju svrhu da eliminišu već prikazane nedostatke odlučivanja prostom većinom, te da odlučivanje, odnosno glasanje učine što demokratskijim i racionalnijim.

Borda metod se zasniva na rangiranju svih opcija. Umesto da se kao u prethodnom slučaju glasa (manjinski ili većinski), članovi grupe rangiraju svoje preferencije, baš kao u prethodnom primeru i prikazanoj tabeli. Ako recimo imaju 4 opcije, svaki član grupe dodeljuje, po njemu najboljoj opciji, broj 1, i tako redom do najnepovoljnije, kojoj dodeljuje broj 4. Pogledajmo ponovo gornju tabelu:

broj članova	1. mesto	2. mesto	3. mesto	4. mesto
5	x	z	t	y
4	y	z	t	x
3	z	y	t	x
2	t	y	z	x

Po Borda metodu, pobeđuje ona opcija koja ima najbolji Borda rezultat a to je najmanji zbir svih rednih brojeva od strane svakog člana grupe.²⁷¹ U ovom primeru iz tabele, primenom Borda metoda sledi:

$$\text{Kandidat X} = 5x1 + 4x4 + 3x4 + 2x4 = 41$$

$$\text{Kandidat Y} = 5x4 + 4x1 + 3x2 + 2x2 = 34$$

$$\text{Kandidat Z} = 5x2 + 4x2 + 3x1 + 2x3 = 27$$

$$\text{Kandidat T} = 5x3 + 4x3 + 3x3 + 2x1 = 38$$

Dakle, grupna preferencija je Z, Y, T, X

Kandidat Z je ostvario najmanji zbir (27) i on bi postao direktor preduzeća. Ono što je zanimljivo i na šta treba skrenuti pažnju jeste da su u istim uslovima, zavisno od načina glasanja, mogući veoma različiti ishodi. U našem primeru, ako bi se primenilo glasanje sa relativnom većinom pobjednik bi bio kandidat X (dok je po Borda metodu on poslednji), sa dvokružnim većinskim glasanjem pobjedio bi kandidat Y, a primenom Borda metode kandidat Z.

²⁷¹ Napomena: ovaj metod nije pogodan kada je biračko telo velika masa ljudi, jer ljudi obično imaju prvu preferenciju i eventualno drugu, dok za ostale opcije/kandidate nemaju mišljenje. Pogodna je za manje grupe ukoliko su članovi grupe eksperti, odnosno dobro informisani o onome o čemu odlučuju.

Kondorseov metod

Osnova Kondorseovog metoda je direktno poređenje opcija. Ako postoje samo dve opcije (i neparan broj članova grupe) onda se ovo praktično svodi na glasanje sa apsolutnom većinom. Međutim, kada je na stolu više od dve opcije, a naročito sa velikim brojem opcija, Kondorseov metod dolazi do izražaja. Suština Kondorseovog metoda, odnosno utvrđivanja tzv. Kondorseovog pobednika se svodi na međusobno poređenje svih opcija po parovima i ustanovljavanje koja opcija najbolje stoji. Radi ilustracije vratimo se ponovo na prethodni primer i tabelu:

broj članova	1. mesto	2. mesto	3. mesto	4. mesto
5	x	z	t	y
4	y	z	t	x
3	z	y	t	x
2	t	y	z	x

U ovom primeru opcije su x, y, z i t. Zatim se porede svi mogući parovi, tj: (x, y), (x, z), (x, t), (y, z), (y, t) i (z, t), sa ciljem da se ustanovi koja opcija u paru ima veću preferenciju u grupi.

Ako poredimo par (x, y) vidimo da 5 članova preferira x u odnosu na y, dok 9 članova (4+3+2) preferira y u odnosu na x. Zbog toga je $x:y = 5:9$, odnosno opcija y odnosi prevagu.

Po istom principu je $x:z = 5:9$, $x:t = 5:9$, $y:z = 6:3$, $y:t = 7:7$ i $z:t = 12:2$. Iz ovih parova prevagu odnose: y, z, t, y, (y i t) i z. A kada se sabere koliko je puta svaki član pobedio dobija se:

$$2.5y, 2z, 1.5t \text{ i } 0x.^{272}$$

Ovi brojevi, odnosno koeficijenti ukazuju na to koliko puta je jedna opcija pobedila pri poređenju sa drugima. Tako, opcija y je pobedila najčešće (2,5 puta), a najslabija je opcija x koja nijednom nije pobedila. Konačna grupe preferencija u ovom slučaju je: y, z, t, x.

Još jedan detalj koji treba pomenuti pri korišćenju Kondorseovog metoda jesu situacije kada nije moguće ustanoviti pobednika jer su sve opcije u nerešenom odnosu, tj. jednako su preferirane. Reč je o tzv. Kondorseovom paradoksu.

²⁷² Zbog izjednačenog rezultata u slučaju $y:t = 7:7$, dobija se kao pobednik par y i t, odnosno 0,5y i 0,5t.

Na primer, tri vladajuće partije treba da odluče o budućnosti javnog preduzeća koje loše posluje. Definisane su tri opcije: 1. prodaja, tj. privatizacija preduzeća; 2. ostajanje u državnom vlasništvu uz ulaganje novca iz budžeta i unutrašnju reformu preduzeća i 3. udruživanje sa privatnim sektorom kroz javno-privatno partnerstvo (JPP). Tabelarno prikazano ova situacija izgleda ovako:

	najbolje rešenje (1)	srednje rešenje (2)	najlošije rešenje (3)
<i>Partija 1</i>	privatizacija	JPP	reforma
<i>Partija 2</i>	JPP	reforma	privatizacija
<i>Partija 3</i>	reforma	privatizacija	JPP

Ako bi se primenio Kondorseov metod videlo bi se da nijedna od opcija ne donosi prevagu, čime se dolazi u svojevrstu pat poziciju.

4.7.4. Dnevni red i moguće manipulacije dnevnim redom

Koncizno rečeno, dnevni red predstavlja ono o čemu se odlučuje (problem i raspoložive opcije), kao i način na koji se odlučuje. Značaj dnevnog reda proizlazi iz prethodnog teksta, jer je prikazano da se u zavisnosti od broja raspoloživih opcija i načina glasanja mogu javiti različiti ishodi odlučivanja, tj. glasanja. To znači da su moguće i manipulacije, te ustanovljavanje dnevnog reda na način da se unapred prejudicira da jedna opcija bude prihvaćena a druge osujećene. Definisanje broja raspoloživih opcija i utvrđivanje načina glasanja nisu jedini (mada jesu najčešći) načini kojima se može uticati na krajnji rezultat. Pored ovih načina, uticanje na članove grupe koji odlučuju tako da oni budu indiferentni ili slabije informisani takođe su manipulativne tehnike koje treba da (de)favorizuju određene opcije.

Zbog toga je, sa aspekta racionalnosti, objektivnosti i demokratičnosti, najbolje kada se iz odlučivanja uklone oni elementi sa kojima se može manipulirati (što, naravno, često nije moguće). Ukratko, što je više raspoloživih opcija na stolu to su mogućnosti za manipulaciju veće (naročito ako pri tome grupa koja odlučuje ima veliki broj članova koji nisu dovoljno informisani ili zainteresovani).

Stoga bi u idealnim uslovima najbolje bilo da se grupno odlučivanje završi konsenzusom. Ipak, problem su prilično strogi uslovi koji treba da budu ispunjeni da bi konsenzus bio verovatan. Prvo članovi grupe treba da su

eksperti, dobro informisani, ljudi od integriteta, što obezbeđuje primenu racionalnog modela odlučivanja, tj. svih onih tehnika i smernica u odlučivanju koje teorija odlučivanja nudi.

Kada, ipak, nije moguće obezbediti konsenzus najpovoljnije je da se prihvate dve opcije (alternative) te da članovi grupe o tome glasaju. U slučaju dve alternative, prostor za manipulacije dnevnim redom praktično i ne postoji. Koja god alternativa da dobije veću podršku reč je o većinskoj podršci, odnosno o glasanju sa apsolutnom većinom.

Analogo prethodnim opisima, nepovoljnija je situacija kada je na raspolaganju tri i više opcija.

4.8. Organizaciono odlučivanje – poverenje i participativnost kao uslovi uspeha organizacije

U ovoj knjizi iz saznavno analitičkih razloga pravimo razliku između grupe i organizacije, pa samim tim i grupnog i organizacionog odlučivanja. Već iz pominjanog niza: pojedinac, grupa, organizacija, društvo, vidimo da je organizacija širi pojam u odnosu na grupu. Na primer, pod organizacijom podrazumevamo relativno zaokružen i funkcionalan entitet poput lokalne samouprave, javnog preduzeća, ministarstva itd. Međutim, u svakodnevnom funkcionisanju ovih entiteta, tj. organizacija veoma retko se dešava da svi njihovi članovi učestvuju neposredno u odlučivanju. Po pravilu, u organizacijama se formiraju grupe kao osnovne radne jedinice. One mogu biti *ad hoc* grupe (npr. radna grupa za izradu nacarta zakona), koje nakon obavljenog posla prestaju da postoje, a mogu biti i trajne radne grupe (poput grupa i odeljenja u organima državne i lokalne uprave).

I kao što je važno da se slede određena pravila pri radu grupe i obezbede uslovi tako da doneta odluka bude racionalna i demokratska, tj. da realno odražava stav grupe u kojoj se podjednako poštuju svi njeni članovi, isto tako je važno i da se grupne odluke na adekvatan način povezuju sa opštim odlukama koje se odnose na funkcionisanje i upravljanje ukupnom organizacijom.

Diskutujući o teoriji odlučivanja i individualnom i grupnom odlučivanju, dosta toga smo rekli već i o organizacionom odlučivanju, budući da se ono sastoji upravo od pojedinaca i grupa. Da bi individualni i grupni rezultati delovali sinergijski, a samim tim da bi organizacija kao celina funkcionisala skladno i ostvarivala svoje ciljeve neophodni su dobra koordinacija grupa i kvalitetan sistem protoka informacija i komuniciranja. Da bi se pravilno shvatio i opservirao značaj kvaliteta ova dva aspekta organizacionog života neophodno je prethodno obratiti pažnju na uslove u kojima se nalaze savremene

organizacije, kao i na psihološki značaj informisanja i komuniciranja. Kada je reč o savremenim organizacionim uslovima najpre mislimo na **informacione tehnologije** i velike mogućnosti savremene distribucije informacija i komuniciranja. Drugo, pod psihološkim značajem informisanja i naročito komuniciranja mislimo na uticaj ovih aspekata na psihološke potrebe čoveka, njegove emocije i stvaranje međusobnog poverenja. Radi se o tome da efikasne organizacije nastoje da kod svojih članova razviju osećaj pripadnosti i identifikacije sa njom jer ovo značajno motiviše pojedince i grupe da daju svoj maksimalan doprinos u radu. A upravo osećaj pripadnosti, ili pak otuđenosti od neke organizacije bitno je uslovljen načinom na koji se u njoj komunicira i informacijama koje se kroz nju distribuiraju.

Sa ovim u vezi mogu se razlikovati dva osnovna tipa organizacione kulture – autoritarna i demokratska. Autoritarne organizacije su karakteristične po tome što odluke donosi uzak – rukovodeći krug ljudi dok su svi ostali članovi dužni da se tim odlukama povinuju. Pored toga, taj isti krug odlučuje koje će informacije biti upućivane članovima organizacije, a tok informacija je po pravilu jednosmeran (od vrha organizacije ka ostalim članovima). Nasuprot autoritarnim organizacijama, demokratske organizacije karakteriše participativno odlučivanje (učesće svih članova organizacije u donošenju odluka) i dvosmerni tok informacija, odnosno komunikacija koja podrazumeva sučeljavanje različitih gledišta i mišljenja. Naravno, ovakvu podelu treba shvatiti uslovno, kao modele, dok u praksi organizacije mogu imati više ili manje demokratskih, odnosno autoritativnih elemenata. Za istraživače organizacija javnog sektora važno je da imaju na umu da je moguće da se organizacija deklarativno zalaže za demokratske principe, pa čak i da su oni ugrađeni i u njen konstitutivni akt, a da se oni ipak u praksi zaobilaze ili simuliraju, pa takva organizacija samo „površinski” gledano izgleda kao demokratska a u suštini je autoritarna.

