

Др Жарко Ђорић*

Стручни чланак
УДК: 340.131(100)
DOI: 10.46793/GP.1202.069DJ

ИЗАЗОВИ И КАПАЦИТЕТИ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У ЗЕМЉАМА БРИКС-А

*Рад примљен: 07. 09. 2021.
Рад исправљен: 22. 12. 2021.
Рад прихваћен за објављивање: 29. 12. 2021.*

Растуће незадовољство процесом модернизације у новије време довело је до појаве новог концепта: јавног управљања. У целини узев, јавно управљање сматра се пресудним за постизање одрживог развоја и инклузивног раста, оснаживање одговорности влада према својим грађанима и за успешно решавање изазова повезаних са корупцијом. У овом раду испитујемо различите показатеље квалитета управљачких перформанси сваке државе чланице БРИКС-а на основу извештаја релевантних међународних организација, при чему треба подсетити да је Бразил млада демократија, Кина је једнопартијска ауторитарна држава која спроводи либералне економске реформе, Индија је стара демократија са колонијалним наслеђем, а Русија је млада демократија са ауторитарним тенденцијама. За потребе рада коришћена је метода студије случаја, а главни налаз до кога се дошло јесте тај да земље БРИКС-а карактерише изузетно низак ниво квалитета јавног управљања, са посебним мањкавостима који се манифестују у домену владавине права, коју је у наредном периоду потребно значајно и суштински унапредити.

Кључне речи: БРИКС, јавно управљање, владавина права.

I УВОД

Промене у савременом друштву, узроковане глобализацијом, економском конкуренцијом, друштвеним и политичким превирањима, технолошким променама, глобалним загревањем, исцрпљивањем природних ресурса итд., довеле су и до промена у приступу креирању и спровођењу јавних политика, при чему се све више истиче хоризонтална

* Професор струковних студија, Висока школа струковних студија за криминалистику и безбедност, Ниш, e-mail: zdjoric82@gmail.com

димензија, односно сарадња различитих друштвених актера и структура у процесу колективног одлучивања. У том контексту, јавно управљање (енг. *public governance*) представља сложен процес колективног управљања привредом и друштвом, који поред државе укључује и друге друштвене актере попут пословног сектора, синдиката, професионалних удружења, грађана, невладиних организација, који су у међусобном односу структурне интеракције. Растући значај концепта јавног управљања у друштвеним наукама утемељен је на претпоставци да је квалитет јавног управљања један од одлучујућих фактора економског развоја и друштвеног благостања.

С друге стране, БРИКС (енг. BRICS) је акроним за удруживање пет главних растућих националних економија, које се налазе у различитим деловима света: Бразилу, Русији, Индији, Кини и Јужној Африци. И поред високих стопа привредног раста у овим земљама, по којима су и препознатљиве друштвени развој није ишао у корак са наглашеним економским развојем који су доживеле ове земље, што је резултирало све већом „потражњом” за dobrим праксама управљања и демократске партиципације.¹

У раду се пошло од базичне претпоставке која гласи: Земље БРИКС-а карактерише изузетно низак ниво квалитета јавног управљања, са посебним слабостима које се испољавају у области владавине права. За испитивање наведене претпоставке коришћена је методологија квалитативног карактера, уз сагледавање релевантних секундарних извора публикованих од стране међународно препознатљивих међународних организација које се систематски баве овом проблематиком.

Рад је структуриран тако да обухвата четири дела, који чине логички повезану целину. У првом делу разматрају се теоријски аспекти концепта јавног управљања. У другом делу, акценат је на анализи квалитета и перформансама јавног управљања у посматраним земљама према добро познатој методологији Светске банке. У трећем делу рад се бави детаљнијим процењивањем квалитета јавног управљања по појединачним земљама БРИКС-а, док се у четвртм делу нуде препоруке за побошљање стања у овој области у истим.

II ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ - ТЕОРИЈСКИ ФУНДАМЕНТИ

Јавно управљање, као средство развојне политике и праксе, је сложен и мултидимензионалан концепт који разбија традиционалне форме власти (централизоване, хијерархијске и вертикалне) и чини их децентрализованим, хоризонталним и отвореним. У целини узев, у концепту јавног управљања

¹ M. Pinheiro, L. Pedro de Barros, S. Rômulo Alves., M. Mendes De Luca, Martins, A.C. de Vasconcelos, A.C. *Global Governance Indicators: how they relate to the socioeconomic indicators of the Brics countries..* Rev. Adm. Pública— Rio de Janeiro, 50(5), 2016, 721-743.

идеал "минималистичке државе" замењен је максимом "ефективне државе". Израз управљање (енг. governance) означава нови облик везе политике, управе и друштва, који се више не заснива на искључивој доминацији сфере политике у односу на хоризонталну сферу друштва.

