

УДК:
352:316.334

Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXIV) XI, vol=31
Бр. 1 / 2012.
стр. 339-353.

*Петар Матић**

Институт за политичке студије, Београд

НОВИ ТЕОРИЈСКИ ПРАВЦИ У ПРОУЧАВАЊУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

Сажетак

У овом раду, аутор анализира савремене теоријске правце у проучавању локалне самоуправе. Као основна парадигма користи се теоријска, при чему се рационални избор, социолошки и историјски институционализам идентификују као најзначајнији модели у оквиру „новог институционализма“. У одељцима посвећеним наведеним струјама унутар новог институционализма утврђују се њихове предности и недостаци. Посебна пажња је посвећена имплементацији и последицама новог јавног менаџмента у развијеним политичким системима. Аутор низом хипотеза утврђује да развој локалне самоуправе, и у ширем контексту децентрализације доприноси општем, друштвеном развоју. У том смислу, реформа локалних институција представља једну од кључних компоненти за успешну трансформацију политичког система у целини.

Кључне речи: локална самоуправа, децентрализација, локалне заједнице, локално управљање, институције, нови институционализам, рационални избор, социолошки институционализам, историјски институционализам, нови јавни менаџмент.

МОДЕЛИ И ТЕОРИЈЕ НОВОГ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Са еволуцијом процеса децентрализације у протеклим декадама, локална самоуправа и њено позиционирање у политичком си-

* Истраживач сарадник, Институт за политичке студије, Београд

** Рад је реализован у оквиру пројекта бр. 179009 Института за политичке студије Београд, а финансира га Министарство просвете и науке Републике Србије.

стему поприма нове облике, циљеве и форме. Долази до развоја нових теорија, које се у мањој мери ослањају на проучавање старих, хијерархијских облика владавине. Крајем осамдесетих, са сломом Источног блока, долази до јачања међузависности и развоја глобалног тржишта. У тим околностима, националне владе тежиште стављају на децентрализацију и активно учешће локалних заједница у развојним процесима. У средишту нових теорија налазе се институције и њихове политичке и друштвене последице, а читав дискурс стиче назив „нови институционализам“.

Нови институционализам, у најопштијем смислу, представља теоријски правац, помоћу којег се посматра природа, друштвени извори и унутрашња конструкција институција. За разлику од старог институционализма, који је углавном почивао на дескрипцији друштвених, економских и политичких институција, нови институционализам је више аналитички, а одређене теоријске поставке своју подлогу траже у емпирији.¹⁾ Истраживања која обухватају политичке институције указују на неке критичне тачке њиховог посматрања. Марч и Олсен, једни од зачетника новог институционализма, уводе поделу на три најопштија теоријска правца.²⁾ Ту се сврставају они којима се:

1. проучава природа институција, дефинишући их као специфичан облик уређења преко кога делују различити политички актери. Под политичким актерима се подразумевају партије, интересне групе, синдикати и организације чији се ауторитет генерише из подршке бирачког тела и чланства. Основна претпоставка је да, рецимо, они синдикати који заступају интересе великог броја грађана (нпр. синдикати здравства и просвете) могу бити знатно утицајнији од малобројнијих удружења. Код политичких странака ситуација је нешто другачија, јер се њихова снага мери, пре свега, изборним резултатом. Тако, њихова моћ након одређених изборних циклуса варира у складу са подршком гласача. Међутим, ово не мора бити искључиви облик утицаја, јер неке странке могу располагати јачим полугама власти у односу на реални изборни резултат у оној мери колико их друге ви-

1) Ferris, James M, Tang, Shui-Yan, „The New Institutionalism and Public Administration: An Overview“, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 3, no. 1/1993, Public Management Research Association, Oxford University Press, 1993, стр. 4-10.

2) March, G, James, Olsen, P, Johan, „Elaborating the “New Institutions”, *Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006.