Još jedna klasifikacija koja može pomoći istraživačima organizacionog odlučivanja jesu podele organizacija po osnovu izvora moći i po osnovu vrste uključenosti članova u organizaciji. Po prvom osnovu (izvor moći), organizacije se mogu označiti kao:

- prinudne;
- utilitarističke i
- normativne.

Kod prinudnih organizacija njeni članovi su primorani da joj pripadaju, a to proizlazi iz neposredne moći kojom organizacija raspolaže. Kod utilitarističkih organizacija moć proizlazi iz njenih resursa i mogućnosti da nagrađuje njene članove. Konačno, moć normativnih organizacija proističe iz etičkih načela i vrednosti za koju se one zalažu.

Kada je reč o vrsti uključenosti članova, organizacije se mogu označiti kao:

- otuđene;
- kalkulativne i
- moralne.

U prvom slučaju neko je član određene organizacije zato što je na to primoran, ili postoji pritisak da se bude članom organizacije iako je on u sebi ne „doživljava” kao svoju. Kod kalkulativne organizacije neko je njen član zbog (uglavnom materijalne) koristi koje od tog članstva ima, dok je u slučaju moralne uključenosti motiv etička vrednost ili opšte (javno) dobro zbog koje organizacija i postoji.

U praksi postoji pravilnost između organizacija koje karakterišu navedene osobine, pa su tako prinudne organizacije po pravilu i otuđene, utilitarističke su kalkulativne a normativne su najčešće moralne. Napominjemo da je reč o modelima dok su realne organizacije najčešće sastavljene od kombinacija ovih idealno-tipskih elemenata.

Ilustracije radi, ako za primer organizacije uzmemo jednu političku partiju ona bi deklarativno trebalo da bude normativno-moralna. Ovo proizlazi iz toga što, načelno gledano, (demokratska) partija ima ideje i svoj program kako da stvori blagostanje za građane i što je, na primer, čine ugledni ljudi. Takođe, članovi bi trebalo da su u nju uključeni iz moralnih pobuda i dobrovoljno, jer žele da daju svoj doprinos cilju organizacije. Međutim, praksa je bogata primerima slučajeva kada su članovi neke partije njeni pripadnici iz čisto kalkulativnih razloga (npr. obećan posao u javnom sektoru), dok je moć partije prvenstveno utilitarističke prirode (raspolaganje javnim dobrima i imovinom, partijski budžet i sl). Osim toga, iako je, načelno gledano, članstvo u nekoj partiji dobrovoljno i pitanje ličnog izbora, moguće su i situacije velikog socijalnog pritiska da se bude njen član (naročito u državama sa slabom ekonomijom i krhkom demokratijom), a da partija crpi svoju moć iz mogućnosti kažnjavanja svojih članova (npr. ako neki član otkáže lojalnost ona izdejstvuje njegov prestanak angažovanja u nekoj instituciji). Tako, organizacije, naročito u javnom sektoru koje bi trebalo da su zasnovane na moralno-normativnim osnovama, mogu da „skliznu” u čisto kalkulatивно-utilitarističke odnose, ili, u još gorem slučaju, u prinudu i otuđenost.

Vratimo li se na pitanje toka informacija u organizaciji i načina odlučivanja, a imajući na umu prethodne podele, možemo konstatovati da će oni biti determinirani tipom organizacije, ali ne onim propisanim i deklarativnim već onim koji u stvarnosti postoji.

Nadalje ćemo se baviti demokratskom organizacijom, baziranom na etičkim i normativnim načelima i osnovama njenog kvalitetnog odlučivanja i funkcionalnosti (adekvatna organizaciona struktura i informativno-komunikacioni sistem) u savremenim uslovima (značaj IT, ali i ljudske psihologije i emocija).

Sudeći po novijim istraživanjima i literaturi o organizacionom odlučivanju, pored tradicionalnog značaja tehničkih aspekata dobre organizacije (npr. pravilan balans autonomije i pravila, sistem koordinacije i kontrole rada, na-građivanja i sankcionisanja itd), za uspeh organizacije su još veoma važni i **poverenje** i **participativnost**. Pod poverenjem se podrazumeva kako inter-personalno tako i poverenje pojedinaca prema celoj organizaciji. Još jedna tema, bliska ovoj, jesu i ljudske **emocije** i značaj emocionalnosti za uspeh organizacije, budući da se pokazalo da su daleko uspešnije organizacije čiji su pripadnici – pojedinci uvereni u dobronamernost organizacionih ciljeva, sa kojom se identifikuju i u kojoj se naprosto dobro osećaju. A upravo se ovi elementi postižu kroz participativnost, odnosno kroz dobro organizovane procedure odlučivanja.

Dakle, zaključimo, da bi se mišljenja pojedinaca i grupne odluke ugra-dile u organizacione, sa ciljem ustanovljavanja optimalne organizacione odluke, uslovi su:

1. adekvatna organizaciona struktura;
2. nesmetan protok informacija i otvorena komunikacija;
3. primena IT i baza podataka;
4. stvaranje osećaja poverenja i identifikacije sa organizacijom (važan instrument za ovo jeste participacija koja, pored doprinosa demokra-tičnosti, doprinosi i stvaranju osećaja zajedništva i poverenja, bez čega nema istinski demokratskog društva. Ovo je veoma važno za organizacije javnog sektora i njihov odnos prema građanima).

4.8.1. Značaj organizacione strukture

U fokusu nauke o organizaciji i upravljanjaju od njenih početaka (druga polovina 19. veka) do današnjih dana bili su različiti aspekti (ili pristupi). Klasična teorija organizacije bila je fokusirana na uglavnom tehničke aspekte organizacije i njenu strukturu (podela rada, pitanje autoriteta i odgovornosti, discipline i nagrađivanja rada). U klasičan pristup organizaciji spada i Ve-berova birokratija koju karakteriše: visoka specijalizovanost poslova, zatim visoka kompetentnost zaposlenih, hijerarhijsko ustrojstvo, bezlični odnosi.

Kasnije, tokom XX veka istraživači organizacija (neoklasična teorija organizacije) su uvideli da čisto tehnički i mehanicistički pristupi strukturi organizacije ne daju očekivane rezultate. Razlog je bio u previđanju suptilne ljudske prirode (koja nije uvek samo racionalna već i emocionalna), i toga da unutrašnji (psihološki) aspekti pojedinca takođe igraju važnu ulogu u funkcionisanju organizacije. Postalo je jasno da nije dovoljno da čovek bude nagrađen za to što radi, već da je izuzetno važno da se pojedinac (zaposleni) u organizaciji oseća dobro. Otuda su brojna istraživanja bila usmerena na međuljudske odnose, na neformalno grupisanje, stvaranje osećaja zadovoljstva i privrženosti organizaciji. Osim toga, važno pitanje je stepen (de)centralizacije jedne organizacije.

Pored klasične i neoklasične škole organizacije, kasniji pristupi se sve više interesuju za odnos čoveka i tehnologije (naročito u vreme IT revolucije), te veoma promenljivo okruženje u kome organizacije egzistiraju (što zahteva njihovu fleksibilnost, a samim tim fluidniju organizacionu strukturu), kao i sve veću specijalizaciju posla koje organizacije obavljaju (što zahteva angažman eksperata). Zbog novih okolnosti u kojima se organizacije nalaze one su sve češće manje strukturirane, više demokratske i decentralizovane, te adaptivne i fleksibilne kako bi bile kadre da adekvatno reaguju na česte promene u okruženju.

Savremena organizaciona struktura treba da bude usklađena sa karakteristikama okruženja u kome deluje, kao i sa unutrašnjim determinantama, pre svega sa karakteristikama pojedinaca koji u njoj rade. Savremeni uslovi (promenljivost okruženja i uglavnom visokoobučeni i obrazovani ljudi) sve više nameću decentralizovane i demokratske forme organizovanja.

4.8.2. Komunikacija u organizaciji i nesmetan protok informacija

Kvalitetna komunikacija u organizaciji proizlazi iz adekvatne organizacione strukture. Ipak, praksa pokazuje da problemi u jednoj organizaciji često nastaju kao posledica slabo organizovanog sistema komuniciranja. Zbog toga su istraživači organizacija i upravljanja posebnu pažnju posvetili ovom segmentu.

Iako termin komunikacija srećemo u svakodnevnom životu, valja ukazati na potpunije značenje ovog termina u organizaciji. Komunikacija podrazumeva nekoliko elemenata i to:

- subjekat koji saopštava informaciju;
- sadržina informacije;
- način ili sredstvo saopštavanja informacije;

- subjekat koji prima informaciju i
- povratna informacija (reakcija).

Tek sa svim ovim elementima jedan komunikacioni sistem u organizaciji možemo smatrati kompletnim. Jedna od osnovnih razlikovanja komunikacionih sistema jeste **jednosmernost** ili dvosmernost komuniciranja. Ako se komunikacija završava saopštavanjem informacije onoga ko je šalje bez mogućnosti povratne informacije reagovanja (npr. naredba u vojsci) onda je reč o jednosmernoj komunikaciji, dok dvosmernost podrazumeva i reakciju onoga ko informaciju prima. Prvi način komuniciranja karakterističan je za birokratske organizacije (u veberovskom smislu), dok je drugi karakterističan za demokratske. Dobra strana jednosmernog sistema komuniciranja je efikasnost. U njemu su informacije formalne i jasne i obično se koristi kada je veliki broj ljudi koji primaju informaciju. No, ovakav vid komuniciranja može voditi autoritarizaciji organizacije i stvaranju osećaja otuđenosti kod onih kojima se informacija upućuje. Demokratski način komuniciranja je često složeniji i sporiji, jer primalac informacije treba da je osposobljen da je najpre primi i razume a potom i da adekvatno reaguje.

Za potrebe izučavanja i razumevanja funkcionisanja organizacija javnog sektora treba razlikovati **nizlazne** i **uzlazne** komunikacije. Pod nizlaznom komunikacijom se podrazumeva upućivanje poruka od strane viših hijerarhijskih nivoa ka nižim. Primer ovakve vrste komunikacije su pravila i standardi koje službenici u jednoj lokalnoj upravi dobijaju od nadređenih struktura i koje moraju da poštuju. Međutim, za organizacije javnog sektora u demokratskom društvu izuzetno je važna i uzlazna komunikacija (od hijerarhijski nižih ka višim nivoima), kako bi se viši nivoi obavestili o stanju na terenu, mogućnosti primene određenih propisa, njihovih efekata, zadovoljstva građana i sl. Tako, na primer, službenik koji neposredno komunicira sa građanima ili radi na rešavanju konkretnih predmeta ima bolji uvid u praktične probleme od svog šefa koji često nema takvo iskustvo. Konačno, važno je i **pobočno (lateralno) komuniciranje** koje podrazumeva razmenu informacija hijerarhijski istih nivoa ili pojedinaca koji rade iste ili slične poslove. Razmena iskustava, transferi znanja, upoznavanje sa primerima dobre prakse svakako doprinose funkcionalnosti jedne organizacije.

Osim ove podele komuniciranja postoje i brojne druge među kojima je formalno i neformalno komuniciranje. Neformalno komuniciranje u savremenim uslovima postaje naročito zanimljiv fenomen jer informacione i komunikacione tehnologije i društvene mreže omogućavaju to u mnogo većoj meri nego u ranijim decenijama. Tako zaposleni u jednoj organizaciji mogu npr. na vajberu ili nekom drugom servisu da formiraju svoju zatvorenu grupu u kojoj mogu slobodno da komuniciraju bez bojazni da će to saznati oni koji ne pripadaju toj grupi.

Još jedna tema koja se javlja kada je reč o efikasnom komuniciranju jesu smetnje. Smetnje efikasnom komuniciranju mogu proizlaziti od subjekata komuniciranja, klime u organizaciji i načina (sredstava) komuniciranja. Stoga, adekvatan formalni sistem komuniciranja nije garancija da će komuniciranje u organizaciji biti efikasno. Ukoliko u organizaciji dominira autoritarna kultura, ako su međuljudski odnosi „zategnuti” ili ne postoji saglasnost oko ciljeva organizacije, onda će verovatno i komunikacioni sistem predstavljati formu bez prave sadržine. Nasuprot tome, otovreni odnosi među pojedincima, uzajamno poštovanje i razumevanje, slične vrednosti kao i demokratska kultura doprinose kvalitetu organizacionog komuniciranja.

