

*Зоран Р. Пешић**

Факултет за пословне студије и право Београд

ИНСТИТУЦИОНАЛНА УПОТРЕБА ПОЛИТИЧКЕ ВОЉЕ У ЈАВНОЈ ПОЛИТИЦИ

Сажетак

Аутор полази од чињенице да је улога политичке воље као политичке појаве недовољно проучавана у јавној политици, а да је истовремено присутна у јавном дискурсу најчешће констатацијом да за конкретну јавну политику нема политичке воље. Предмет рада је политичка воља у јавној политици, а циљ да се политичка воља објасни као политичка појава и да се укаже на могуће параметре њеног присуства/одсуства и утицаја на јавну политику. У раду су коришћене дескриптивна, дедуктивна и аналитичко-синтетичка метода.

Закључено је да политичка воља има важан утицај у одлучивању и спровођењу јавне политике, да је могуће проценом одређених компоненти и њихових параметара уочити њено присуство, односно њену трансформацију од воље за нешто у вољу против нечега, а да је одговорност највећа препрека самовољи.

Кључне речи: воља, политичка воља, јавна политика, одлучивање, одговорност

1. УВОД

Формулација проблема полази од чињенице и хипотетичког става да се претрагом на интернету налази безброј садржаја који говоре о недостатку политичке воље, односно о политичкој вољи као неопходном услову да се реши неки проблем или спроведе

* Електронска адреса аутора: zoran.pesic61@gmail.com

одговарајућа политика, а да се истом претрагом тешко може наћи научни текст који се бави политичком вољом као политичком појавом код нас. У свету се задњих година јављају текстови о политичкој вољи, али се и каже да је то „најслабији концепт у политичком лексикону; да је ... неопходан услов успеха политике а да није никад дефинисана, осим по њеном одсуству; зато је и објашњење за сваки неуспех политике“.¹ Објашњење које не обавезује. Код нас то још више зачуђује, јер смо у региону где је у великој мери у прошлости, а посебно ближеј, политичка воља условљавала многе важне одлуке, а које су најчешће биле погубне и ирационалне.

Сходно наведеном предмету и циљу рада наше хипотетичко полазиште је да: ако је политичка воља веома присутна у јавном дискурсу, онда је политичка воља важна у јавној политици, односно, да је за неуспех јавне политике у великој мери заслужна политичка воља која је као политичка појава много сложенија од флоскуле „недостатак политичке воље“, због чега је неопходно наћи начин препознавања има ли је или не.

У раду су коришћене дескриптивна, дедуктивна и аналитичко-синтетичка метода.

Рад је конципиран у две целине. У првој је дефинисана политичка воља као политички феномен, дато објашњење односа према општој вољи и другим политичким појавама, процесима и политичком понашању, да би се објаснило зашто је политичка воља толико присутна у јавној политици, а да није ни ближе одређена, а ни објашњен њен утицај. У другом су истакнути нивои утицаја на политичку вољу, на њене компоненте и понуђени могући параметри за процену има ли политичке воље или не у јавној политици, посебно код нас.

Под јавном политиком овде шире подразумевамо опште познато одређење да је „јавна политика све оно што влада/извршна власт чини или пропусти да чини“;² чему додајемо и вредносну компоненту, а то је за добробит својих грађана. Институционализација обухвата улогу политичке воље инкорпориране у систем правила и процедура у политичким установама, организацијама и политичком систему у целини и шире, као и све оно што има политичку конотацију и утицај на њих и вољу из окружења.

1) Linn Hamnergren, *Political Will, Constituency Building, and Public Support in Rule of Law Programs*, стр. 12, Internet, <https://issat.dcaf.ch/content/download/2200/19056/file/Hamnergren%20Political%20Will.pdf> 28/12/2018.

2) Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy Englewood Cliffs*, Prentice – Hall, New Jersey, USA, 1987, стр. 2.

2. ОПШТЕ НАЗНАКЕ О ВОЉИ И ПОЛИТИЧКОЈ ВОЉИ

2.1. Појмовна одређеност воље

Воља је од почетка развоја људске мисли предмет многих филозофских, теолошких, психолошких, а у новије време и егзактних наука, а да се још увек није сагласило о овом феномену око најосновнијих питања. Реч је о њеној егзистенцији, слободи, улози, односу према другим способностима или појавама итд. С развојем друштва, државе и политике све више се диференцира и политичка воља као посебна политичка појава која је, супротно самом смислу појма феномен као нечега што се приказује и примећује, уочљива у јавном дискурсу тек када изостане. У научном смислу, према садржају је много више њена супротност, *iathomenon*, односно „нешто што лежи испод површине“, а што ни близу не објашњава шта је по себи или *poitmenon*.

Поједностављено и најчешће, воља се одређује као свесна намера на основу које се планира предузимање неке активности и којом се доноси и остварује одлука ради постизања циља. Постоје многе могућности за дефинисање воље и политичке воље сходно полазној основи и потреби, али за нас би у јавној политици било довољно за почетак да је „политичка воља политичка појава којом се изражава способност и свест политичких актера, да својом слободном вољом управљају својим понашањем и делују у складу са моралним и законским нормама у постизању политичких циљева.“³ Најкраће, уочава се да је она за нас *политичка појава* чији карактер и слободно деловање одређују *политички циљеви* и које нужно треба да прате *аксиолошке и нормативне норме*.⁴ Ову дефиницију би требало касније допунити другим оперативним дефиницијама које би указивале детаљније на њену емпиријску природу и употребу у политици. Области примене су у све три димензије политике, институционалној (*Polity*), процедуралној (*Politics*) и функционалној (*Policy*) у којој се најчешће уочава недостатак политичке воље, а то је јавна политика.