- де као пожељног партнера, односно, у зависности од коалиционог потенцијала.³⁾
2. проучава значај норми и где се изградња институција схвата као резултат еволутивних процеса у политичком систему. То се односи на процес креирања норми (од устава, закона, подзаконских аката и сл.), којима се уређују друштвени односи. Овде се пре свега реч о њиховим друштвеним и политичким последицама. Очигледан пример правних норми са далекосежним последицама су и оне које се односе на децентрализацију, територијалну организацију и локалну самоуправу.
 3. проучава понашање, било индивидуалних или колективних актера у систему. Овај правац, повезан је са развојем бихејвиоризма, посебно оне струје која се развила у америчкој друштвеној теорији средином шездесетих година XX века. Он покушава да одгонетне природу политичких институција кроз људско понашање. Основна карактеристика ове гране мишљења је да деловање људи у широј заједници мора представљати императив институционалне изградње, а бихејвиоризам као базично социолошка теорија се ослања на читав низ сродних дисциплина, попут социјалне и политичке психологије, политичке антропологије итд. Сама институционализација се описује као скуп процеса који људско понашање претварају у правила неопходна за стварање, одржавање и укидање постојећих институција. Добра илустрација поменутог је институција омбудсмана која у Шведској постоји око два века, али се у већем броју држава уводи у савременом периоду. Потреба за институцијом омбудсмана развија се под притиском све снажнијих спољних и унутрашњих притисака за заштиту људских и грађанских права. Због широког спектра права која се штите у развијеним демократијама поред општог, формирају се и институти специјализованих омбудсмана, од локалног до рецимо здравственог и војног. Предност овог модела огледа се у чињеници да се институције развијају у складу са тежњама грађана, дакле оне морају бити усаглашене са њиховим потребама. Ово је од посебног значаја за земље у транзицији, где би

3) Видети рецимо у, „Политичке последице изборног права“, у Јовановић, Милан, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.

модернизација требала бити заснована на синтези извесних напреднијих образаца институционалне изградње и очувања сопствене традиције и позитивног наслеђа.

Од тада, читава плејада аутора почиње да истражује институције, а Питерс теорију новог институционализма дели на седам праваца: нормативистички институционализам, институционализам рационалног избора, историјски институционализам, емпиријски институционализам, међународни институционализам, социолошки институционализам и институционализам заступања интереса.⁴⁾

У односу на опште дефиниције институција и институционалну анализу, Ферис и Танг разликују четири модела;

1. где се институције виде кроз призму односа у структури управљања и однос институција на вертикалном и хоризонталном нивоу;
2. где се разматрају правила која обликују друштвене односе и интеракције и однос између појединаца и институција;
3. где се посматра однос норми и друштвено-политичких акција, односно утицај формалних правила на одређивање смисла и садржаја тих акција (које су акције пожељне, забрањене или дозвољене)
4. где се истражује корелација и утицај институција на друштвену страфикацију, као и на формирање и еволуцију друштвених група.⁵⁾

Још једна значајна дихотомна подела може се извршити кроз однос појединаца и институција. Неки теоретичари, попут већ наведених Марча и Олсена, покушавају да укажу на значај институција на обликовање друштвеног понашања, те да се тежње појединаца развијају усклађено са ширим, институционалним контекстом.⁶⁾ Насупрот њима, одређени број истраживача верује да су појединци способни да развијају своје тежње изван институцио-

4) Peters, Guy, B, „Institutional Theory in Political Science: The „New Institutionalism“, Pinter, 1999; Peters, Guy B, Pierre, Jon, „Institutions and Time: Problems of Conceptualization and Explanation“, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, no. 4, Oxford University Press, 1998, стр. 565-583.

5) Ferris, James, M, Tang, Shui-Yan, „The New Institutionalism and Public Administration: An Overview“, *op.cit*, стр. 4-11.

6) March, Johan, Olsen, „The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life“, *American Political Science Review*, no. 79, American Political Science Association, 1984, стр. 734-749.