4.8.3. Značaj informacija i IT (baze podataka)

Zahvaljujući savremenim računarima i velikim memorijama za zapisivanje podataka danas su, kao nikada ranije u istoriji, dostupne ogromne količine informacija. Iako je organizaciono odlučivanje zasnovano na podacima i objektivnim informacijama pouzdanije od onog zasnovanog na subjektivnim procenama, danas se kao problem javlja i „suvišak” informacija. Zbog toga su veoma važni pravilan odabir relevantnih podataka i informacija i njihovo pravilno čuvanje i korišćenje. Sa ovim u vezi razvila se posebna disciplina koje se zove upravljanje bazama podataka (ili formalnije Sistem upravljanja bazama podataka, na engleskom *DataBase Managment System*, odakle dolazi akronim DBMS). Pod bazom podataka se podrazumeva kolekcija podataka koja se čuva u elektronskoj formi, a kako su baze podataka sve kompleksnije i sadrže velike količine različitih podataka to se vremenom razvijaju sve sofisticiraniji modeli i tehnike upravljanja podacima (od relacionih baza, tj. podataka organizovanih po kolonama i vrstama do tzv. SQL tehnologija i savremenih složenih baza podataka zasnovanih na NoSQL tehnologijama).²⁷³

O značaju podataka i pravilnom rukovanju njima svedoči i pojava nove Nauke o podacima (*Data Science*). Radi se o multidisciplinarnoj nauci koja, koristeći metode i tehnike raznih nauka (statistika, analiza podataka, mašinsko učenje i sl), nastoji da iz ogromne količine podataka (kako strukturiranih tako

²⁷³ SQL je skraćenica od *Structured Query Language*, što je ime za programski jezik koji se koristi za upravljanje relacionim bazama podataka i to strukturiranih podataka. Strukturirani podaci su oni koji pripadaju istom i jasno definisanom tipu pa su laki za pretraživanje. To može biti, na primer, spisak jedinica lokalne samouprave sa prikazom demografske strukture. Nasuprot tome, nestrukturirani podaci su svi ostali podaci o nečemu koji nisu strukturirani, npr. tekstualni podaci, audio, video podaci ili bilo koji drugi kombinovani podaci koji dolaze iz velikog broja izvora. Za upravljanje takvim podacima, odnosno bazama podataka koje nisu relacione koristi se tzv. No-SQL tehnologija.

i nestrukturiranih) izvodi zaključke i dolazi do saznanja. Danas je internet zapravo ogromna baza podataka i sve veća *online* dostupnost medijskih sadržaja, naučnih radova, ekspertskih informacija, ali i pojedinačnih stavova i mišljenja iznetim na forumima, u postovima i sl., čini ovu disciplinu sve atraktivnijom. Zbog toga je Nauka o podacima blisko povezana za izrazima „rudarenje podataka” (engl. *Data mining*) i „veliki podaci” (engl. *Big data*). Rudarenje ili iskopavanje podataka se odnosi na proces otkrivanja obrazaca ili pravila, odnosno zaključaka u velikim skupovima različitih podataka korišćenjem brojnih tzv. inteligentnih metoda, dok se izraz *Big data*, kao i što samo ime ukazuje, odnosi na baze sa ogromnim količinama podataka (danas to može biti i ceo internet) i nove softvere za upravljanje velikim količinama podataka. Da je ova disciplina sve atraktivnija svedoči i rastuća potražnja kompanija (poput Microsofta) za stručnjacima za analizu podataka (*data scientists*).

Pitanje je koliko se raspoložive tehnologije koriste u organizacijama javnog sektora? Iako je karakteristično za javni sektor i birokratiju da se sporo menjaju i da postoje otpori uvođenju novih tehnologija i metoda rada, stiče se ipak utisak da je „sila” informacione revolucije nezaustavljiva i da se njeni efekti osećaju i u javnom sektoru. Na primer, koncept inteligentnih gradova (*smart cities*) svedoči o tome, ali i brojna softverska rešenja koja se već koriste poput geografskih informacionih sistema – skr. GIS. GIS je softver, *online* dostupan, koji predstavlja svojevrsnu inteligentnu mapu koja povezuje određen prostor sa podacima o njemu. Može da se koristi za brojne poslove u javnom sektoru kao što je upravljanje imovinom, upravljanje resursima ili koncipiranje razvoja.²⁷⁴ Naravno, stepen primene i brzina prihvatanja savremenih tehnologija u javnom sektoru zavisi od konkretne države, organizacione kulture, sklonosti ka inovacijama i proaktivnosti.

Ipak, pored navedenih primera korišćenja savremenih tehnologija u javnom sektoru, one se znatno manje primenjuju prilikom kreiranja sektorskih (javnih) politika, odnosno pri odlučivanju u ministarstvima ili lokalnim samoupravama. Naravno, i ovo zavisi od toga o kojim konkretno državama i područjima je reč. Srbija pripada grupi država koja je na ovom polju znatno u zaostatku za većinom država EU, a on se najpre manifestuje kao nedostatak ili nedostupnost podataka ili naprosto kao nedovoljno korišćenje podataka pri koncipiranju javnih politika. Sa druge strane, ovo je prostor za unapređenje procesa kreiranja javnih politika koji treba da bude podstaknut od analitičara javnih politika i analitičara podataka. Zapravo, savremeni istraživači i analitičari javnih politika bi, pored tradicionalnih veština i znanja, trebalo da budu

²⁷⁴ U Srbiji je sistem GIS solidno razvijen. Na primer, GIS za grad Beograd je dostupan na adresi: <https://gis.beoland.com/visios/gisBeoland>, a za grad Niš: <http://gis.ni.rs/>. Pored GIS-a, u Srbiji je zanimljiv i reprezentativan projekat Geo Srbija, odnosno Nacionalna infrastruktura geoprostornih podataka, dostupno na: <https://geosrbija.rs/>.

obučeni i vični korišćenju raznih softvera za analizu i obradu podataka, među kojim se posebno ističu programski jezici *R* i *Python*.

4.8.4. Poverenje, osećaj pripadnosti i participativnost

Još se od antičkih vremena raspravlja o prirodi društvenih pravila i zakona i značaju njihove utemeljenosti u duhu, navikama ili običajima zajednice. U Sofokleovoj tragediji, pisanoj pre oko 2.500 godina, Antigona suprotstavlja formalnim pravilima i zakonima vlasti sopstvene vrednosti i savest, što je na kraju košta i života. Jedna od pouka ove priče je da se zakoni, odnosno javne odluke ne mogu nametati ljudima ukoliko ih oni doživljavaju kao tuđe i protivne njihovim ličnim vrednostima.

Analizirajući odnos članova organizacije prema organizacionim pravilima, odnosno odlukama, američki sociolog **Alvin Gouldner** (*Alvin Ward Gouldner*, 1920–1980) je identifikovao tri organizaciona modela: 1) prividno birokratski model, 2) reprezentativni i 3) kazneno usredsređeni model.²⁷⁵ Kao osnovne elemente organizacije definisao je upravljače (donosiocje odluka ili rukovodstvo) i ostale članove na koje se odluke odnose (npr. radnici ako je reč o proizvodnoj organizaciji). U prvom – prividno birokratskom modelu odluke ili pravila organizacije su nametnuta spolja i kao svoje ih ne doživljava ni rukovodstvo ni radnici. U takvoj situaciji pravila su puka forma bez stvarnog efekta na rad organizacije jer ni radnici ni rukovodioci nisu zainteresovani za njih, niti ih doživljavaju kao svoja i korisna pravila. Nasuprot ovom modelu stoji reprezentativni, u kome su kreatori pravila, odnosno organizacionih odluka upravo rukovodstvo i ostali članovi (radnici) organizacije. Pošto su kreatori, obe strane su i zainteresovane za stvarnu primenu odluka pa su, po pravilu, odstupanja ili nesprovođenja donetih odluka minimalni. I treći model – kazneno usredsređeni predstavlja „srednju” situaciju u kojoj je samo jedna od dve strane kreator odluka (rukovodioci su autoritarno doneli odluku, ili je ona nametnuta pritiskom „od dole”). U ovoj situaciji grupa koja nije učestvovala u kreiranju odluke nastoji da ih izbegava što može izazvati tenzije i sukobe, naročito ako druga grupa ima mogućnost sistematskog kažnjavanja.

Iako je pomenuti autor pre svega analizirao proizvodne organizacije i odnos radnika i rukovodstva, njegove ideje se mogu preslikati, tj. proširiti na šire entitete, kao što je lokalna samouprava ili čak država. To znači da se umesto rukovodstva i radnika mogu postaviti formalna vlast i građani i različite mogućnosti kada je reč o kreiranju javnih odluka. Tako, na primer, država koja je na putu evropskih integracija može biti pod pritiskom da prihvati određeno

²⁷⁵ Alvin W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, The Free Press, New York, 1954.

pravilo ili standard a da to istinski ne želi ni vlast a ni građani. U takvim slučajevima ovakva pravila se najverovatnije neće sprovoditi u praksi i ostaće puka forma. Ovo bi jezikom Guldnera bio prividno birokratski model, ali na nivou države. Kazneno usredsređeni model bi bio situacija u kojoj vlast donosi autoritarno odluku (bez građanske participacije i javne debate) a protiv koje je veliki broj građana. U ovakvim situacijama za očekivati je masovno izbegavanje povinovanju javnoj odluci, što može voditi tenzijama ukoliko vlast odluči da kažnjava neposlušne. I konačno, za građansko društvo i državu najpovoljniji model je reprezentativni u kome se odluke donose zajednički i participativno.

Ukratko, može se reći da, posmatrano sa aspekta organizacionog i javnog upravljanja, donete odluke neće biti delotvorne ukoliko ih oni na koje se odnose ne osećaju kao svoje, tj. ako ih osećaju kao nametnute ili naprosto tuđe. U takvim slučajevima propisi i donete odluke ostaju „mrtvo slovo na papiru”. Ove negativne pojave se eliminišu izgradnjom poverenja i osećaja zajedništva između donosioca odluka i onih na koje se one odnose. Jedan od glavnih mehanizama u tom smislu jeste participacija, odnosno participativno odlučivanje koje ima nekoliko prednosti:

- potpunije sagledavanje problema o kome se odlučuje i identifikacija većeg broja solucija;
- obezbeđivanje podrške za donetu odluku, što doprinosi njenoj efektivnoj realizaciji (ljudi su skloni da odluke za koje nisu pitani, obaveštavani, niti su na bilo koji način učestvovali u njihovom kreiranju doživljavaju kao odbojne, pogrešne i sl., dok samo učešće u procesu donošenja odluka stvara osećaj identifikacije sa grupom, odnosno organizacijom koja odlučuje) i
- stvaranje pozitivnih emocija i identifikacije sa organizacijom i njenim ciljevima – osećaj zajedništva, što proizlazi iz ljudske potrebe za poštovanjem i prihvaćenošću (ovo je naročito važno za izgradnju demokratskog društva).