3) Зоран Р. Пешић, *Теоријска заснованост политичке воље*, Despot book-Зограф, Ниш, 2011, стр. 344.

4) Шире образложење дефиниције дато је у наведеном делу на стр. 344 и 345.

2.2. Конститутивни елементи политичке воље и релације

Лош од Аристотела и Лајбница (*G.W. Leibniz*) жеља је без спознаје могућности и деловања само несавршена воља. На трагу историјског поимања воље и политичког искуства, не толико оригинално али употребљиво, К. Малена (*C. Malena*) идентификује три међусобно допуњујућа и конститутивна елемента сваке политичке воље, а то су „политичка жеља, политичко могу и политичко морам.“⁵ Политичка жеља има по свом пореклу највише личног и ирационалног, али је најчешће последица политичког интереса који а priori не мора да буде лош. Политички интереси нису замена за политичку вољу, али могу бити добар предуслов за њу, будући да се „јављају као мотив и као сврха воље и вољног деловања и утичу на њену снагу и моћ“,⁶ при чему је и вредносно легитимишу. Истовремено, трагом воље се може разоткрити истински интерес. Политичко *могу* је резултат мишљења и сазнања о сопственим и туђим способностима и капацитетима субјеката политике да би се спровела конкретна политика. Малена то назива самопоуздање, међутим оно је више психолошка и лична перцепција и најчешће је погрешна. Према нашем мишљењу политичко могу треба да буде резултат одређене процедуре и механизма анализе на основу којих долазимо до резултата колико можемо. Недостатак моћи у спровођењу конкретне политике има за последицу изостанак политичке воље, јер смо погрешно проценили или преценили могућности. Тако политичка моћ може двоструко да указује на политичку вољу, на једној страни је моћ способност наметања воље, на другој страни у анализи јавне политике недостатак политичке воље може бити и израз стварне немоћи. Анализа је и увод у политичко *морам*, које може бити са или без принуде или резултат избора између више могућности. Принуда сама по себи није негативна и она може повољно да делује на политичку вољу у конкретној политици. Ту можемо разликовати принуду да се бира и принуду када немамо шта да бирамо, односно када морамо да учинимо оно што је једино и дато и за шта морамо да имамо политичку вољу, хтели то или не. Принуда може бити спољашна и унутрашња, спољашна од других субјеката политике или правних и моралних норми, а унутрашња из сопствених интереса, убеђења, морала, осећаја дужности итд.

Наведена три елемента су и неопходан услов да би уопште имали политичку вољу. Историјски се њихов однос и утицај на

5) Carmen Malena, “Building Political Will for Participatory governance: An Introduction”, in: *From Political Won't to Political Will: Building Support for Participatory Governance*, (прир. С. Malena), Kumarian Press, Sterling, 2009, стр. 19.

6) Зоран Р. Пешић, *Институционализација политичке воље*, Despot book, Ниш 2013, стр. 1.

њих манифестовао као предмет спора између детерминизма и индетерминизма, а консеквенце које у животу и пракси проистичу из њихове разлике дотичу се свих сфера живота, па и политике.

Ако бисмо оставили по страни крајности, између нужности и случајности је простор воље, њене слободе и слободе избора, односно слободе у пракси. Релативизирање обе крајности или извештан и нужан степен компатибилизма даје смисао и сврху егзистенцији слободе воље а и нас самих. Тако нам семикомпатибилизам „омогућава да пратимо, разумемо и правимо разлику између фактора који функционишу на начин да подривају одговорност или је поспешују а како је то концептуализовано у моралној и правној теорији“, ⁷ а ми бисмо додали и политичкој, насупрот политичкој пракси.

Воља и њени ограничавајући фактори су резултат филогенетског (као врсте) и онтогенетског (као појединца) развоја човека, где треба додати околности или ситуационе факторе, због чега имамо иста или различита реаговања појединаца.

Ако бисмо конкретизовали на понашање или процес одлучивања, они су слободни и према сопственој вољи у мери у којој су имуни на спољашне и унутрашње утицаје, што значи да имају дозу непредвидљивости. Спољашни иду од појединаца, група, институционалних, друштвених и других норми до физичких и физиолошких процеса, а унутрашњи, оно што у јединци чини подручје свести, односно свесног и несвесног, генетског, архетипског, искуственог, поимању морала, у филозофији ума и разума итд.

Све ово указује на комплексност природе човека као бића и утицаја на његову вољу, због чега су ефекти њеног деловања контингентни, мање предвидљиви, али и захтевни да би деловање било по карактеру вољно, слободно и резултат слободе избора.

Током историје слобода воље се од филозофског, теолошког и контемплативног премишљања трансформисала у вољу за слободом, што је вољи дало политички карактер, односно увело је у политичка збивања као појаву којом се одлучује или којом се изражава као воља за нечим, што је у већини случајева само идеал. Тиме је атрибут воље, слобода, постао важнији од саме воље. Оно што је заједничко потоњој вољи као и вољи за слободом а и политичкој вољи данас, то је делатност, без које би воља остала само пука жеља или намера. Трансформација је такође константна, али је њен садржај различит,

7) John M. Fischer, Robert Kane, Derk Pereboom, Manuel Vargas, *Four Views on Free Will - Great Debates in Philosophy*, Blackwell Publishing Ltd, Malden, USA, 2007, стр. 81.