налног контекста, али да имају потребу за институцијама пошто оне стварају адекватније предуслове за деловање у заједници.⁷⁾

Сви побројани теоријски приступи институцијама показују да без адекватног сагледавања више елемената који спадају у опсег изградње институција, анализе и пажљивог пручавања њихових последица, не може бити ни њихове здраве поставке. Читав правац новог институционализма почива на становишту да су институције, а пре свега политичке, њихов капацитет и рационална поставка, најбитнији елементи квалитетног живота грађана и општег, друштвеног развоја. Према схватању нобеловца Дагласа Норта, институције утврђују и мењају правила понашања⁸⁾, а он их дефинише као „правила игре у друштву“, или као ограничења којима се уређују друштвене интеракције.⁹⁾ Неомарксистичко схватање институције третира као средства помоћу којих владајућа класа одржава *status quo*, а нови институционализам придодаје моћ као фактор помоћу којег се легитимише и одржава постојећи поредак.¹⁰⁾

ТЕОРИЈА РАЦИОНАЛНОГ ИЗБОРА

Теорија рационалног избора посматра норме као чиста и јасно утврђена правила понашања. Основна дистинкција између теорије рационалног избора и дискурса социолошког институционализма је у разликовању норми и институција. Рационални избор инсистира на њиховој једнакости, док социолошки институционализам у институције, поред норми, убраја интересе, културу, друштвено понашање, и у најширем смислу целокупни систем вредности.¹¹⁾ Насупрот социолошком институционализму који у разматрање узима традицију, историјско наслеђе и антрополошке карактеристике становништва, у циљу усаглашавања са потребама одређених група, рационални избор се углавном ослања на економске методе и експерименталне моделе, попут теорије игара. Социолошка и историјска верзија новог институционализма пружају холистичку интерпретацију институција, које у себи садрже специфичности

7) Ostrom, Elinor, „An Agenda for the Study of Institutions“, *Public Choice*, no. 48, Springer Publishing, 1991, стр. 3-25.

8) North, Douglas, C, „Institutions, Institutional Change and Economic Performance“, Cambridge University Press, 1990, стр. 21-26.

9) Ibid, стр. 3.

10) Hira, Anil, Hira, Ron, „The New Institutionalism: Contradictory Notions of Change“, *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 59, no. 2, 2000, стр. 267-282.

11) Lane, Jan-Erik, Ersson, Svante „The New Institutional Politics-Performance and Outcomes“, Routledge, 2002, стр. 4

настале кретањем институција кроз време. Рационални избор то негира, ослањајући се на атомистички концепт где су институције саткане од великог броја правила, а начин њихове синтезе чини одређену институцију јединственом.¹²⁾

Један од најпрепознатљивијих модела, који у оквиру теорије је рационалног избора разматра шире питање децентрализације, а самим тим и локалне самоуправе, развио је економиста Валас Оутс. У својим радовима који највећим делом разматрају питање фискалног федерализма, Оутс указује да трансфер административних надлежности ка нижим инстанцама доприноси усаглашавању политичких циљева и јавне политике са општим, грађанским интересима.¹³⁾ У чланку *Фискални федерализам*, Оутс покушава да одговори на питање како економски приступ и методи могу допринети развоју федерализма и децентрализације у ширем смислу. Низом хипотеза и путем компаративне анализе неколико политичких система, он доказује да фискална децентрализација истовремено води редукацији јавних трошкова и пружа подстицај директној демократији и политичкој партиципацији. Према овом виђењу, смисао економског тумачења децентрализације је да истражи које је послове пожељно алоцирати од централних ка нижим органима.

За разлику од Оутса, многи истраживачи праве јасну дистинкцију између федерализма и децентрализације, а Блум и Војг издвајају 25 индикатора који су сродни за федерализам и децентрализацију. Истовремено, они помоћу 7 од њих емпиријски доказују да су федерализам и децентрализација суштински раздвојени феномени и да унитарна државна уређења могу поседовати знатно виши степен децентрализације него федерални политички системи.¹⁴⁾ Слично њима, и многи други истраживачи тврде да унитарна државна уређења поседују већи ниво локалне аутономије, пошто у федералним системима локална самоуправа спада у надлежност држава чланица, док у унитарним пренос надлежности није усмерен ка федералном, већ ка локалном нивоу.¹⁵⁾

Оутсова „теорема о децентрализацији“ била је предмет многобројних истраживања, па су се јавили опречни ставови и дилеме.