Drugim rečima, dužnost upravitelja organizacija, a naročito formalnih vlasti jeste da, pored kvalitetnih odluka, nastoje da članove zajednice kojom upravljaju učine što zadovoljnijim. Istraživanja ukazuju da upravo dobro osmišljen proces odlučivanja (participativnost) u organizaciji i poverenje doprinose zadovoljstvu njenih članova.²⁷⁶

Još jedna interesantna tema koja se na ovo nadovezuje jesu emocije i njihov značaj za organizaciono odlučivanje i uopšte za funkcionisanje organi-

²⁷⁶ James W. Driscoll, “Trust and Participation in Organizational Decision Making as Predictors of Satisfaction”, *The Academy of Management Journal*, Academy of Management Vol. 21, No. 1 (Mar., 1978), pp. 44–56.

zacije. U ranim godinama razvoja nauke o organizaciji i upravljanju fokus je bio na tehničkim aspektima organizacije i racionalnim modelima odlučivanja. Kasnije, u toku bihejviorističke faze došlo je do povećanog interesovanja za čovekovu unutrašnju prirodu i njen uticaj na organizaciju. Od devedesetih godina prošlog veka istraživači se interesuju ne samo za psihologiju i emocije pojedinaca već počinju da razmišljaju o konceptu „organizacione emocije”, i pitaju se da li se organizacijama mogu pripisivati emocije i kakvu ulogu one imaju u procesu odlučivanja?²⁷⁷ Istraživači organizacionih emocija navode da su one i te kako važan segment organizacionog odlučivanja jer bitno utiču na najopštije ciljeve i vrednosti organizacije, dok se racionalnost odlučivanja manifestuje kao instrumentalna, odnosno u procesu koji treba da dovede do materijalizacije najviših vrednosti i ciljeva. Druga situacija kada organizaciona emocija stupa na scenu jesu situacije naglih promena u kojima se organizacije nađu, usled kojih nema dovoljno vremena ili drugih resursa za detaljno sagledavanje i analizu novog stanja. Tada se novi potezi i prioriteta organizacije povlače na osnovu intuicije, osećaja, pa i emocija donosioca odluka.²⁷⁸

Interesovanje za ova pitanja ostaju aktuelna i tokom 21. veka o čemu svedoče brojni članci i knjige o ovoj temi.²⁷⁹

4.9. Metaorganizaciono odlučivanje – lokalna samouprava, region, država kao metaorganizacije različitog nivoa

4.9.1. Država kao metaorganizacija

Jedno od najjazzovnijih i najkompleksnijih oblasti teorije odlučivanja jeste metaorganizaciono odlučivanje i pitanje njegove primene na javni sektor i javno upravljanje. Da li i u kojoj meri ova naučna disciplina može da doprinese kvalitetu upravljanja širim društveno-političkim entitetima kao što

²⁷⁷ Nigel Howard, “The Role of Emotions in Multi-Organizational Decision-Making”, *The Journal of the Operational Research Society*, Vol. 44, No. 6, Interface between OR and the Social Sciences (June, 1993), pp. 613–623.

²⁷⁸ „Funkcija emocija je da reprioritizira ciljeve u svetlu neočekivanih događaja.” Howard, op. cit., p. 614.

²⁷⁹ Robert G. Lord, Richard J. Klimoski, Ruth Kanfer (eds.), *Emotions in the Workplace: Understanding the Structure and Role of Emotions in Organizational Behavior*, John Wiley & Sons, San Francisco, 2002.

Charmine Hartel, Neal M. Ashkanasy, Wilfred Zerbe (eds.), *Emotions in Organizational Behavior*, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 2005. and Routledge, 2013.

su opština, grad, region i ukupno društvo, odnosno država? Teorija odlučivanja je prilično precizna kada je reč o upravljanju jednom organizacijom. Ona nam nudi smernice i uslove koje organizacija treba da obezbedi da bi bila funkcionalna i uspešna. Najpre treba da postoji jasan razlog, tj. svrha postojanja određene organizacije i njena misija. Na osnovu primarnog razloga postojanja, odnosno njene misije, organizacija ustanovljava svoju strategiju čiji su elementi: vizija budućnosti, ciljevi koji se nastoje ostvariti, kao i osnovni pravci delovanja koji bi trebalo da su zasnovani na komparativnim prednostima organizacije i potrebama okruženja. Na osnovu strateškog dokumenta definišu se akcioni planovi i konkretne odluke – akcije, kao i grupne i individualne odgovornosti za njihovu realizaciju i ostvarenje ciljeva. Da bi sistem upravljanja bio u potpunosti zaokružen potrebno je ustanoviti i mehanizam nadgledanja realizacije odluka, tj. stepena ostvarenosti ciljeva, kao i mehanizme za njegovo unapređivanje.

Ali da li se i u kojoj meri ovaj pristup može proširiti i na metaorganizacije, odnosno na šire društvene entitete kao što su lokalna zajednica ili čak cela država? Da bi se ova materija potpunije shvatila potrebno je razmotriti: **šta su i kakva je priroda pomenutih elemenata** (svrha, misija, ciljevi, komparativne prednosti, strategija, akcioni planovi, itd.) **u slučaju složenog entiteta kao što je država** i da li se uopšte logika organizacionog odlučivanja i upravljanja može primeniti na nivou metaorganizacije (tj. opštine, grada, regiona, države...). Osim toga, treba detaljnije **predstaviti i sam koncept i ideju metaorganizacije**.

Svrha ili misija savremene demokratske države jeste obezbeđivanje uslova za kvalitetan i dostojanstven život njenih građana. Iako odgovor na pitanje šta je kvalitetan ili dostojanstven život zavisi od filozofskih i ideoloških gledišta, neke temeljne vrednosti, kao što su ljudski život, imovina, sloboda, dostojanstvo, obrazovanje i sl. su opšteprihvaćene i kao takve su upisane u međunarodne dokumente koji se odnose na univerzalna ljudska prava.²⁸⁰

Ukoliko bi se analitički išlo dublje u opservaciju državnog upravljanja moglo bi se reći da su dva osnovna operativna **cilja** države u kontekstu pomenutih vrednosti: 1. materijalno bogatstvo i 2. garantovana ljudska prava. Jer samo zajednice u kojima su prisutna oba elementa imaju uslove za ostvarenje temeljnih vrednosti. Društva, odnosno države koje se suočavaju sa siromaštvom i odsustvom ljudskih prava (shvaćenih u najširem smislu) mogu se smatrati neuspelim državama. Međutim, ako postoji samo jedan element, na primer proklamovana ljudska prava koja su „mrtvo slovo na papiru” dok ogroman broj građana tavori u siromaštvu, takođe se ne može govoriti o uspešnoj državi. Slično, neuspelom državom se može smatrati i država sa velikim

²⁸⁰ *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima*, UN, 1948.

BDP-om ali koja je autoritarna, u kojoj se ne poštuju ljudska prava ili u kojoj je bogatstvo rezervisano za malobrojnu privilegovanu grupu.²⁸¹

Iako će se verovatno ljudi demokratske orijentacije i kulture saglasiti da bi se kao dva osnovna – opšta cilja države mogla navesti zadovoljavajući nivo materijalnog blagostanja i garantovana (i ispoštovana) ljudska prava, „koplja se lome” oko puteva, odnosno načina dolaska do ovih ciljeva (naročito kada je reč o materijalnom blagostanju građana). Ova neslaganja se mogu grupisati u dva osnovna pogleda: socijalno-demokratski (regulativni) i konzervativno-liberalni, tj. tržišni pristup. Reč je zapravo o ideološkim vrednostima i različitim koncepcijama države, o čemu je već bilo reči. Ipak, bez obzira na ova neslaganja, sa aspekta državnog, tj. javnog upravljanja osnova razvoja jedne države u savremenom globalizovanom svetu trebalo bi da je zasnovana na **komparativnim prednostima** koje ona ima u odnosu na okruženje. Nova firma na tržištu koja nudi robu koje već ima dovoljno i koju takođe nude jake konkurentske firme verovatno neće imati zadovoljavajući uspeh (profit). Bolja strategija je da nova firma analizira tržište, identifikuje robu ili uslugu koje nema dovoljno, zatim sopstvene kapacitete i resurse te, shodno tome, da ustanovi svoju ponudu. Analogno tome, i savremena država treba da analizira međunarodno tržište i politiku u kontekstu sopstvenih resursa i mogućnosti, te da na osnovu toga sačini osnove svoga razvoja. Ove osnove se zapisuju u dugoročne razvojne strategije ili planove jedne države.

Dakle, sledeći logiku teorije odlučivanja na državnom nivou, država treba da ima **sopstveni dugoročni plan** (strategiju) razvoja. Praksa pokazuje da se to zaista i dešava i najveći broj razvijenih i uspešnih država usvaja ovakva dokumenta kojima se projektuju budući pravci razvoja u narednih deset (ili više) godina. Reč je o dokumentu koji usvaja najviša instanca vlasti, po pravilu skupština, i za koji se obezbeđuje široka politička podrška, kako se smenom neke partije na vlasti ne bi odustalo od njegove realizacije. Ovakav dokument je i osnov delovanja političkih partija koje se među sobom takmiče ko će bolje i više da ostvari iz zacrtanog plana razvoja. Osim toga, ovakav dokument je, sa menadžerske tačke gledišta, i osnova za **akcione planove** kojima se definišu: operativni ciljevi (npr. u oblastima kao što su: zaposlenost i zarade, javni servisi, infrastruktura, bezbednost, itd), konkretne aktivnosti koje treba preduzeti u određenom roku, odgovorni resori, tj. nadležne institucije i pojedinci, zatim neophodni resursi i troškovi za njihovu realizaciju. Ukoliko su svi pomenuti elementi u jednoj državi prisutni: svest i saglasnost o osnovnim vrednostima i ciljevima, usvojena dugoročna strategija razvoja, zatim konkretan plan aktivnosti koji iz nje slede (uz mehanizme nadgledanja

²⁸¹ Veran Stančetić, *Reforma javne uprave – ka novoj javnoj upravi*, Čigoja i FPN, 2015, str. 16–18.

i unapređenja sistema upravljanja), onda možemo reći da teorija odlučivanja može biti značajan oslonac i usmerivač državnog upravljanja. Međutim, ukoliko jedna država nema sopstvenu dugoročnu strategiju razvoja onda se upravljanje svodi na *ad hoc* akcije koje se često odvijaju pod pritiskom društvenih problema (reaktivno umesto proaktivnog javnog odlučivanja). Osim toga, u ovakvim okolnostima često nema jasnih parametara (ne)uspeha neke javne politike pa je javna i stručna debata u vezi sa efektima neke javne politike osujećena, tj. svedena na nadgornjavanje različitih interesnih grupa od kojih pobeđuje ona koja ima veće mogućnosti da javno nameće svoje preferencije (npr. uz pomoć medija, bliskim odnosima sa centrima političke moći i sl). Dugoročno gledano, ovo stvara nepovoljnu političku kulturu i diskurs u kome je sve moguće relativizovati. Nasuprot tome, kada postoje jasni planovi i raspodela nadležnosti, konkretna zaduženja i termini kad treba realizovati neku akciju, zatim standardi ili parametri koji ukazuju na stepen ostvarenosti ciljeva, stvaraju se uslovi za objektivno sagledavanje kvaliteta javnih politika i rada jedne vlade, što je od izuzetne važnosti za demokratsku konsolidaciju jednog društva.²⁸² U ovakvim okolnostima jedino što preostaje jeste da jedinice subnacionalnog nivoa (regioni, gradovi, opštine) slede pomenutu proceduru, međutim, zbog nedostatka opšteg „krovnog” plana, na nivou države, često su osujećeni, naročito u fazi realizacije javnih politika, usled nedostatka vertikalne koordinacije i nejasne raspodele nadležnosti.

Da bi se shvatili brojni aspekti i modaliteti metaorganizacionog upravljanja i mogućnosti primene u javnom sektoru potrebno ga je detaljnije predstaviti. Važno je skrenuti pažnju na razlike između organizacije i metaorganizacije iz kojih proizlaze i razlike u upravljanju ovim entitetima, kao i na koordinaciju kao ključno pitanje metaorganizacionog upravljanja.