не односи се на суштину него на чињеницу да је има или нема, односно да се прикрива или не.

Читав друштвени, правни и политички систем је заснован на слободи воље, односно на потреби да се буде политички, морално и правно одговоран за деловање, што чини ирелевантним метафизичка поимања воље и потребе да се њена егзистенција сведе на контемплацију или илузију. Одговорност је још један од разлога који исказује потребу да се говори о политичкој вољи и нужно захтева да се одговорност посматра прво као политичка, затим морална, а касније и правна.

Дакле, воље без вољног деловања нема, а „вољном деловању претходе и чине га више повезаних вољних радњи и то: свест о знању и циљевима, сопственим могућностима и средствима, свест о радњи која ће се предузети, слобода избора између могућности и мотива, доношење одлуке, да би на крају дошло до практичног деловања и одговорности.“⁸

3. ПОЛИТИЧКА ВОЉА У ЈАВНОЈ ПОЛИТИЦИ

Анализирајући више оперативних дефиниција и приступа политичкој вољи сагласни смо са групом аутора да су битна три фактора код политичке воље: „дистрибуција преференција најважнијих актера политике према очекивању за дату политику; ауторитет, капацитет и легитимитет кључних доносиоца одлука и реформатора и; посвећеност преференци ономе што је изабрано“.⁹ Зато се у конкретной и јавној политици политичка воља изражава као „степен поуздане подршке међу кључним доносиоцима одлука за одређену политику решења за одређени проблем“,¹⁰

Очигледно је да су овде пресудне преференције, ауторитет, капацитет и посвећеност кључних актера, док се политички легитимитет подразумева ако је добијен на легалним изборима или ако су политичке одлуке произашле из ресора који је за то надлежан. Ово је на неки начин неоспорно. Проблем постоји у опсервацији, анализи, процени степена поуздане подршке, односно процени елемената или компоненти политичке воље које се разликују у зависности од сегмента политичке праксе где се налазе или примењују. Наша је намера да покушамо да истакнемо заједничке

8) Зоран Р. Пешић, *Теоријска заснованост политичке воље*, нав. дело, стр. 338.

9) Lori A. Post, Amber N. W. Raile, Eric D. Raile, "Defining Political Will", *Politics & Policy*, Universidad Iberoamericana, Mexico City, Volume 38, No. 4/2010, стр. 658.

10) Исто, стр. 659.

компоненте и утицаје у институционалној употреби политичке воље, а које не негирају специфичности политичке праксе и бројних садржаја јавне политике.

3.1. Нивои утицаја на елементе политичке воље

С обзиром да су у основи вољног акта *хоћу, треба и морам* или у политици *жеље, могућности* и оно што *морамо*, онда постоје физички, индивидуални, колективни, законски, морални и други утицаји на елементе и слободу воље. Ми ћемо се више фокусирати на начин како утицаје Малена сликовито приказује као нивое концентричних кругова које чине подједнако сва три елемента воље и на које утичу различити „индивидуални, организациони, релациони и друштвени фактори“.¹¹

Индивидуални ниво је најмање подложен објективној анализи управо из разлога што смо навели раније, односно из саме природе воље и човека. Наше политичке и личне жеље зависе од наших вредности, интереса и приоритета, а наше могућности од спознаје личних знања, способности и права, да би на крају учинили оно што морамо или је неопходно, а што схватамо као дужност или моралну обавезу. Само из ових навода се већ види колико је овде присутна субјективност и колико отежава процену, мотива, вредности, приоритета итд. То је још један од разлога да се политичка воља не узима за озбиљно или што се употребљава као алиби за нечињење и неодговорност. Истовремено је овај ниво веома важан када се разматра политичка воља, односно, ко су кључни појединачни актери у јавној политици и који су њихови мотиви, интереси и капацитети за одлучивање и на крају колика је њихова посвећеност за спровођење одлуке.

Рецимо сви политички актери па и грађани јесу за демократију, али иза тога стоје различити интереси или поимање демократије. Као што је већина јавно за очување КиМ, интимно оно нема приоритет у односу на егзистенцију, а чешће се доживљава као недоступан, непознат географски ентитет на југу. Овде је присутна и ирационална компонента политичке воље као и инат у расуђивању и одлучивању а да се игноришу чињенице, реално стање, користи или штете. У појединачном случају све је у политици важно што обликује и развија појединца као личност и одређује његову вољу, уверења и понашања, почевши од порекла, религије, образовања, васпитања, политичког опредељења, искуства, харизме, популистичких, демократских или

11) Carmen Malena, *Building Political Will for Participatory Governance: An Introduction*, нав. дело, стр. 7.

аутократских својстава итд. Зато „свако задовољавајуће објашњење у крајњој инстанци мора да буде утемељено у хипотезама о понашању појединаца,¹² због чега је методолошки индивидуализма премиса за објашњење друштвеног понашања.

Ипак пренаглашавање индивидуалног у одређењу политичке воље даје за право критичарима да је политичка воља нешто лично, неодређено и далеко од политичке појаве која се може пратити, објективно анализирати и процењивати.

Организациони ниво утицаја на наше политичке жеље је према мери колико систем одобрава или спутава наше жеље. Уколико нема препрека, политичко могу зависи од одговарајућег организационог механизма и расположивих ресурса за спровођење, било да су они материјални или људски. На крају политичко морам одређено је улогом организације и у организацији или систему, организационом регулативом и постојањем санкција уколико се ради мимо одређене улоге и датих правила.