12) Ibid, стр. 6.

13) Oates, Wallace, „Fiscal Federalism“, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

14) Voigt, Stefan, Blume, Lorenz, „The Economic Effects of Federalism and Decentralisation: a Cross-Country Assessment“, *Public Choice*, Dec/2010, Springer Science + Business Media, 2010.

15) Lane, Jan Erik, Ersson, Svante, *European Politics: An Introduction*, Sage Publications, 1996, стр. 98.

Волис (Wallis) негира Оутсов став да децентрализација неизбежно води смањивању јавних трошкова и да, уколико постоји тежња ка усмеравању финансијских средстава на локални ниво, то, услед бројности субнационалних јединица, може довести до захтева за додатна средства, што у коначном исходу води увећању локалних, а тиме и свеукупних јавних трошкова.¹⁶⁾

Истраживања која је спровела Светска банка у значајној мери потврђују Оутсове ставове. На основу компаративне студије случаја неколико развијених и транзиционих политичких система, показало се да државе са вишим нивоом децентрализације знатно боље одговарају на захтеве грађана.¹⁷⁾ Као један од примарних циљева Светске банке наводи се пружање финансијске потпоре пројектима који подстичу децентрализацију и очување политичке стабилности у „светлу појачаних притисака ка локализацији“.¹⁸⁾ Ове тврдње су поткрепљене чињеницом да код развијених земаља субнационалне јединице у просеку располажу са 30% јавних прихода, док је у случају земаља у развоју то дупло мање.¹⁹⁾

Однос јавних трошкова по нивоима у односу на БДП

годишњи приход per capita	број зема- ља	јавни тро- шкови у односу на БДП%	трошкови централне владе %	трошкови субнаци- оналних јединица %
300-2000\$	9	31	29	4
2000-5000\$	17	27	26	5
5000-10000\$	20	33	25	13
10000-15000\$	11	40	32	16
15000-20000\$	8	33	31	6
20000\$-	22	53	37	30

Извор: North, Douglas, Wallis, John J, Weingest, Barry, „Violence and Social Orders – A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History –“, Cambridge University Press, 2009, стр. 10.

16) Wallis, John, Joseph, „The Political Economy of New Deal Fiscal Federalism“, *Economic Inquiry*, no. 2, Wiley Publishing, стр. 510-524.

17) Видети у „Decentralization: Rethinking Government“ у *Entering the 21st Century: World Development Report 1999-2000*, World Bank, Oxford University Press, 2000, стр. 108.

18) Исто, стр. 107.

19) Цит. према Arbetman-Rabinowitz, Marina, Johnson, Kristin, “Relative Political Capacity: Empirical and Theoretical Underpinings”, [http://www.cgu.edu/Include/spe/Conf/Pol Econ/Indicators2007/Arbetman-Rabinowitz Johnson RPC 2007 Claremont.pdf](http://www.cgu.edu/Include/spe/Conf/Pol%20Econ/Indicators2007/Arbetman-Rabinowitz%20Johnson%20RPC%202007%20Claremont.pdf)

Други значајан аргумент о децентрализацији и локалној самоуправи кроз компетитивни модел развили су Тибу и Талок. Тибу је у први план истакао да просечни грађани (он их назива бирачима) теже да се настане у средини која највише одговара њиховим потребама. То се пре свега односи на фискалну политику, где појединац рационално сагледава трошкове и предности живота (cost and benefit анализа) у одређеној заједници.²⁰⁾ Као последица тих рационалних поставки, јавља се својеврсна тржишна утакмица између територијалних јурисдикција које се боре да привуку што већи број пореских обвезника, а грађани својим избором и “гласањем ногама” одређују победника. Ову тезу је још прецизније покушао да образложи Талок, узимајући у разматрање искључиво висину и начин прикупљања локалних такси и пореза.²¹⁾