4.9.2. Šta je metaorganizacija – elementi, pristupi

Poslednjih dvadesetak godina došlo je do rasta interesovanja za metaorganizacije, što je rezultiralo obogaćivanjem ove teorije. Metaorganizaciona teorija nudi odgovore na pitanja kao što su: šta je uopšte metaorganizacija,

²⁸² Srbija je primer države u kojoj ne postoji dugoročni planski – strateški dokument (2020. god), iako se više od jedne decenije govori o potrebi kreiranja i usvajanja jednog ovakvog dokumenta. Sa druge strane, u Srbiji postoji preko 100 sektorskih strategija koje je usvojila Vlada ili Skupština. Najveći broj ovih strategija se ne sprovodi i usvojen je često iz formalnih razloga (npr. zahtevi ili insinuacije koji dolaze od EU) ili zbog konkretnog projekta ili inostranog donatora u datom trenutku. Ukratko, najveći broj ovih strategija je usvojeno „reda radi”, bez ikakvog efekta u praksi. S obzirom na pomenute okolnosti, može se zaključiti da strateško upravljanje na državnom nivou ne postoji, a samim tim i mogućnosti primene teorije odlučivanja u javnom sektoru u Srbiji su minimalne.

koja je njihova svrha, koji su pojavni oblici – vrste metaorganizacija, kako funkcionišu, i sl. Kako je reč o novijoj teoriji odgovori na ova pitanja nisu uvek jedinstveni, ali se konsultovanjem većeg broja izvora i autora iz ove oblasti mogu identifikovati zajednička mesta. Najjednostavnija odrednica metaorganizacije jeste da je ona „super organizacija” čiji su članovi organizacije (a ne pojedinci). Kao primeri metaorganizacije se mogu navesti brojni entiteti iz sva tri sektora (vladinog, nevladinog, privatnog) od lokalnog do globalnog nivoa. U literaturi o metaorganizacijama se kao primeri navode UN, EU, Svetska trgovinska organizacija itd.²⁸³ To može biti i unija sindikata, asocijacija opština ili, na primer, lokalna koalicija za planiranje razvoja lokalne zajednice, koju mogu činiti razne organizacije npr: lokalna vlast, udruženja preduzetnika, nevladine organizacije i sl. U zavisnosti od konkretnih oblika ovakvih metaorganizacija one se u literaturi označavaju raznim imenima kao što su: asocijacije, mreže, alijanse, itd.

Važna tema kada je reč o metaorganizacijama jeste svakako metaorganizaciono odlučivanje, koje se po većem broju uticajnih autora iz ove oblasti smatra specifičnim, tj. drugačijim u odnosu na „ne-metaorganizaciono” odlučivanje (individualno, grupno, organizaciono).²⁸⁴ Švedski autori Arne i Brunson u svom radu (*Organizacije i metaorganizacije*, 2005) pri objašnjavanju metaorganizacionog odlučivanja kao primer metaorganizacije navode EU, dok su organizacije države članice koje se među sobom razlikuju po administrativnim i konstitucionalnim strukturama. U procesu donošenja odluka na nivou EU učestvuju i lideri koji predstavljaju interese EU kao celine (Evropska komisija), ali i lideri članice koji zastupaju interese države koju predstavljaju (Savet ministara). To može voditi teškoćama u odlučivanju koje svoj koren imaju u različitim prioritetima članova. Naime, članovi metaorganizacije imaju dvostruku odgovornost, kako prema njoj kao celini tako i prema sopstvenoj (primarnoj) organizaciji. Sa druge strane, metaorganizacija je odgovorna onim (organizacijama) koje obezbeđuju njene resurse.²⁸⁵ Osim ovih opaski, kada je reč o metaorganizacionom odlučivanju, obično se navodi da se ono sprovodi u parlamentarnom duhu gde metaorganizacija kao celina ima ulogu moderatora. Zbog kompleksne metaorganizacione strukture i raznih organizacionih interesa koje treba usaglasiti najčešći vid metaorganiza-

²⁸³ Héloïse Berkowitz, Sanne Bor, “Why meta-organizations matter: A response to Lawton et al. and Spillman”, *Journal of Management Inquiry*, SAGE Publications, 2017, Vol. 27, Issue 2, pp. 204–211.

²⁸⁴ Na primer u radovima: 1. Berkowitz, Bor, 2017, op. cit.; 2. Göran Ahrne, Nils Brunsson, “Organizations and meta-organizations”, *Scandinavian Journal of Management*, Elsevier, 2005, Vol. 21, Issue 4, pp. 429–449; 3. Andreas König, Martin Schulte, Albrecht Enders, “Inertia in response to non-paradigmatic change: The case of meta-organizations”, *Research Policy*, Elsevier, Vol. 41, Issue 8, 2012, pp. 1325–1343.

²⁸⁵ Berkowitz, Bor, op. cit., 2017.

cionog odlučivanja je konsenzus ili ređe apsolutna većina. Ovo utiče na spornost metaorganizacionog odlučivanja.²⁸⁶

Specifičnosti metaorganizacije u odnosu na organizaciju proizlaze iz njene već pomenute odrednice po kojoj ona nije klasična organizacija već mreža više organizacija. Naredna specifičnost metaorganizacije jeste da njene članice (npr. države, firme, lokalne samouprave itd.) imaju visok stepen autonomije i da slobodno odlučuju o tome da li će biti njen član. To podrazumeva njihovu ravnopravnost i odsustvo stroge hijerarhije i metaorganizacione vlasti (njena uloga je više usmeravajuća i koordinirajuća). Naravno, pravila kojim se uređuju odnosi u metaorganizaciji postoje i uobičajeno su deo sporazuma ili ugovora koje organizacije prihvataju. To podrazumeva da je metaorganizacija formalna, odnosno zasnovana na pisanom dokumentu npr. ugovoru, memorandumu o saradnji i sl. Stoga se, na osnovu pomenutih elemenata, može dati potpunija definicija metaorganizacije kao entiteta koju čini više organizacija a čiji su ključni elementi:

- formalno uspostavljena struktura i odnosi između članica;
- ciljevi zbog kojih je nastala i
- pravila koje organizacije članice treba da slede.²⁸⁷

Kada je reč o **pristupima** izučavanja metaorganizacija, mogu se identifikovati dva osnovna:

- 1) pristupi ili studije koji se fokusiraju na centralizovane saradnje, u smislu da su misija ili cilj metaorganizacije bliski misiji jednoj od organizacija članica (obično je to noseća ili formativna članica metaorganizacije) i
- 2) pristupi koji se baziraju na paritetnoj saradnji i koji imaju deljenu, tj. u potpunosti zajedničku misiju.²⁸⁸

Prvi pristup se prvenstveno odnosi na organizacije javnog sektora i studije javne administracije. U metaorganizacijama u javnom sektoru obično postoji dominantna javna organizacija koja je kreator misije (odnosno cilja) a ostale članice (organizacije) su pozvane da doprinesu postizanju tog cilja. Tako, na primer, lokalna vlast može pokrenuti stvaranje mreže ili asocijacije koja će se baviti razvojem lokalne zajednice. Staranje o potrebama i razvoju lokalne zajednice je inače misija i zadatak lokalne vlasti (ona je „kreator” ove

²⁸⁶ Héloïse Berkowitz, Hervé Dumez, “The Concept of Meta-Organization: Issues for Management Studies: The concept of meta-organization”, *European Management Review*, European Academy of Management, 2016, Vol. 13, No. 2, pp. 149–156.

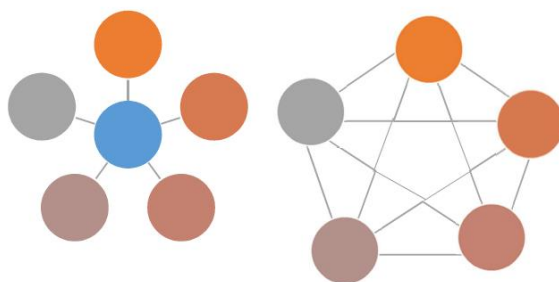
²⁸⁷ Sanne Bor, *A Theory of Meta-Organisation – An Analysis of Steering Processes in European Commission-funded R&D ‘Network of Excellence’ Consortia*, Hanken School of Economics, Helsinki, 2014, p. 123.

²⁸⁸ Ibid., pp. 124–125.

misije), a razne druge organizacije (koje to žele) se pridružuju zarad ostvarenja ovog cilja (npr. udruženje preduzetnika, nevladine organizacije itd...). Ključni izazovi upravljanja ovakvom metaorganizacijom odnose se na ostvarivanje ravnoteže između različitih mogućnosti, potreba, zahteva i želja centralne i ostalih članica organizacije, kao i na kreiranje ambijenta u kome će članice biti motivisane da daju aktivan doprinos i preuzmu deo odgovornosti za ostvarivanje kolektivnog cilja. Većina istraživača ovog tipa metaorganizacije smatra da bi ključnu ulogu u upravljanju njom trebalo da imaju predstavnici centralne (ili bolje rečeno formativne) organizacije.

Kada je reč o **drugom pristupu**, tj. o metaorganizacijama baziranim na paritetnoj (jednakoj) saradnji, u literaturi se uglavnom kao ključno takođe postavlja pitanje upravljanja i izazovima koji proizlaze iz paritetne strukture, tj. jednakosti svih članova.

Slika 21. Model metaorganizacije sa centralizovanom (levo) i paritetnom (desno) saradnjom



4.9.3. Osnovna područja istraživanja metaorganizacije

Osnovna područja istraživanja metaorganizacije čine: **formiranje** (nastanak) metaorganizacija, zatim njena **dinamika** i **funkcije**, **proces donošenja odluka** i **odnosi sa okruženjem**.²⁸⁹

Na nastanak i unutrašnju dinamiku metaorganizacije utiče nekoliko okolnosti. Prvo, članstvo organizacije u metaorganizaciji je relativno jeftino i po pravilu organizacija članica izdvaja tek neznatni deo svojih resursa i „ulaže” ih u metaorganizaciju. To znači da metaorganizacija ne mora imati sopstvene resurse već za svoje aktivnosti i potrebe može koristiti postojeće resurse svojih članica (npr. osoblje, prostor i sl). Jedna posledica toga je relativno lako i brzo formiranje metaorganizacija a druga retko formalno napuštanje članstva čak i kada je ona pasivna. Primećeno je da je jedan od izazova sa kojim se metaorganizacije često susreću inercija, što je otvorilo pitanje uslova koje treba

²⁸⁹ Berkowich, Bor, op. cit., 2017.

obezbediti da bi se ova negativna pojava predupredila. Ali sa druge strane, primećena je tendencija da se metaorganizacije retko formalno gase – ukidaju. Jednom kad nastanu one su obično dugoročne, čak i kad su pasivne. One se samo naprosto umire – pasiviziraju. Metaorganizacije preživljavaju čak i kada nestane njihova svrha zbog koje su nastale, pretvarajući se u „duha”, tj. metaorganizaciju koja formalno postoji ali bez prave svrhe, ciljeva i aktivnosti.

Druga okolnost koja determinira unutrašnju dinamiku metaorganizacije jeste tip cilja ili svrhe zbog koje je ona nastala. U knjizi *Metaorganizacije* švedski autori Arne i Brunson navode tri ključna razloga (cilja) zbog kojih one nastaju.²⁹⁰ Prvi je *interakcija* koja dovodi do razmene znanja i informacija između organizacija članica, koje se bave sličnim ili istim aktivnostima. Ova interakcija uvećava ukupno znanje i kapacitete trusta organizacija (odnosno metaorganizacije kao celine) i ona je primarni cilj nastanka metaorganizacije. Svrha ovih metaorganizacija je da pomognu svojim članovima da što bolje obavljaju svoje aktivnosti. Primeri ovakvih organizacija su Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) ili Evropska parking asocijacija (engl. *The European Parking Association* – EPA).²⁹¹ U drugom slučaju metaorganizacije nastaju sa *konkretnim ciljem* ili svrhom, odnosno kada se više organizacija udružuje kako bi efektnije ostvarili svoj (konkretni) zajednički cilj. Primer jedne takve metaorganizacije može biti udruživanje manjih preduzeća (firmi) u poljoprivredi koji se udružuju u kooperative radi manjih transakcionih troškova svoje proizvodnje i bolje pozicije na tržištu. I konačno, u trećem slučaju metaorganizacije nastaju kako bi se stvorio, ojačao ili barem potvrdio *identitet* njenih članica a što se postiže kroz limitirano članstvo, odnosno propisivanje uslova ko može biti član. Tako, na primer, članice UN mogu biti samo suverene i međunarodno priznate države, ili članovi asocijacije lokalnih vlasti u Srbiji (SKGO) mogu biti samo opštine i gradovi iz Srbije. Kao primer se može navesti i EU koja promovise demokratiju kao ključno obeležje identiteta država članica EU.²⁹²

²⁹⁰ Göran Ahrne, Nils Brunsson, *Meta-organizations*, Edward Elgar, Cheltenham (UK) & Northampton (USA), 2008, pp. 65–74.