У организационом смислу постоји поредак, политички систем и институције али може да доминира одлука ауторитета или вође и чињеница да се остали идентификују с њим и то одобравају из различитих разлога, иако није демократски. Ту не постоји строга приврженост институцијама и процедурама или су институције по правилу увек за оно што тврди врховни ауторитет, што може бити његова воља или партије на власти. Овде остављамо по страни односе између појединачне, групне, заједничке и опште воље уз напомену да смо већим делом сагласни са Русоовим (*J. J. Rousseau*) поимањем њиховог одређења.

Релациони ниво указује да на политичку вољу у спровођењу јавне политике утичу још многи други односи и фактори који захтевају укључење бројних релевантних субјекта да би се реализовала политичка одлука. У општем смислу наше политичке жеље се формирају и у зависности какви су односи између цивилног друштва и државе, у којој мери су конструктивни и посвећени демократији и напретку, код конкретне политике, у којој мери су изнијансирани сви релевантни субјекти. У истој мери су и наше политичке могућности шире, односно зависне од развијености партнерства између цивилног друштва и државе или посвећености кључних субјекта. Након тога, политичко морам мора да буде регулисано обавезујућим споразумом о партнерству да би се све стране учиниле одговорним у јавној политици. А „да би се приволели

12) Јон Елстер, *Како објаснити друштвено понашање*, Београд, Службени гласник, 2014, стр. 69.

на одговоран однос према покренутим иницијативама, надлежне организације и органи се морају обавезати да евентуално одбијање одређених иницијатива јавно образлажу.¹³

Овде се можемо суочити и са недостатком политичке воље да се међусобно комуницира, размењују информације или заједнички реализују политичке одлуке. Разлози могу бити бројни, интересни, ривалитет, коалициони споразуми, суревњивост итд. Постоје и други примери, да су неке неформалне или невладине организације утицајније по неким питањима од оних којих се питања тичу или да се уважава њихов ауторитет који реално није с покрићем или изражава нечију политичку вољу која није јавно декларисана. Код грађана се може манифестовати као губитак воље да се учествује у политичком животу, да се истраје у захтевима за решавање неких питања (избори, повратак пензија, Сава мала, неиспуњена обећања итд.). Све је мање жеље и воље да се КиМ третира као пожељна територија у оквиру РС укључујући и тамошње већинско становништво. Апатичност и безвољност, интереси проистекли из партијског запошљавања, суноврат образовања и постистина онемогућавају било какву вољу да се ствари промене.

Друштвени ниво утицаја тражи да наше политичке жеље имају ширу јавну подршку, а да наше могућности спознамо као легалне кроз постојећи правни оквир и моралне норме. На политичку вољу утиче развијеност друштва, социјални капитал, политичка култура и традиција, социоекономски фактори, политичко правни систем и структура.

С обзиром да „у Србији постоји низак општи ниво социјалног капитала, што се посебно огледа у индикаторима који указују на низак ниво поверења, скромно учешће у грађанским удружењима и висок ниво корупције“¹⁴ у односу на развијеније државе, онда је и простор за самовољу власти у јавној политици много већи. С друге стране „грађани неизбежно имају веће поверење у владу (ако) су политичке одлуке лимитиране вољом грађана, а сами политички актери (делују) усклађеније са њиховим интересима и жељама.“¹⁵

На крају политичко морам одређујемо и према степену јавног притиска, односно према свим субјектима који одређују јавно мњење

13) Драган Ж. Марковић, „Могућности и перспективе демократизације политичких институција у Србији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, vol. 48, број 2, стр. 65.

14) Драган Гостовић, „Социјални капитал и јавна политика“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије Београд, vol. 56, бр. 2/2018, стр. 133.

15) Петар Матић, „Директна демократија и јавне политике“, *Администрација и јавне политике*, Институт за политичке студије Београд, vol. 3, бр. 3/2015, стр. 110.

и тиме утичу на наш избор, одлуке и спровођење. Реч је о медијима, грађанима, друштвеним групама, информацијама итд. Насупрот пренаглашеном индивидуалном, друштвено се често занемарује у обликовању политичке воље, нарочито социјални капитал, политичка традиција и култура и у новије доба медији и канали комуникације, посебно на релацији грађани – систем.

Спољашни или међународни утицај у спровођењу јавне политике и политике у целини неопходно је у нашем случају додати као посебан пети ниво. Његов утицај на политичко морам евидентан је и то када су у питању нерешени проблеми на Балкану, међу суседима, након ратова, затим у војнополитичком окружењу, европским интеграцијама, КиМ итд. Он такође ограничава наше могућности у спровођењу политичке воље, а жеље сврстава у реалан оквир или их трансцендентира у оба смера, ка прошлости као пропуштене прилике или митско, ка будућности као још неоствариво или есхатолошко. Спољашни ниво у обликовању политичке воље се може разлучити на глобалне утицаје, утицаје великих сила, утицаје међународних и невладиних организација, појединих држава, али и наших колективних заблуда и очекивања. Према садржају утицаји се односе на спољнополитичке и унутрашње проблеме. Рецимо проблеми у сузбијању корупције у великој мери су последица „недостатка импулса политичке власти“¹⁶ што се може квалификовати као недостатак политичке воље, а што је препознато у условима европских интеграција и предмет додатног притиска споља.