Предност овог модела огледа се у чињеници да он кроз различите експерименталне методе покушава да изнађе решења чија би имплементација на најбољи начин одговарала потребама већег броја појединаца у заједници. Из те перспективе, рационални појединци и групе кроз које делују имају тежњу ка одређеним локалним институцијама јер верују да оне могу допринети остваривању њихових интереса и напретку средина у којима живе.²²⁾ Кључни недостатак теорије рационалног избора и њене примене на локалну самоуправу је што она потискује традиционалне форме, установе и културу као битне елементе у изградњи локалних институција.

СОЦИОЛОШКЕ И ИСТОРИЈСКЕ ТЕОРИЈЕ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Систем вредности из угла социолошког институционализма представља основу свих институционалних промена. Зачеци овог правца могу се пронаћи још у радовима Макса Вебера, а у раздобљу након II светског рата код истакнутих фигура и родоначелника бихејвиоризма Талкота Парсонса и Роберта Мертона.²³⁾ Из

20) Tiebout, Charles, „Pure Theory of Local Expenditures“ *Journal of Political Economy*, Oct/1956, 1956, стр. 418.

21) Tullock, Gordon, „Public Decisions as Public Goods“, *Journal of Political Economy*, July/Aug/1971, 1971, стр. 917.

22) Clingermayer, James C, Feiock, Richard C, “Institutional Constraints and Policy Choice: An Exploration of Local Governance”, State University of New York Press, 2001, стр. 5.

23) Видети у Mayhew, Leon, H, ed, “Talcott Parsons: On Institutions and Social Evolution”, The University of Chicago Press, Merton, Robert, K, “The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action”, *American Sociological Review*, vol. 1, no. 6, 1936, стр. 894-904.

социолошког угла, парадигма новог институционализма проучава еволуцију старих и настанак нових институција. У средишту социолошког институционализма налази се институционализација, као општи процес „којим институције еволуирају, старе се мењају и нестају, а наместо њих долазе нове.“²⁴⁾

У најопштијем смислу, институције представљају утврђена „правила игре“, формална и/или неформална, преко којих различити актери, од појединачних до колективних делују у систему. Формалне институције су она правила која су јасно и прецизно дефинисана и утемељена у уставно-правном поретку, док неформалне ауторитет црпу из одређених образаца понашања, културе и традиције. Институционализација представља процес путем кога се одговарајућа правила и норме унутар друштва претапају у систем институција и постају општеважећи принципи. Под општеважећим принципима схватају се они елементи који непосредно утичу на све друштвене субјекте, од самих грађана, преко њихових удружења, до привредних и системских институција. За разлику од неинституционализованих норми и правила, институционализоване прати санкција у случају нарушавања утврђеног кодекса, а ходно овом тумачењу институција је само оно правило или норма која је прошла фазу институционализације и утемељена је у систему.

Из тог угла, неопходно је извршити разграничење институционализације и модернизације, а социолог Шмуел Ајзенштат се убраја у прве теоретичаре који су посветили пажњу теоријском раздвајању поменутих процеса. Он институционализацију види као облик политичког развоја, а не искључиво делом ширих, модернизацијских процеса. Модернизацију прати еволутивност, док институционализација не поседује линеарну и унапред одређену путању. Управо због тога, Ајзенштат је указао на међусобне интеракције модернизације, општедруштвеног процеса и вредности и квалитета политичког система, његове снаге или слабости.²⁵⁾ Значај социолошког дискурса у новом институционализму за изградњу локалне самоуправе огледа се у чињеници да би локалне институције најлакше могле одговорити на потребе грађана и друштва у

24) Huntington, Samuel, „Political Development and Political Decay“, у Kabashima, Ikuo, White, Lynn, eds, *Political System and Change*, Princeton University Press, 1986.

25) Eisenstadt, N, S, „Institutional Patterns of Political Modernisation“, *Civilisations*, No. 4/1962, 1962, стр. 461-472; „Institutionalisation and Change“, *American Sociological Review*, Ap/ 1964, 1964, стр. 235-247.