²⁹¹ Evropska parking asocijacija (EPA) je osnovana 1983. kao krovna organizacija za nacionalne parking asocijacije. Inače nacionalne parking asocijacije predstavljaju sektor parkinga koji se sastoji od privatnih kompanija i javnih tela koji pružaju usluge parkiranja i upravljaju parkinzima. Članice EPA-e takođe predstavljaju industriju koja nudi razne usluge i proizvode u vezi parkiranja. EPA kao metaorganizacija podstiče saradnju profesionalnih parking organizacija iz različitih evropskih država, uzajamnu podršku i razmenu profesionalnog iskustva. Osim toga, ona je i telo koje utiče na mere i odluke Evropske komisije i druga međunarodna tela relevantna za oblast parkiranja i urbane pokretljivosti. Izvor: zvanična internet stranica Evropske parking asocijacije <https://www.europeanparking.eu/>.

²⁹² Ahrne, Brunsson, op. cit., pp. 73–74.

Osim dominantne svrhe zbog koje metaorganizacija nastaje, bitnu okolnost metaorganizacione dinamike čini odsustvo stroge hijerarhije i autoriteta zbog čega su značajni kolektivno delovanje i postizanje dogovora (konsenzusa) između svih članova metaorganizacije. Ovo se postiže kroz pažljivo kreiran proces donošenja odluka, odnosno podsticanje dijaloga, pregovore, usaglašavanje raznih interesa i gledišta pojedinačnih članica – organizacija. Stoga je proces odlučivanja u metaorganizacijama jedno od bitnih polja istraživanja, a s obzirom na temu ove knjige ovaj segment će biti detaljnije predstavljen.

4.9.4. Analiza odlučivanja u metaorganizacijama

Često pominjanja reč kada se govori o metaorganizacionom odlučivanju jeste **konsenzus** kao najbolji način dolaska do zajedničke – metaorganizacione odluke. Problem je što konsenzus nije uvek moguće ostvariti. U tom slučaju preostaju dve opcije, odustajanje od odluke ili odlučivanje bez konsenzusa što stvara rizik da nezadovoljna organizacija napusti metaorganizaciju.

Na radnu atmosferu i odnose u metaorganizaciji bitno utiču višedimenzionalnost i tokovi odlučivanja koji se pojednostavljeno mogu svesti na:

1. odlučivanje od gore;
2. odlučivanje od dole i
3. horizontalno odlučivanje.

U prvom slučaju ključnu ulogu ima top menadžment koji je i inicijator neke odluke, što je suprotno u odnosu na drugi slučaj kada inicijativa odluke kreće „od dole”, što ukazuje na decentralizovaniju formu metaorganizacije. Da li će odlučivanje u metaorganizaciji biti „od gore” ili „od dole”, odnosno da li će struktura biti više ili manje (de)centralizovana i hijerarhijska zavisi i od načina kojim se upravlja metaorganizacionim resursima koje obezbeđuju organizacije. Ukoliko resursima upravlja neposredno metaorganizacija (na primer članarinom, tj. novcem koji članice uplaćuju metaorganizaciji a ona onda autonomno upravlja tim sredstvima) to utiče da je odlučivanje češće „od gore”, dok u slučaju da nad ustupljenim resursima organizacije i dalje imaju primarnu kontrolu (npr. personal, prostor, sredstva za rad i sl.) metaorganizacija ima češće decentralizovanu formu a odlučivanje se odvija pretežno „od dole”.²⁹³

Još jedna tema koja se javlja kao izazov u vezi sa metaorganizacionim odlučivanjem jeste pitanje **odgovornosti**. Izazov nastaje usled toga što je,

²⁹³ Berkowich, Bor, 2017, op. cit.

sa jedne strane, primetno da su metaorganizacije sa nešto većim stepenom hijerarhije i jasno definisanim autoritetom (metaorganizaciona vlast ili upravljačko telo) podobnije za jasnu identifikaciju odgovornosti (ko je i za šta odgovoran), ali, sa druge, metaorganizacije češće imaju decentralizovanu strukturu sa niskim stepenom ili čak odsustvom hijerarhije. U takvim okolnostima pojedine članice organizacije mogu da se ograde od metaorganizacione odluke pod izgovorom da je one nisu donele ili podržale, što spoljašnjim akterima i posmatračima može stvoriti zabunu i utisak o anarhičnim odnosima unutar (meta)organizacije.

Nešto detaljniji analitički okvir za opservaciju metaorganizacionog odlučivanja ponudio je finski autor Sane Bor (*Sanne Bor*) u svojoj knjizi *Teorija metaorganizacije*, iz 2014. godine.²⁹⁴ Iako se on u svom radu fokusira na analizu R&D konzorcijuma koje finansijski podržava Evropska komisija, ponuđeni okvir je prilično generalan pa se može primeniti na mnoge druge metaorganizacije.

Ovaj okvir za donošenje metaorganizacionih odluka se sastoji od tri perspektive:

- vrsta odluka;
- proces donošenja odluka i
- vrsta donosioca odluka.

Kada je reč o **vrstama metaorganizacionih odluka**, pomenuti autor identifikuje njih pet i to: 1) misija i vizija, 2) konstitucionalne odluke, 3) strateške, 4) organizacione i 5) operativne.²⁹⁵

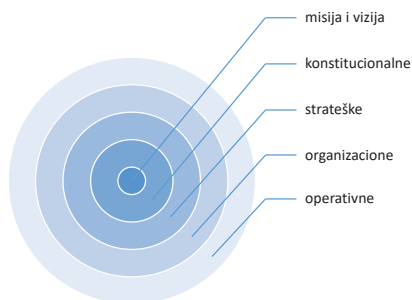
Ukratko, odluke misije i vizije su najopštije i odnose se na pitanja svrhe postojanja metaorganizacije i daju odgovor na pitanje zašto organizacije čine jednu metaorganizaciju. Konstitucionalne odluke su pravila, sporazumi, standardi i sl. kojim se uređuju odnosi između članica metaorganizacije, njihova prava, dužnosti, raspodela nadležnosti, dok su strateške odluke zasnovane na misiji i viziji ali su konkretnije, preciznije utvrđuju ciljeve organizacije, daju osnovne pravce delovanja (odnosno načine kako da se ostvare ciljevi) i predstavljaju osnovu za vrednovanje postignutih rezultata i, ukoliko je potrebno, promenu strateških usmerenja. Organizacione odluke su u vezi sa pitanjem kako postići ono što metaorganizacija želi ali u vrlo konkretnom i operativnom smislu. To su odluke koje se odnose na organizaciono planiranje, strukturu, zatim upravljanje osobljem i raspoloživim resursima. Konačno, operativne odluke se odnose na implementaciju aktivnosti kojima se ostvaruju kratkoročni ciljevi. One se razlikuju od organizacionih prvenstveno po opštosti

²⁹⁴ Sanne Bor, *A theory of meta-organisation: An analysis of steering processes in European Commission-funded R&D, Network of Excellence 'consortia*, Hanken School of Economics, Helsinki, 2014.

²⁹⁵ Ibid., p. 65.

jer se organizacione odluke više odnose na planiranje i raspodelu poslova i nadležnosti a operativne su znatno praktičnije i konkretnije (npr. odluka o tome gde će se održati sastanak).

Slika 22. Vrste metaorganizacionih odluka



Druga perspektiva ovog okvira je sam **proces donošenja odluka**. On se sastoji iz tri velike faze a to su: 1) svest ili spoznaja da treba da se preduzme neka akcija, što podrazumeva i dijagnozu problema, zatim 2) analiza, koja podrazumeva definisanje cilja, generisanje mogućih opcija (akcija) i njihovo vrednovanje i 3) akcija (izbor najpovoljnije opcije, njena implementacija i nadgledanje).

I treću perspektivu čini tip ili **vrsta donosioca odluka**. Različiti donosioci odluka identifikovani su na osnovu dve dimenzije: 1) da li je donosilac odluka individualno ili kolektivno telo i 2) tip odnosa donosioca odluka i metaorganizacije.

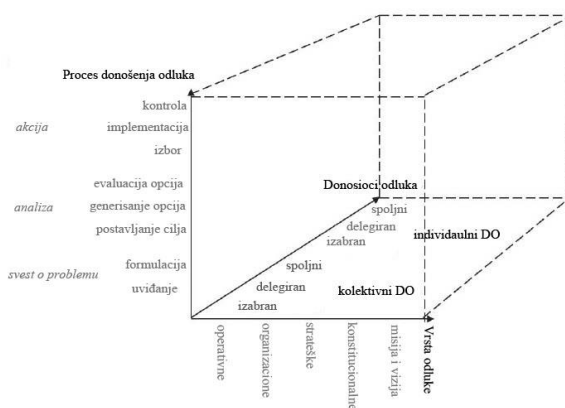
U slučaju da donosilac odluka ima individualnu moć odlučivanja on je u prilici da samostalno donese odluku, a u drugom slučaju samo kroz zajedničko odlučivanje sa drugima. Valja primetiti da jedan donosilac odluka u jednoj fazi odlučivanja može imati individualnu moć (npr. da ustanovi šta je problem) a drugoj deljenu, tj. kolektivnu (npr. učestvuje u odluci o rešenju problema). Takođe, za potpunu opservaciju metaorganizacionog odlučivanja je važno ustanoviti ko ima moć (ili zaduženje) da priprema predloge odluka a ko samo da ih prihvati ili odbije (eventualno vrati na korekcije). Najčešće grupa pojedinaca – stručnjaka priprema predlog odluke (pri čemu su u mogućnosti da u njih ugrađuju svoje preferencije i ekspertize), a onda se taj predlog prosleđuje (najčešće) kolektivnom telu na zvanično usvajanje.

Kada je reč o tipu odnosa donosioca odluka i metaorganizacije mogu se identifikovati tri različita tipa. U prvom slučaju donosilac odluka je delegiran i predstavnik je jedne od organizacija članica (obično je to noseća organizacija metaorganizacije) i on je prvenstveno odgovoran toj organizaciji a ne celini, tj. metaorganizaciji. U drugom slučaju donosilac odluka je nominovan

ili izabran od strane metaorganizacije pa je samim tim DO prvenstveno odgovoran metaorganizaciji. U trećem slučaju DO može biti spolja angažovan, te su i u ovom slučaju slični odnosi između DO i odgovornosti prema metaorganizaciji kao i u prethodnom slučaju, s tim što ovde DO nema nikakvih specifičnih odnosa sa organizacijama članicama.

Kada se pomenute sve tri perspektive ukrste dobija se alat kojim može da se dijagnostifikuje sledeće: 1) šta se, tj. o čemu se odlučuje, 2) u kojoj fazi se nalazi proces odlučivanja i 3) ko odlučuje. Vizuelno se to može predstaviti na sledeći način:

Slika 23. Teorijski okvir za bolje razumevanje odlučivanja u metaorganizacijama



Izvor: Sanne Bor, *A theory of meta-organisation: An analysis of steering processes in European Commission-funded R&D 'Network of Excellence' consortia*, Hanken School of Economics, Helsinki, 2014, p. 70.

4.9.5. Primena u javnom sektoru

Na kraju preostaje pitanje primene koncepta metaorganizacije i metaorganizacionog odlučivanja u javnom sektoru i upravljanju jednom zajednicom (lokalnom ili nacionalnom). Ukoliko se sagledaju savremeni demokratski principi i rad vlasti konstatuje se da su savremene demokratske vlasti pozvane i dužne da u javno upravljanje uključuju što veći broj aktera kako bi javne odluke bile što više u službi opšteg interesa i svih građana. U tom smislu se odnos (formalne) vlasti i čitave zajednice može smatrati jednom metaorganizacijom sa prilično horizontalnim odnosima, sa zajedničkom misijom ili ciljem organizacija koje su deo metaorganizacije. To se može ilustrovati sledećim primerom:

Lokalna vlast u nekoj državi je zadužena za staranje o lokalnom razvoju i unapređenju kvaliteta života građana na lokalnom području. To je njen osnovni cilj ili misija, ali i odgovornost. Međutim, ovo je i u interesu svih građana, bilo da su u ulozi preduzetnika, radnika, korisnika lokalnih javnih usluga i sl. Lokalna vlast ima zaduženje i zadatak da donese razvojnu strategiju i kasnije akcione planove i konkretne javne politike kojima se postiže cilj. U praksi, čisto birokratski pristup ovoj materiji, gde će nekoliko službenika da radi na predlogu razvojne strategije koju će kasnije lokalna vlast da usvoji, najverovatnije neće dati rezultate. Umesto ovog pristupa treba negovati inkluzivni pristup i participativno javno odlučivanje.