Ради разумевања политичке воље, неопходно је у међусобним релацијама на свим нивоима идентификовати потенцијале и препреке у нашем друштву као целине или код конкретне политике или проблема у јавној политици који треба решавати. У разјашњавању политичке воље суочавамо са два међусобно повезана изазова а то су: „први, одређивање онога што се може сматрати поузданом основом за закључивање о постојању политичке воље и други, разлика између воље и капацитета.“¹⁷ У пракси најчешће се сусрећемо са индикаторима који указују да пропусти у јавној политици имају бројне узроке, па је питање где је ту политичка воља и колико је пресудна. Неактивност ка спровођењу донешене одлуке може бити индикатор недостатка политичке воље али и последица

16) Горан Н. Бошковић, Сретен М. Југовић, „Корупција у јавној управи Републике Србије – специфичности и институционални механизми за спречавање“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије Београд, vol. 49, бр. 3/2015, стр. 137.

17) Derick W. Brinkerhoff, “Unpacking the concept of political will to confront corruption”, *U4 Brief 1*, CMI, Bergen, Norway, стр. 1.

недостатка капацитета да се она спроведе. Ипак, неки индикатори дају релативно поуздану основу за закључивање о постојању или изостанку политичке воље.

Индикатори постојања политичке воље у конкретној политици значе да су сви актери који утичу на вољно желим, могу и морам у функцији спровођења те политике. Што значи да постоје напори и разумевање да се за неки проблем нађе решење; да је присутна транспарентност; да има законских основа или их треба донети; да постоје организациони и релациони капацитети и да су дефинисане санкције за неизвршење. Истовремено непостојање политичке воље значи да се игноришу иницијативе појединаца, грађана или других актера политике у решавању проблема или доношењу одлуке; да се дају различити изговори; да се одлуке доносе али на различите начине спречава и опструира имплементација; да је недовољно транспарентно одлучивање и спровођење; да се манипулише информацијама и разложима; да није јасно дефинисана одговорност или да се не одговара и када су познати одговорни.

3.2. Процес решавања питања у јавној политици и могућа анализа присуства политичке воље

Процес решавања питања јавне политике је шири од процеса одлучивања, али се у моделима владиног одлучивања, „*модел рационалног актера, организационог понашања и модел владине политике*“¹⁸ налази у мањој или већој мери политичка воља у свим фазама одлучивања, а што одређује и сам процес.

Сваки од модела захтева посебну анализу, али се она може свести на филозофско питање слободе избора, у првом моделу на основу датих премиса или чињеница, при чему је и неизбежан утицај психолошких или личних преференција; у другом моделу код организационог понашања се не излази из оквира система, па је тиме и политичка воља ограничена процедуром и системом организације, што је и оправдање за одређену политичку вољу или њен изостанак, јер систем није могао да предвиди процедуре за све примене у јавној политици и; трећи модел укључује садржаје претходна два, али се предност даје ситуационом реаговању и перцепцији проблема у датом времену, на датом месту и у зависности од онога што можемо и морамо да урадимо, па је тиме и политичка воља одређена или не.

18) Lawrence Woocher, “Deconstructing Political Will: Explaining the Failure to Prevent Deadly Conflict and Mass Atrocities”, *Journal of Public and International Affairs*, Princeton, 2001, бр. 12 (2), стр. 185.

Од значаја је и на ком нивоу се одлучује, да ли на нивоу појединца, групе, организације или система. У сваком од њих се постојање или изостанак политичке воље другачије тумаче.

У појединачном је могуће експедитивније доносити одлуке јавне политике али је политичка воља често пресудна и неизбежно повезана са самом личношћу. Проблем је што се у појединачном моделу одлучивања помоћу преференција не може у политици стриктно одредити и измерити алтернатива као и степен индиферентности или привржености за неку одлуку. То компликује процес одлучивања, али и процену политичке воље. Код неизвесности могу пресудни утицај да имају лични садржаји који умањују степен предвидљивости одлуке, детерминишу политичку вољу, али је и прикривају.

У групном је повољно што је перцепција проблема јавне политике боља, више лица је укључено, одлука уважава више мишљења и добробит свих, али успорава процес одлучивања и може да одражава политичку вољу интересне групе која одлучује. Групно одлучивање захтева одређену процедуру у општем смислу али и проналажење посебне процедуре за посебне проблеме или питања јавне политике, начин селекције и избора између више алтернатива. Одлучивање у организацији или систему условљено је ограничавањем политичке воље процедуралним правилима. Сам процес одлучивања има бројне фазе и у свакој фази може да има одређену улогу политичка воља, почевши од препознавања и разумевања проблема јавне политике до, анализе, одлучивања, имплементације, контроле, евалуације итд. Ипак, било би пожељно да се понуде одређени механизми праћења и процене политичке воље у политичким процесима и областима јавне политике, а који могу да буду веродостојни у мери колико су друштвене науке и политика подложни егзактној мерљивости.