целини, те да оне морају бити усаглашене са системом вредности у локалним заједницама.

Историјски приступ новом институционализму почива на ставовима да институције, модели и облици њиховог развоја поседују еволуцију, а да њихове садашње форме садрже одређене елементе из прошлости. Стинчкомб тврди да се различити облици организације унутар система јављају током времена, док „организационе форме и типови имају прошлост која одређује поједине аспекте тог типа организације.“²⁶⁾ Из овога се може закључити да и у развоју институција локалне самоуправе постоје одређене трајекторије, а да се поједини институти из прошлости поново реafirмишу.

У случају социолошке теорије институционализма, неопходно је истаћи да оне своје упориште у традицији, историјском наслеђу и културном обрасцу имају значајан допринос у истраживању институција. То се односи и на локалну самоуправу, јер је неопходно утврдити које институције највише одговарају систему друштвених вредности што би олакшало њихову примену. Историјски приступ институционализму проучава кретање институција кроз време и утицај некадашњих институција на стварање и изградњу нових (path-dependant).

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА И НОВИ ЈАВНИ МЕНАѢМЕНТ

Процес институционалних промена у развијеним политичким системима широм света отпочео је осамдесетих година и садржан је у идеји „новог јавног менаѢмента“ (New Public Management). Потреба за повратак институција и њихову реформу јавља се услед кризе легитимитета и нарастајућих друштвених интеракција. Први знаци ове кризе уочени су још почетком седамдесетих и праћени су падом јавног поверења у дотрајали бирократски апарат, док се истовремено осетила стагнација економије.²⁷⁾ Сам, термин „нови јавни менаѢмент“ или „реинвентирање владе“, односи се на иде-

26) Stinchcombe, Arthur, „Social structure and organizations“, у March, J. G, *Handook of organizations*, Rand-McNally, Chicago, 1965, стр. 152.

27) Видети рецимо интересантну студију Крозијеа, Хантингтона и Ватанукија „Криза демократије“, Crosier, Michel, Huntington, Samuel, Watanuki, Joji “The Crisis of Democracy – Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission“, New York University Press, 1975.

ју да је у процесу управљања јавним сектором током протеклих деценија дошло до драматичних промена.²⁸⁾ Заговорници реформи заложили су се за ефикасније управљање, а као један од најприкладнијих одговора у односу на поменуте тешкоће види се децентрализација. У пионирском раду посвећеном институционалним и административним реформама у САД, Дејвид Озборн и Тед Геблер закључују да, услед карактера и учесталости друштвених промена, основна особина сваке будуће владе треба да буде *инвентивност*. Поред инвентивности, наглашава се потреба да владе буду тржишно оријентисане, децентрализоване (подв. П.М.) и да се грађанима омогући што већи квалитет услуга.²⁹⁾

Рационализација управе у светлу „новог јавног менаџмента“ такође се у великој мери се ослања на идеје Макса Вебера и његових 12 елемената за „савршену бирократију“. Разматрајући Веберово схватање рационализације, Ронг је поменути процес дефинисао као онај „у коме експлицитна, сажета и интелектуално разумљива правила и процедуре замењују осећања и традицију у свим сферама људске активности. Рационализација води замени религије специјализованом науком као главним извором ауторитета; замени тренираног стручњака култивисаним писменим човеком; одбацивању способног радника развојем технологије и машина; замени традиционалне судске мудрости кодификованим судским правилима. Рационализација демистификује и инструментализује живот.“³⁰⁾

Одговор кроз реформе и увођење нових облика управљања изворно се јавио у Великој Британији у програму тадашњег премијера Маргарет Тачер, да би се потом проширио и на друге чланице Комонвелта и Шведску, а након тога уследила је и модернизација управе у САД. Касније, талас промена наставио се и у многим другим политичким системима. Реформа локалне самоуправе представљала је значајан део тих промена. То се можда најбоље илуструје чињеницом да су, према подацима ММФ-а и Светске банке, јавна издвајања за потребе локалне самоуправе у развијеним поли-

28) Barzelay, Michael, „The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue“, University of California Press, 2001, стр. 2.