To znači da lokalna vlast pri kreiranju razvojne politike poziva širok krug aktera da se uključe u ovaj važan zadatak. Učešćem većeg broja aktera (npr. udruženja preduzetnika, nevladinog sektora, predstavnika građana kao korisnika usluga, itd) potpunije se sagledavaju lokalne prilike, potrebe tog područja, odnosno građana ali se saznaju i preferencije onih na koje će se kasnije odluke odnositi. Ovim ne samo da se dobija potpunija slika o postojećem stanju i razvojnim perspektivama već se jača osećaj zajedništva i poverenja između građana i vlasti. U tom smislu odnos lokalne vlasti i različitih organizacija iz sva tri sektora može se smatrati jednom metaorganizacijom. Ovo bi bio primer ranije opisane metaorganizacije sa centralizovanom saradnjom. Ovo obeležje ne ukazuje na to da je reč o centralizovanim odnosima između organizacija već da postoji centralna organizacija (u ovom slučaju lokalna vlast) koja već ima definisanu misiju i opšti cilj (za šta je podrška dobijena na izborima) a druge organizacije poziva da se uključe i pospeše ostvarenje tog cilja. Odatle proizlazi da je lokalna vlast kao centralna organizacija metaorganizacije (ili mreže za razvoj) njen glavni facilitator, pokretač i koordinator. Sa druge strane, struktura jedne ovakve mreže je prilično decentralizovana i stratarhijska, jer organizacije članice (npr. neko udruženje građana) može potpuno autonomno da deluje u mreži ili da je napusti, bez ikakvih neposrednih posledica ili kakve kazne koju bi mogla da realizuje centralna organizacija. To je zbog toga što u ovoj mreži organizacije ne povezuju formalno-pravni odnosi već zajednički cilj i dobrovoljno opredeljenje da se na njemu zajednički radi.

Slika 24. Primer metaorganizacije – Lokalna mreža za razvoj



Dati primer je samo pojednostavljena verzija metaorganizacije u javnom sektoru koja se sastoji od lokalne uprave i brojnih drugih organizacija. Analogno ovome može se zamisliti i mnogo širi prostor npr. region ili cela država. Suština ovog koncepta ostaje ista, ali se pojavljuje mnogo veći broj razolikih aktera.

Na kraju treba istaći da mrežni – metaorganizacioni rad javnih vlasti i javnog sektora, a koji je u biti participativan i inkluzivan, pored neposrednih efekata (udruživanje resursa, potpunije sagledavanje javnih problema i opcija za rešavanje, demokratičnost) značajno doprinosi stvaranju povezanosti i poverenja raznih aktera jednog društva i, što je naročito važno, u odnosu vlasti i građana. Naime, pokazuje se da je javno upravljanje u umreženom društvu u kome postoji povezanost (nasuprot otuđenosti) građana i vlasti, ali i između samih građana, odnosno društvenih grupa, daleko lakše jer je na raspolaganju veći broj instrumenata javnih politika.²⁹⁶

Ne treba smetnuti sa uma da insistiranje na participativnom i inkluzivnom javnom odlučivanju kod građana jača osećaj identiteta i vezanosti kako za svoju lokalnu zajednicu tako i sa državom kojoj pripadaju, što dugoročno doprinosi stabilnosti jednog političkog sistema.

²⁹⁶ Snežana Đorđević, *Vlasti u akciji – svet javnih usluga*, FPN, Beograd, 2008, str. 59–67.

Literatura

- Ahrne, Göran, Nils Brunsson, "Organizations and meta-organizations", *Scandinavian Journal of Management*, Elsevier, Vol. 21, Issue 4, 2005.
- Ahrne, Göran, Nils Brunsson, *Meta-organizations*, Edward Elgar, Cheltenham (UK) & Northampton (USA), 2008.
- Allison, Graham, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown, Boston, 1971.
- Bachrach, Peter, Morton S. Baratz, *Power and Poverty: Theory and Practice*, Oxford University Press, 1970.
- Bacio, Julio, Terracino, Yukihiko Hamada (eds.), *Financing Democracy – Framework for supporting better public policies and averting policy capture*, OECD. 2014/3.
- Bardach, Eugene, *The eight-step path of policy analysis*, Berkeley Academic Press, Berkeley, 1996.
- Bentley, Arthur F., *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Chicago, University of Chicago Press, 1908.
- Berkowitz, Héloïse, Hervé Dumez, "The Concept of Meta-Organization: Issues for Management Studies: The concept of meta-organization", *European Management Review*, European Academy of Management, Vol. 13, No. 2, 2016.
- Berkowitz, Héloïse, Sanne Bor, "Why meta-organizations matter: A response to Lawton et al. and Spillman", *Journal of Management Inquiry*, SAGE Publications, Vol. 27, Issue 2, 2017.
- Blydenburgh, John C., "An Application of Game Theory to Political Campaign Decisionmaking", *American Journal of Political Science*, Vol. 20, No. 1, Midwest Political Science Association, Feb., 1976.
- Bor, Sanne, *A Theory of Meta-Organisation – An Analysis of Steering Processes in European Commission-funded R&D 'Network of Excellence' Consortia*, Hanken School of Economics, Helsinki, 2014.
- Buchanan, J. M. "The Samaritan's dilemma". In: E.S. Phelps (eds.), *Altruism, morality and economic theory*. New York: Russel Sage foundation, 1975.
- Buchanan, Leigh, Andrew O'Connell, "A brief history of decision making", *Harvard Business Review*, 84(1), January 2006, pp. 32–41.
- Dahl, Robert A., "A Critique of the Ruling Elite Model", *The American Political Science Review*, Vol. 52, No. 2, June 1958, pp. 463–469.
- Dal, Robert, *Demokratija i njeni kritičari*, CID, Podgorica, 1999.
- Dal, Robert, *Dileme pluralističke demokratije*, Bigz, Beograd, 1994.
- Damjanović, Mijat, *Menadžerska revolucija*, Zavod za užbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1990, str. 214.
- Damjanović, Mijat, *Organizacija i upravljanje*, IPS i FPN, Beograd, 1982.

- Delbecq, Andre, Andrew Ven, David Gustafson, *Group Techniques for Program Planning: A Guide to Nominal Group and Delphi Processes*, Glenview, Illinois: Scott Forman and Co, 1986.
- Downs, Anthony, "Why the Government Budget is Too Small in a Democracy", *World Politics*, Cambridge University Press, Vol. 12, No. 4, July, 1960.
- Downs, Anthony, "An Economic Theory of Political Action in a Democracy", *Journal of Political Economy*, Vol. 65, No. 2 (Apr., 1957), The University of Chicago Press.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York, 1957.
- Downs, Anthony, *Inside bureaucracy*, Little, Brown and Company, Boston, 1967.
- Driscoll, James W., "Trust and Participation in Organizational Decision Making as Predictors of Satisfaction", *The Academy of Management Journal*, Academy of Management Vol. 21, No. 1, Mar., 1978.
- Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2002.
- Đorđević, Snežana, *Analyze javnih politika*, FPN i Čigoja štampa, Beograd, 2009.
- Đorđević, Snežana, *Rešenansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, FPN i Čigoja štampa, Beograd, 2002.
- Đorđević, Snežana, *Vlasti u akciji – svet javnih usluga*, FPN, Beograd, 2008.
- Đurić, Mihajlo, *Istorija političke filozofije*, Albatros plus, Beograd, 2010.
- Eysenck, Michael W., Hans J. Eysenck, *Personality and Individual Differences: A Natural Science Approach (Perspectives on Individual Differences)*, Plenum Press, 1st edition, 1985.
- Farnham, Barbara, "Political Cognition and Decision-Making", *Political Psychology*, Vol. 11, No. 1, International Society of Political Psychology, 1990.
- Fearon, James D., "Rationalist Explanations for War", *International Organization*, Vol. 49, No. 3, Summer, 1995.
- Fohlich, Norman, Joe A. Oppenheimer, Oran R. Young, *Political Leadership and Collective Goods*, Princeton University Press, Princeton, 1971.
- Frank, Harrison E., *The managerial decision-making process*, Houghton Mifflin, Boston, 1975.
- Fudenberg, Drew, Jean Tirole, *Game Theory*, The Mit Press, Cambridge, London, 1991.
- Gerth, H.H., Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1946.
- Goati, Vladimir, *Političke partije i partijski sistemi*, FPN Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2008.
- Goati, Vladimir, *Političke partije i partijski sistemi*, FPN Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2008.
- Gouldner, Alvin W., *Patterns of Industrial Bureaucracy*, The Free Press, New York, 1954.
- Gregory M. Luebber, *Comparative democracy: policymaking and governing coalitions in Europe and Israel*, Columbia University Press, New York, 1986.
- Habermas, Jürgen, *Javno mnjenje: istraživanje u oblasti jedne kategorije građanskog društva*, Mediterran publishing, Novi Sad, 2012.
- Hadžiahmetović, Saša (ur.), *Nemačka socijalna privreda – osnovne ideje, principi i koncept*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2012.

- Halperin, Morton H., *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Brookings Institution, Washington, D. C. 1974.
- Hansson, Sven Ove, *Decision Theory: A Brief Introduction*, Royal Institute of Technology, Stockholm, 1994.
- Hartel, Charmine, Neal M. Ashkanasy, Wilfred Zerbe (eds.), *Emotions in Organizational Behavior*, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 2005. and Routledge 2013.
- Hill, Michael, *Proces stvaranja javnih politika*, FPZ, Zagreb, 2010.
- Hilsman Roger, *To Move a Nation: The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy*, Doubleday, Garden City, N. Y., 1967.
- Hindmoor, Andrew, *Rational Choice*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.
- Hobs, Tomas, *Levijatan – Građa, oblik i moć crkvene i građanske države*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2004.
- Hogarth, Robin M., *Judgment and Choice: The Psychology of Decision*, John Wiley & Sons, New Jersey, 1980.
- Howard, Nigel, “The Role of Emotions in Multi-Organizational Decision-Making”, *The Journal of the Operational Research Society*, Vol. 44, No. 6, Interface between OR and the Social Sciences, Jun., 1993.
- Huntington, Samuel P., *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics*, Columbia University Press, New York, 1961.
- Jang, Oin, Lisa Kvin, *Pisanje delotvornih predloga za javnu praktičnu politiku*, BOŠ, Beograd, 2004.
- Janis, Irving L., *Victims of Groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*, Houghton Mifflin Company, 1972.
- Johnson, David B., *Public choice: An introduction to the new Political Economy*, Mountain view, London, 1991.
- Jones, Charles O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Harcourt Brace College Publishers, Fort Worth, 1984.
- Kegli, Čarls V. Jr., Judžin R. Vitkof, *Svetska politika, trend i transformacija*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2006.
- Key, Valdimer Orlando, *Public Opinion and American Democracy*, Random House, New York, 1961.
- König, Andreas, Martin Schulte, Albrecht Enders, “Inertia in response to non-paradigmatic change: The case of meta-organizations”, *Research Policy*, Elsevier, Vol. 41, Issue 8, 2012.
- Krueger, Anne O., “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, *The American Economic Review*, Vol. 64, No. 3, Jun., 1974.
- Kuhn, Harold, John Harsanyi and others, “The Work of John Nash in Game Theory”, *Lex Prix Nobel*, Nobel Seminar, 1994.
- Lessig, Lawrence, *Code and Other Laws of Cyberspace*, Basic Books, New York, 1999.
- Levy, Gilat, Ronny Razin, “It takes two: an explanation of the democratic peace”, *Journal of the European Economic Association*, 2(1), pp. 1–29, MIT Press, 2004.