Најједноставније можемо пратити политичку вољу у најважнијим областима јавне политике, као што су јавне финансије, правна овлашћења, локални нивои власти, организација, доступност информација и сл., на начин да је легитимишемо кроз *нормативне и процесне инструменте* за сваку област појединачно. Нормативни се по правилу односе на нормативну регулативу, законе и прописе којим се одређује неки сегмент или питање јавне политике, односно да ли има или нема политичке воље за доношење прописа. У њих је укључена и морална неписана норматива, као и садржаји политичке традиције и културе који због свог снажног утицаја имају статус неписаних правила. Политичке воље има или нема

ако постоји или не постоји добра воља да се неко питање јавне политике решава, нарочито ако је очигледна потреба за решавањем. Међутим, процесни су више проблематичнији, јер се односе на процес креирања и спровођења јавне политике, имају много више садржаја, утицаја и субјеката делатности, а тиме и шири простор за прикривање опонената или јавног експонирања негативне политичке воље. Најчешће се у спровођењу или игнорисању политичке воље примењују и нормативни и процесни инструменти јавне политике, чиме се постиже веродостојност разлога зашто се нешто чини или не чини. Зато је „процес пројектовања и избора инструмената у контроли јавне политике сложен, а због чињенице да влада намерно и више од других манипулише, неки елементи јавне политике траже обазривије и детаљније посматрање.“¹⁹ Ако се томе дода недодирљивост и искључена одговорност, ствари су још сложеније, будући да су скоро све власти на овим просторима томе подложне. Зато је неопходно озбиљније приступити питању егзистенције или препознавања политичке воље у јавној политици, а што захтева деконструкцију политичке воље. Према мишљењу Бринкерхофа, (*D. Brinkerhoff*) деконструкција омогућује идентификацију и процену политичке воље а анализа седам компоненти указује на постојање или изостанак политичке воље.²⁰ Сагласно, уз измену и допуно садржаја компоненти и додатком још једне, по сличној матрици се може анализирати и политичка воља у јавној политици код нас. Реч је о следећим компонентама политичке воље.

1. **Иницијатива извршне власти/владина иницијатива** – да би се уопште говорило о политичкој вољи неопходно је да постоји одређени ниво иницијативе од саме извршне власти, а да иницијатива није са стране и последица притиска како је то најчешће случај код нас. Након тога следи питање колико је иницијатива резултат онога што је истински интерес свих грађана (општа воља), а не владајуће коалиционе већине, затим колико се уважава глас других или да ли се и њихове подједнако добре иницијативе са истом посвећеношћу или политичком вољом спроводе итд. Интересантно је да се, с обзиром на бифуркалност извршне власти код нас и рокаду, може мерити и поредити политичка воља кроз систем одлучивања и степен посвећености у реализацији према томе одакле је иницијатива и која личност

19) Michael Howlett, “Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design”, *Policy Sciences*, Society of Policy Scientists, Springer Verlag, Switzerland бр. 42 (1)/ 2009, стр. 76.

20) Derick, W. Brinkerhoff, „Unpacking the concept of political will to confront corruption“, *U4 Brie*, CMI, Bergen, Norway, бр. 1/2010, стр.2.

стоји иза иницијативе. У тим случајевима су нормативне и процедуралне регулативе остављене по страни.

2. **Одлучивање и избор јавне политике** – треба да буду засновани на процедуралном, технички исправном и уравнотеженом разматрању и анализи свих опција, исхода, трошкова, користи и избору субјекта спровођења јавне политике. То је важан предуслов за конституисање политичке воље за успех конкретне јавне политике. Код нас смо суочени са нетранспарентношћу у броју опција, у резултатима анализа и поштовању процедура, чему треба додати и сумњу у компетентност, способност и интересну независност оних који одлучују. Најчешће је избор одређене јавне политике, посебно на локалном нивоу, резултат коалиционих компромиса, а не истинске потребе грађана. Процедура је важна, иако може да буде занемарљива ако је резултат повољан или ефекти исти или ако иза иницијативе стоји ауторитет. С друге стране, њено непоштовање или формализам у примени, не доприносе развоју демократије и поверења у неким другим будућим ситуацијама. У нашој политичкој пракси парламент не контролише владу, него влада парламент преко партијске или коалиционе већине. Тако се сузбија критичност и онемогућава сопствена одговорност, а обесмишљава једина институција коју грађани бирају и која репрезентује њихову политичку вољу. Процедура је формална а реално се своди на чињеницу да сваки владин предлог има позитивну оцену, а опозиције негативну. Одлучивање на нивоу владе тражи много ширу анализу, укључујући и утицај другог дела егзекутиве.
3. **Мобилизација заинтересованих страна** – указује на постојање потребне политичке воље ако подразумева меру консултовања, ангажовања и посвећеност свих релевантних субјекта политике: чланова владе, парламента, цивилног друштва, приватног сектора, грађана и других заинтересованих страна. Код нас су веома проблематични средства и начини мобилизације који могу бити преко провладиних медија, државног апарата, партијске структуре с циљем да се афирмишу одлуке и ауторитет владајуће воље или политички анатемису, стигматизују и маргинализују опоненти. Због политичке културе и добри предлози јавне политике, било да долазе из власти или опозиције, не

налазе на адекватну политичку вољу супротне стране, управо због порекла иницијативе. Често се на јавној декларативној мобилизацији и завршава јавна политика, јер се не одређују непосредни извршиоци или је она резултат погрешних процена времена, места, средстава и људи, уколико нису испуњени претходни услови, што се такође квалификује као недостатак политичке воље.