29) Osborne, David, Gaebler, Ted, „Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector“, Plume, 1993.

30) Цит. према, Gregory, Robert „New Public Management and the Ghost of Max Weber : Exorcised or Still Haunting?“, у Cristensen, Tom, Laegreid, Per, eds, *Transcending New Public Management*, Ashgate Publishing Ltd, 2007, стр. 222-223.

тичким системима нарасла са просечних 20% из седамдесетих на 30 - 40% буџетских средстава средином деведестих година.³¹⁾

Примена новог јавног менаџмента на нивоу локалне самоуправе је у случају развијених политичких система допринела адекватнијем располагању људским ресурсима, деполитизацији административног апарата и стварању специјализованих агенција са прецизно утврђеним циљевима. Такође, путем новог јавног менаџмента знатно су унапређени механизми евалуције и надзора јавне администрације.

С друге стране, постоји неколико аргумената критичара новог јавног менаџмента. Овде би, свакако, требало издвојити оне који указују: да је стварање великог броја специјализованих агенција узроковало претерану фрагментацију владе; да се нови јавни менаџмент показао знатно успешнијим у случају развијених него мање развијених система; да је тешко мерити стварне учинке новог јавног менаџмента, зато што нису постојали модели мерења учинка старог; да би неки приватизовани и дерегулисани сервиси требало да буду поново регулисани, јер се верује да су они били међу главним узрочницима економске кризе у САД и Великој Британији, која се након тога проширила и на остатак света.³²⁾

Petar Matic

NEW THEORETICAL APPROACHES IN STUDY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Summary

In this article, author analyse contemporary theoretical approaches in local government studies. As a basic paradigm author uses theoretical, with a special attention on rational choice, sociological and historical models of new institutionalism. In sections about above mentioned approaches in new institutionalism author basically deals with its good and bad points. One section is about implementation and consequences of new public management in developed political systems. Through several hypotheses author proves that local government development, as well as decentralisation in wider context, stimulate broad, social development. In that sense, local government reform

31) Hankla, Charles R, „When is Fiscal Decentralization Good for Governance?“, *Publius*, no. 39, Oxford University Press, 2009, стр. 632.

32) Newton, Keneth, Van Deth, Jan W, „Foundations of Comparative Politics“, Cambridge Textbooks in Comparative Politics, Cambridge University Press, 2010, стр. 162.

is among key presumptions for successful political system transformation.

Key words: Local Government, Decentralization, Local Communities, Local Governance, Institutions, New Institutionalism, Rational Choice, Sociological Institutionalism, Historical Institutionalism, New Public Management.

ЛИТЕРАТУРА

- Јовановић, Милан, „Политичке институције у политичком систему Србије“, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Марковић, Драган, „Локална самоуправа као изворни облик непосредне демократије“, *Политичка ревија*, 2/2011, Институт за политичке студије, 2011.
- Пејковић, Марко, „Улога уставног суда у политичком систему Србије –изазови и проблеми“, у Ђурић, Живојин, Јовановић, Милан, ур, Противречности политичког система, Институт за политичке студије, 2011.
- Радојевић, Миодраг, „Нови правни оквир локалне самоуправе у Србији“, *Политичка ревија*, 2/2008, Институт за политичке студије, 2008.
- Станковић, Владан, „Локална самоуправа и равномеран привредни развој Србије“, *Политичка ревија*, 2/2008, Институт за политичке студије, 2008.
- „Decentralization: Rethinking Government“ у *Entering the 21st Century: World Development Report 1999-2000*, World Bank, Oxford University Press, 2000.
- Arbetman-Rabinowitz, Marina, Johnson, Kristin, “Relative Political Capacity: Empirical and Theoretical Underpinings”, <http://www.cgu.edu/Include/spe/Conf Pol EconIndicators2007/Arbetman-Rabinowitz Johnson RPC 2007 Claremont.pdf>
- Clingermayer, James C, Feiock, Richard C, “Institutional Constraints and Policy Choice: An Exploration of Local Governance”, State University of New York Press, 2001.
- Crosier, Michel, Huntington, Samuel, Watanuki, Joji “The Crisis of Democracy – Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission“, New York University Press, 1975.
- Eisenstadt, N, S, „Institutional Patterns of Political Modernisation“, *Civilisations*, No. 4/1962, 1962.
- Eisenstadt, N, S, „Institutionalisation and Change“, *American Sociological Review*, Ap/ 1964, 1964.

