

4. ДОБРА УПРАВА.

Државна управа је део извршне власти преко које та извршна власт спроводи законе. Оваква дефиниција управе у себи подразумева принуду, тачније примену правних норми ауторитетом државе.

Послове државне управе врше државни службеници, који у име државе примењују одређена правила у тачно одређеном, формалном поступку. Управа или, другачије речено, администрација је у већини земаља строго формална, хијерархијска организација у којој су послови које обављају службеници унапред одређени и за које се даје фиксна, унапред одређена плата. Одређеност послова и задатака службеника и унапред одређена плата су још увек одреднице већине државних администрација.

Историјат администрације почиње још у Старом Египту када је стварна извршна власт припадала саветницима фараона, тзв. Пианкх који су руководили судством, фараоновом администрацијом, финансијама, социјалном бригом, и тако даље. Развој државне администрације од Старог Египта до данас био је у мањој или већој мери једнолинијски, односно администрација је служила да коришћењем ауторитета власти (монарха, владе, канцелара и слично) принудно спроводи одређена правила понашања унутар једне државе. Администрације од Старог Египта, преко средњовековне државе, до уставних монархија 18. и 19. века, као што су Француска и Аустро-Угарска, пре свега служе за остваривање интереса власти.

У државама које се стварају након Француске буржоаске револуције, са прихватањем идеја о „слободном грађанину” и „одговорности јавних агената према народу како не би изневерили јавно мњење” почиње и промена административног апарата и начина на који се управа поставља према носиоцима власти и према грађанима. Све више се прихвата идеја да администрација не служи само власти, већ пре свега грађанима и да је њена основна функција задовољавање потреба грађана. Да би се заштитио овај став, администрација постаје бирократска, државни службеник се професионализује и његов положај постаје сигурнији, мање зависан од власти и њене промене.

Од идеја „одговорности јавног агента” француске буржоаске револуције до данашње савремене државе, администрација стварањем затвореног, монолитног апарата скоро почиње да урушава саму државу. Професионализација управе (независност од власти – монарха, владе, канцелара) неминовно временом доводи до њене бирократизације и постепено се одваја како од власти, тако и од грађана и постаје одвојени систем. „Бирократија” Макса Вебера и „војничко уређење администрације” показује се функционалном само у стабилним временима, у којима нема већих промена. Форма постаје циљ сам за себе, правна норма више не постоји да би уредила неки друштвени однос, већ као задато правило понашања које се поштује само зато што је „тако написан”. Управа постаје не само неефикасан систем, који не служи грађанима, већ и систем који је скуп и кошта грађане много више него што вреде услуге које им тај систем пружа.

Осамдесетих година 20. века у науци и пракси почиње да се развија управна доктрина названа Нови јавни менаџмент (*New Public Management*) који је требао да доведе до стварања нове управе, управе чије су полазне премисе засноване на основама приватног предузетништва. Требало је да управа буде јефтина, са што мање трошкова, а положај службеника је требао бити уподобљен положају запосленог у приватној компанији. Основна плата службеника је ниска, са идејом да ће се повећавати уколико службеник ради више или боље. Руководиоци у управи постају менаџери чији је основни задатак смањење трошкова. Овакав приступ је требао довести до тзв. мршаве државе (*lean state*). Пракса је брзо показала да овај приступ доводи до наглог и опасног опадања ефикасности администрације и пратећег опадања квалитета услуга које администрација пружа грађанима, поготову у осетљивим областима као што су образовање, здравство и социјална сигурност.

Најновија управна доктрина тзв. „Добра управа” (*Good Governance*) почиње са развојем, пре свега у теорији, али стидљиво и у пракси, почетком XXI века. Основи „Дobre управе”