4. **Јавна посвећеност и расподела ресурса** – у мери у којој доносиоци одлука у јавној политици обзнањују јавности своју политику, додељују потребне ресурсе за спровођење, изражавају своју посвећеност деловањем и транспарентно а не прокламовано, у тој мери и говоримо о постојању политичке воље. На другој страни, пренаглашена сопствена посвећеност кључних политичких актера или ауторитета, пресудна улога у ангажовању и расподели ресурса, патернализам према свему што се чини, другима и сопственим грађанима, релативизирање неуспеха и игнорисање чињеница, више говоре о самовољи него о конструктивној и ефикасној политичкој вољи.
5. **Спровођење веродостојних санкција** – уколико не постоји добар и ефикасно успостављен систем санкционисања за неспровођење јавне политике или селективан приступ одговорности, онда говоримо о половичној посвећености или политичкој вољи. Одговорност је најмање заступљена код нас и за очекивати је да ће тако бити и убудуће, с обзиром да за сада нико није ни морално одговарао за пропусте у економији (приватизација), за погрешну политику, лош изборни резултат (исти политички актери су већ неколико деценија), а посебно за оно што постоји правна и кривична одговорност. Овде се употребљава уобичајена флоскула која је на жалост истинита „да не постоји политичка воља“ за то.
6. **Континуитет напора** – већина проблема јавне политике се тиче непосредног живота грађана и утиче на њихов квалитет живота, зато истрајност у спровођењу одређене политике, напор и употреба ресурса на дужи рок говоре о посвећености и политичкој вољи. Познато нам је колико је код нас мала истрајност да се избори са пљачкашком приватизацијом, тајкунима, корупцијом, нелегалном градњом и рушењем, неспособним у сопственим редовима и сл. На локалном нивоу се пред изборе започиње решавање многих проблема и на томе остаје. Дисконтинуитет само говори о повременој политичкој вољи и посвећености.

7. **Учење и прилагођавање** – указују на политичку вољу уколико државни актери континуирано прате процес спровођења јавне политике, његов развој, напредовање, унапређују га или прилагођавају новонасталим околностима и селективно усвајају и примењују праксу и програме других држава. Способност да се одређена политика искористи као искуство за примену у другој ситуацији и прилагођавање на промењене околности зависи опет од оних који одлучују и њихових способности, дакле од кадрова оних који су на власти и њиховог интелектуалног и научног кредибилитета стицаног на различитим факултетима и по различитим критеријумима. Такође неселективна примена погубне економске политике по привреду и друштво у процесу транзиције оних који су се школовали изван или се управљали према туђим матрицама, указује да ни они а priori немају способност и квалификацију, а ни политичку вољу да раде у корист опште воље или добробити грађана. Једино се не сумња у способност прилагођавања свих кључних политичких актера да се сопствени политички интереси инкорпорирају у свим променама у власти и у ротацијама ресора.
8. **Политичка култура и традиција** – у нашем случају је посебно додата, јер у зависности који садржаји и око које политике доминирају, мења се и карактер политичке воље. Карактер се манифестује као однос између рационалне и ирационалне компоненте и веома много утиче на постојање, истрајност или изостанак политичке воље у јавној политици. Првенствено мислимо на однос према демократији, ауторитету, према општем или јавном добру, осећају за не(правду), инату, решавању неких питања силом итд. Мада ни сви рационални садржаји политичке културе и традиције не делују на политичку вољу мобилизаторски и интегративно, као што ни ирационални не морају да буду конфротирајући и деструктивни. Политичка воља као и сама политика су много комплекснији од искључиве и препознатљиве поделе на добре и лоше, рационалне и ирационалне.

Помоћу наведених компоненти и параметара процене може се процењивати колико је у јавној политици реч о употреби или злоупотреби политичке воље за различите сврхе и интересе, односно њена трансформација у за, против или индиферентност.

На крају могли бисмо да констатујемо да се код нас недостатак политичке воље у јавној политици испољава у свим сферама, јер смо недовољно демократско и консолидовано друштво али је очигледан у: сузбијању корупције, изостанку реструктурирања привреде и јавних предузећа; у променама у правосуђу и изградњи правне државе; у просвети, где се школује за друге а студирање је социјални и одлажући вентил незадовољства због мањка посла, а за власнике бизнис који најмање кошта, најмање се контролише а зарада велика; у школовању за занимања која наше друштво не може да апсорбује или за која има места само у оквирима расподеле плена у јавним предузећима и локалним самоуправама; у изменама закона о раду којим би се ослободили радници робовског рада у неким приватним предузећима за минималне плате; у захтевима да се уреди радни односи на нивоу достојанства човека или према ономе што се изборило пре једног века (8 часовно радно време и сл.); у потреби да власти локалне самоуправе раде за добробит грађана а да јавна управа буде услужна грађанима; у равномерној регионалној развијености; у заштити животне средине; слободи медија итд. Ово су очигледне и неоспорне чињенице које не треба доказивати и управо њихова очигледност и непредузимање ичега да се реше ови проблеми или спорост у решавању, указују на мањак политичке воље или њену слабост, а код субјекта политике малу посвећеност. Недостатак политичке воље се правда унутрашњим и спољашњим околностима на које се не може утицати, на наслеђе из прошлости или узвишеним циљевима у будућности. Једино нема конкретне одговорности за конкретна лица.

Овде остављамо по страни чињеницу да се политичка воља не може посматрати и анализирати искључиво одозго ка доле, него и одоздо ка политичком врху. Међутим, ми смо се усредсредили на ове, донекле мерљиве компоненте, јер више указује на политичку вољу оних који су за то непосредно бирани од грађана, који су најодговорнији за спровођење јавне политике одозго, а који најчешће изиграју политичку вољу оних одоздо чију би вољу требали да спроводе.

На крају истакли бисмо следеће: политичка воља је политичка појава, њен утицај у јавној политици није увек пресудан али није ни занемарљив, нарочито код нас; неодојива је од других политичких појава, посебно од интереса и моћи на начин да се међусобно одређују, условљавају и легитимишу; да је по свом пореклу и садржају резултат рационалних и ирационалних порива; да је степен предвидљивости мањи када је одлика појединца, а бољи када је групе или дефинисане процедуре у одлучивању; да

се преко њених компоненти и екстерних и интерних утицаја може уочити њено присуство или „одсуство“ и евентуални утицај на њу у јавној политици; да се може анализирати, не на егзактно мерљив, али прихватљив начин итд.