- Lord, Robert G., Richard J. Klimoski, Ruth Kanfer (eds.), *Emotions in the Workplace: Understanding the Structure and Role of Emotions in Organizational Behavior*, John Wiley & Sons, San Francisco, 2002.
- Lukes, Steven, *Power – a radical View*, Palgrave Macmillan, 1974. first edition, 2002. second edition.
- Marini, Frank, *Towards a new Public Administration*, Chandler, New York, 1971.
- Marjanović, Jovan R., *Teorija politike – osnovi*, Akademska misao, Beograd, 1999.
- Matić, Milan, „Država”, u: Milan Matić, Milan Podunavac (urs.), *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993.
- May, John D., “Opinion Structure of Political Parties: the special law of curvilinear disparity”, *Political studies*, Vol. 21, Issue 2, 1973.
- McLean, Iain, *Dealing in Votes: Interactions Between Politicians and Voters in Britain and the United States of America*, Martin Robertson Press, New York, 1982.
- McLean, Iain, *Uvod u javni izbor*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1997.
- Migué, Jean-Luc, Gérard Bélanger, William A. Niskanen, “Toward a General Theory of Managerial Discretion”, *Public choice*, Vol. 17 (Spring, 1974), Springer, 1974.
- Mises, Ludwig von, *Bureaucracy*, New Heawen, Yale University Press, 1944.
- Mišković, Vladislav, *Sistemi za podršku o odlučivanju*, Singidunum univerzitet, Beograd, 2013.
- Moody, Paul E., *Decision making: proven methods for better decision*, McGraw-Hill, 1983
- Mueller, Dennis C., *Public Choice II: A Revised Edition of Public Choice*, Cambridge University Press, 1989.
- Mueller, Dennis C., *Public Choice*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979.
- Myerson, Roger B., “Nash Equilibrium and the History of Economic Theory”, 1996, revised 1999, *Journal of Economic Literature*, 36, 1999.
- Nash, John F., „The Bargaining Problem”, *Econometrica*, Vol. 18, No. 2, The Econometric Society, 1950.
- Nassmacher, Karl-Heinz, “Introduction: Political Parties, Funding and Democracy”, in: Reginald Austin, Maja Tjernström (eds.), *Funding of Policial Parties and Election Campaigns*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003.
- Nassmacher, Karl-Heinz, “Comparing Party Campaign Finance in Western Democracies”, in: Arthur B. Gunlicks (ed.), *Campaign nad Party Finance in North America and Western Eruope*, Iuniverse, Lincoln NE, 2000.
- Neumann, John von, Oskar Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press, 1944.
- Neustadt, Richard E., *Alliance Politics*, Columbia University Press, New York, 1970.
- Neustadt, Richard E., *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, Wiley, New York, 1960.
- Niskanen, Willam, “The Peculiar Economics of Bureaucracy”, *American Economic Review*, Vol. 58, No. 2, American Economic Association, 1968.
- Niskanen, William A., “Bureaucracy”, in: William F. Shughart II, Laura Razzolini, Edwar Elgar (eds.), *The Elgar Companion to Public Choice*, Cheltenham, Northampton, 2001.
- Niskanen, William A., *Reflection of a Political Economist – Selected Articles on Government Policies and Political Processes*, Cato Institute, Washington, 2008.

- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, Twentieth Printing, 2002.
- Panebiacno, Angelo, *Political Parties: Organization and Power* (Cambridge Studies in Modern Political Economies), Cambridge University Press, 1st edition, 1988.
- Parkinson, Cyril Northcote, *Parkinson's Law: The Pursuit of Progress*, John Murray, London, 1958.
- Pašić, Najdan, *Interesi i politički proces – konflikti i konsenzus u političkom odlučivanju*, Komunist, Beograd, 1983.
- Patton, Carl, V. David, S. Sawicki, *Basic methods of policy analysis and planing*, Prentice Hall, New Jersey, 1993.
- Pešić, Mihajlo, *Sociologija*, Institut za političke studije, Beograd, 1999.
- Piters, Gaj, *Institucionalna teorija u političkoj znanosti: Novi institucionalizam*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2007.
- Prokopijević, Miroslav, „Korupcija ekonomska strana”, u: *Dosije korupcija*, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, Prokuplje, br. 1, 2011.
- Prokopijević, Miroslav, *Konstitucionalna ekonomija*, E-press, Beograd, 2000.
- Puhovski, Žarko, *Interes i zajednica*, Liber, Zagreb, 1975.
- Ravlić, Slaven, *Svjetovi ideologije*, Politička kultura, Nakladno-istraživački zavod, Zagreb, 2013.
- Rhodes, R. A. W., “Policy network analysis”, in: Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2008.
- Riker, William Harrison, *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven, 1962.
- Rosa, Hartmut, *Beschleunigung*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Mein, 2005.
- Rosa, Hartmut, *Weltbeziehungen im Zeitalter der Beschleunigung*, Suhrkamp Verlag, Berlin, 2012.
- Runyan, Curtis, *NGOs Proliferate World Wide*, Norton, New York, 1999.
- Sabatier Paul A., “Political Science and Public Policy”, in: Stella Z. Theodoulou, Matthew A. Cahn (eds.), *Public Policy: the essential readings*, Prentice Hall, New Jersey, 1995.
- Samardžić, Slobodan, „Politika”, u: Milan Matić, Milan Podunavac (urs.), *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993.
- Sammon, David, “Understanding Non-Decision Making”, in: Frederick Adam, Patrick Humphreys (eds.), *Encyclopedia of Decision Making and Decision Support Technologies*, Information Science Reference, Hershey, London, 2008.
- Savage, Leonard Jimmie, *The foundations of Statistics*, Dover Publications, New York, 1972.
- Schilling, Warner R., “The H-Bomb Decision: How to Decide without Actually Choosing”, *Political Science Quarterly*, Vol. 76, No. 1, The Academy of Political Science, 1961..
- Schilling, Warner R., “The politics of national defense: Fiscal 1950”, in: Schilling, W. R., et al. (eds.), *Strategy, Politics, and Defense Budgets*, Columbia University Press, New York, 1962.

- Shapley, Lloyd S. and Martin Shubik, "On the Core of an Economic System with Externalities", *The American Economic Review*, Vol. 59, No. 4, Part 1, American Economic Association, Sep., 1969.
- Simandan, Radu, "Thinking about Bureaucracy: Mises versus Niskanen", *The Romanian Economic Journal*, Year XII, No. 34, (4) 2009.
- Simon, Herbert A., *Administrative Behavior – A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Third Edition, The Free Press, Collier Macmillan Publishers, London, UK, 1976.
- Simon, Herbert A., *Administrative Behavior – A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, The Macmillan Company, New York, 1947.
- Sitarški, Milan, Nataša Radović, Smiljana Antonijević, Dragana Petković, *Internet i javna sfera u Srbiji*, BOŠ, Beograd, 2007.
- Sørensen, Georg, *The Transformation of the State*, Beyond the Myth of Retreat, Macmillan, New York, 2004.
- Staničić, Veran, „Lobiranje vs korupcija – linija razdvajanja”, *Kultura polisa*, br. 23, Kultura polis, Novi Sad i Institut za evropske studije, Beograd, 2014.
- Staničić, Veran, „Vrste i tipovi regiona”, u: Mijat Damjanović (ur.), *Nove regionalne politike i evropska iskustva*, Megatrend, Beograd, 2012.
- Staničić, Veran, *Reforma javne uprave – ka novoj javnoj upravi*, FPN i Čigoja štampa, Beograd, 2015.
- Staničić, Veran, *Reforma upravljanja u savremenoj državi*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.
- Stevens, Stanley Smith, "On the theory of scales of measurement", *Science*, 07, Vol. 103, Issue 2684, June 1946.
- Stojanović, Božo, *Teorija igara – elementi i primena*, Institut za evropske studije, Službeni glasnik, Beograd, 2005.
- Stojiljković, Zoran, *Partijski sistem Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Tetlock, Philip E., "Accountability: The neglected social context of judgment and choice", *Research in Organizational Behavior*, Vol. 7, University of California, Berkeley, 1985,
- Thompson, Earl A., "Review of Bureaucracy and representative government, by William A. Niskanen", *Journal of Economic Literature*, 11(September), 1973.
- Truman, David B., *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Alfred A. Knopf, New York, 1951.
- Tullock, Gordon, "Rent Seeking", in: Charles K. Rowey, Duncan Black, James. M. Buchanan (eds.), *Property Rights and the Limits of Democracy*, Edward Elgar, 1993.
- Tullock, Gordon, "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft", *Western Economic Journal*, 5:3, June 1967.
- Tversky, Amos, "Elimination by aspects: A theory of choice", *Psychological Review*, 79, American Psychological Association, 1972.
- Ungson, Gerardo R., Daniel N. Braunstein, *Decision making: an interdisciplinary inquiry*, Kent Pub. Co, 1982.
- Ungureanu, Mihai, Diana Iancu, "The economic analysis of bureaucracy and government growth", *Theoretical and Applied Economics*, Vol. XIX (2012), No. 11(576).

- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima*, UN, 1948.
- Vasić, Nenad A., *Uvod u lobiranje – propedeutika nauke o lobiranju*, Neopress, Beograd, 2015.
- Vasović, Vučina, *Savremene demokratije I*, Sl. glasnik, Beograd, 2008.
- Vazsonyi, Andrew, “Decision Making: Normative, Descriptive and Decision Counseling, Managerial and Decision Economics”, *Decision Sciences Perspectives*, Wiley, Special Issue, Vol. 11, No. 5, Dec., 1990.
- White, Theodore, *The Making of the President 1972*, Bantam, New York, 1973.
- Wiener, Norbert, *Cybernetics or control and communication in the animal and machine*, The Massachusetts Institute of Technology, 1948.
- Wintrobe, Breton, A. R., “The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen’s Theory of Bureaucracy”, *Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 1, 1975.
- Wood, Peter John, “Climate change and game theory”, *Ecological Economics Reviews*, Vol. 1219, pp. 153–170, Annals of the New York Academy of Sciences, February, 2011.
- Wright, George (ed.), *Behavioral Decision Theory: An Introduction*, Springer US, New York, 1985.
- Zakarija, Farid, *Budućnost slobode*, Dan graf, Beograd, 2004.

Internet stranice

- Transparency Register EC: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?action=prepareView&locale=en#en>.
- Bounded Rationality Model of Decision Making: <http://ecomputernotes.com/mis/decision-making/boundedrationality>.
- Geografski informacioni sistem grada Niša: <http://gis.ni.rs/>.
- Voting calculator, Council of the EU: <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/voting-calculator/>.
- James Q. Wilson’s, “The Rise of the Bureaucratic State”: <http://www.siue.edu/~dhostet/classes/501/assign/wilson.htm>.
- Nacionalna infrastruktura geoprostornih podataka: <https://geosrbija.rs/>.
- Geografski informacioni sistem grada Beograda: <https://gis.beoland.com/visios/gisBeoland>.
- European Economic and Social Committee: <https://www.eesc.europa.eu/en/about>
- European Parking Association: <https://www.europeanparking.eu/>.
- Forbes, Mark Hendrickson, Progressive Economics: The Rise Of Bureaucracy in America: <https://www.forbes.com/sites/markhendrickson/2015/10/27/progressive-economics-two-americas-bureaucratic-arrogation-and-santa-claus-socialism/#5579a3f0654c>;
- RAND Corporation, Exploring U.S. Strategy in a Changing World: <https://www.rand.org/nsrd/projects/international-order/about.html>
- Statista – The Statistics Portal, Total lobbying spending in the U.S. 1998–2016: <https://www.statista.com/statistics/257337/total-lobbying-spending-in-the-us/>

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

005.5
005:351.076

СТАНЧЕТИЋ, Веран, 1981-

Odlučivanje u javnom sektoru / Veran Stančetić. – Beograd : Fakultet političkih nauka Univerziteta, 2020 (Beograd : Čigoja štampa). – 317 str. : ilustr. ; 24 cm

Tiraž 200. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija: str. 311–317.

ISBN 978-86-6425-078-8

а) Одлучивање б) Јавни сектор – Менаџмент

COBISS.SR-ID 27972361