- Gregory, Robert „New Public Management and the Ghost of Max Weber : Exorcised or Still Haunting?“, у Cristensen, Tom, Laegreid, Per, eds, *Transcending New Public Management*, Ashgate Publishing Ltd, 2007.
- Hankla, Charles R, „When is Fiscal Decentralization Good for Governan- ce?“, *Publius*, no. 39, Oxford University Press, 2009.
- Hira, Anil, Hira, Ron, „The New Institutionalism: Contradictory Notions of Change“, *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 59, no. 2, 2000.
- Huntington, Samuel, „Political Development and Political Decay“, у Ka- bashima, Ikuo, White, Lynn, eds, *Political System and Change*, Princeton University Press, 1986.
- Lane, Jan Erik, Ersson, Svante, „European Politics: An Introduction“, Sa- ge Publications, 1996.
- Lane, Jan-Erik, Ersson, Svante „The New Institutional Politics-Perfor- mance and Outcomes“, Routledge, 2002.
- Mayhew, Leon, H, ed, „Talcott Parsons: On Institutions and Social Evo- lution“, The University of Chicago Press,
- Merton, Robert, K, “The Unanticipated Consequences of Purposive So- cial Action”, *American Sociological Review*, vol. 1, no. 6, 1936.
- Newton, Keneth, Van Deth, Jan W, „Foundations of Comparative Poli- tics“, Cambridge Textbooks in Comparative Politics, Cambridge Univer- sity Press, 2010.
- North, Douglas, C, „Institutions, Institutional Change and Economic Per- formance“, Cambridge University Press, 1990.
- North, Douglas, Wallis, John J, Weingest, Barry, „Violence and Social Orders – A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human Hi- story –“, Cambridge University Press, 2009.
- Oates, Wallace, „Fiscal Federalism“, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.
- Osborne, David, Gaebler, Ted, “Reinventing Government: How the En- trepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector”, Plume, 1993.
- Stinchcombe, Arthur, „Social structure and organizations“, у March, J. G, *Handook of organizations*, Rand-McNally, Chicago, 1965.
- Tiebout, Charles, „Pure Theory of Local Expenditures“ *Journal of Politi- cal Economy*, Oct/1956, 1956.
- Tullock, Gordon, „Public Decisions as Public Goods“, *Journal of Politi- cal Economy*, July/Aug/1971, 1971.
- Voigt, Stefan, Blume, Lorenz, „The Economic Effects of Federalism and Decentralisation: a Cross-Country Assesment“, *Public Choice*, Dec/2010, Springer Science + Business Media, 2010.
- Wallis, John, Joseph, „The Political Economy of New Deal Fiscal Fede- ralism“, *Economic Inquiry*, no. 2, Wiley Publishing.

Resume

This article deals with new theoretical approaches in local government studies. In part one; author is primarily concerned with broad divisions in a wider context of new institutionalism. Part two focuses on rational choice perspective in local government development, as well as good and bad sides of this model. Sociological and historical approaches to local government are discussed in part three. Finally, implementation of new public management at local level is main topic in concluding part. Author basic presumption is that decentralization processes leads towards development, and consequently local government reform represents one of crucial stakeholders in improving political system efficiency. On a variety of hypotheses and empirical data, it is undeniable that trend toward decentralization has led to better performance of political institutions in stable democracies.

Овај рад је примљен 20. јануара 2012. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 27. фебруара 2012. године.