4. ЗАКЉУЧАК

Политичка воља је феномен вредан проучавања не само због запажања када изостане, него и због своје скоро пресудне улоге у јавној политици, нарочито на овим просторима. Њена важност произилази и из њене комплексности као политичке појаве, простире се у свим областима јавне политике, и свим процесима и фазама одлучивања и спровођења, а често и опредељује карактер јавне политике као рационалан или ирационалан. Зато је за анализу и процену њеног утицаја у јавној политици неопходно њено разумевање као феномена и легитимисање њених компоненти и параметара који би указивали на њену веродостојност и значај за све субјекте политике.

На крају, основу сваког вољног акта, нарочито политичког треба проширити на *хоћу, требам, морам, могу и одговоран сам*. На основу тога ће бити и препознатљиво има ли је политичка воља или је трансформисана у супротност, а то је њен изостанак.

Само на тај начин, кроз процес одлучивања који указује на жељу и намеру да се учини оно што је потребно, кроз обавезу и спознају могућности, кроз одлуку и посвећеност да се она спроведе и на крају, да се за резултат буде одговоран, можемо знати колико је пресудна политичка воља у јавној политици и колико је чини мање или више ефикасном. Одговорност је највећа препрека самовољи. Оно што је по нашем мишљењу сигурно, то је да политичка воља дизајнира јавну политику на суптилан и с разлогом или не, прикривен начин.

ЛИТЕРАТУРА

- Бошковић, Горан Н., Југовић, Сретен М., „Корупција у јавној управи Републике Србије – специфичности и институционални механизми за спречавање“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије Београд, vol. 49, бр. 3/2015, стр. 137-155.
- Гостовић, Драган, Социјални капитал и јавна политика, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије Београд, vol. 56., бр. 2/2018, стр. 133-149.

- Елстер, Јон, *Како објаснити друштвено понашање*, Београд, Службени гласник, 2014.
- Марковић, Драган Ж, „Могућности и перспективе демократизације политичких институција у Србији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, vol. 48, број 2/2015, стр. 55-70,
- Матић, Петар, „Директна демократија и јавне политике“, *Администрација и јавне политике*, Институт за политичке студије Београд, vol. 3, бр. 3/2015, стр. 95-116.
- Пешић, Зоран Р., *Институционализација политичке воље*, Despot book, Ниш, 2013.
- Пешић, Зоран Р., *Теоријска заснованост политичке воље*, Despot book-Зограф, Ниш, 2011.
- Brinkerhoff, Derick W., “Unpacking the concept of political will to confront corruption”, *U4 Brief CMI*, Bergen, Norway, 1/2010, стр. 1-4.
- Carmen Malena, “Building Political Will for Participatory governance: An Introduction”, in: *From Political Won't to Political Will: Building Support for Participatory Governance*, (приредила Carmen Malena), Kumarian Press, Sterling, 2009, стр. 3-31.
- Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy Englewood Cliffs*, Prentice – Hall, New Jersey, USA, 1987.
- Fischer, John M., Kane, Robert, Pereboom, Derk, Vargas, Manuel, *Four Views on Free Will - Great Debates in Philosophy*, Blackwell Publishing Ltd, Malden, USA, 2007.
- Hammergren, Linn, *Political Will, Constituency Building, and Public Support in Rule of Law Programs*, Internet, <https://issat.dcaf.ch/content/download/2200/19056/file/Hammergren%20Political%20Will.pdf> 28/12/2018.
- Howlett, Michael, “Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design”, *Policy Sciences*, Society of Policy Scientists, Springer Verlag, Switzerland 2009, бр. 42 (1), стр. 73-89.
- Post, Lori A., Raile, Amber N. W., Raile, Eric D., “Defining Political Will”, *Politics & Policy*, Universidad Iberoamericana, Mexico City, 2010, Volume 38, No. 4, стр. 653-676.

Woocher, Lawrence, “Deconstructing Political Will: Explaining the Failure to Prevent Deadly Conflict and Mass Atrocities”, *Journal of Public and International Affairs*, Princeton, 2001, бр. 12 (2), стр. 179-206.

Zoran R. Pestic

INSTITUTIONAL USE OF POLITICAL WILL IN PUBLIC POLICY

Resume

The author starts from the fact that the role of political will as a political phenomenon is insufficiently studied in public policy, and that at the same time it is present in public discourse, most often with the conclusion that there is no political will for a concrete public policy.

The subject of the paper is political will in public policy, and the aim is to explain political will as a political phenomenon and to point out the possible parameters of its presence / absence and influence on public policy. The paper is designed in the first part in a way to point out the basic characteristics and components of the will and political will as phenomena and relationships with other phenomena in order to find recognizable contents that support its existence or lack of public policy. In the second, there are high levels of influence on political will, its components and offered possible parameters for assessing whether there is political will or not in public policy, especially in public policy in our society.

Descriptive, deductive and analytical-synthetic methods were used in this paper.

Finally, it was concluded that political will has an important influence in the decision-making and implementation of public policy, that it is possible to recognize its presence, or its transformation from the will for something in the will against something, by assessing certain components and their parameters, and that the responsibility is the greatest obstacle to arbitrariness.

Keywords: will, political will, public policy, decision making, responsibility

* Овај рад је примљен 1. фебруара 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 7. марта 2019. године.