Не постоји општеприхваћена дефиниција јавног управљања. Једна од најчешће цитираних је дефиниција UNDP-а, која каже да је јавно управљање: употреба економских, политичких и административних овлашћења за управљање државним пословима на свим нивоима. То укључује механизме, процесе и институције кроз које грађани и групе артикулишу своја интересовања, остваривање својих законских права, испуњавање обавеза и посредовање у њиховим разликама.² Јавно управљање има 8 главних карактеристика. Оно је партиципативно, консензусно оријентисано, одговорно, транспарентно, респонзивно, ефикасно и ефективно, фер и инклузивно и почива на владавини права.

У циљу потпуније анализе, концепт управљања може се рашчланити на три основне димензије: 1. економску (мисли се на структуру и функционисање институција које подржавају економске активности и економске трансакције путем заштите својинских права, спровођења уговора и предузимања колективних акција); 2. политичку (тиче се легитимности владе, одговорности власти, поштовања људских права и владавине права) и 3. друштвену (односи се на изградњу, јачање и промовисање демократских институција, као и толеранције у читавом друштву, где је акценат на једнакости, инклузивности и усмерености ка консензусу).

У процесу јавног управљања главни актери су грађани, влада, бирократија, пословни сектор и медији. Јавно управљање укључује доношење закона, изградњу институција, регулацију и администрацију. Данас су академици, научници и истраживачи једногласни у тези да јавно управљање игра важну улогу у трансформацији предаторске државе у развојну државу. Због тога брига за јавно управљање привлачи пажњу креатора политике и грађана.

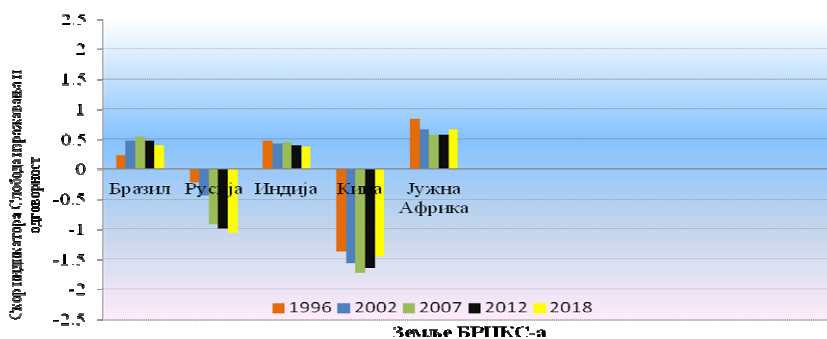
III АНАЛИЗА КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У ЗЕМЉАМА БРИКС-а ПРЕМА МЕТОДОЛОГИЈИ СВЕТСКЕ БАНКЕ

Откако их је 1996. године први пут публиковала Светска банка, Светски индикатори управљања (*Worldwide Governance Indicators - WGI*) један су од најчешће коришћених показатеља квалитета јавног управљања. Ови показатељи укључују: 1. Слободу изражавања и одговорност; 2. Политичку стабилност и одсуство насиља/тероризма; 3. Ефикасност владе; 4. Регулаторни квалитет; 5. Владавину права и 6. Контролу корупције. Индикатори квалитета управљања крећу се од -2,5 (слаба) до 2,5 (снажна) учинковитост управљања.

² United Nations Development Program. 1997. Governance & Sustainable Human Development., A UNDP Policy Document, 2-3.

Слобода изражавања и одговорност (енг. *Voice and accountability*) одражава перцепцију у којој мери грађани учествују у избору своје владе, као и слободу изражавања, слободу удруживања и слободу медија. Главни трендови овог показатеља у земљама БРИКС-а приказани су на графикону 1.

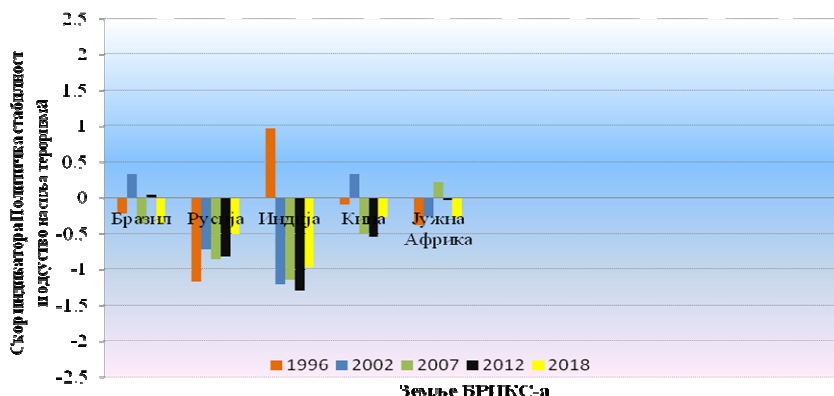
Графикон 1. Слобода изражавања и одговорност, земље БРИКС-а, одабране године, 1996-2018



Извор: WGI dataset/The World Bank, доступно на: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Политичка стабилност и одсуство насиља/тероризма (енг. *Political stability & no violence/terrorism*) мери перцепцију вероватноће политичке нестабилности и/или политички мотивисаног насиља, укључујући тероризам. Главни трендови овог показатеља у земљама БРИКС-а приказани су на графикону 2.

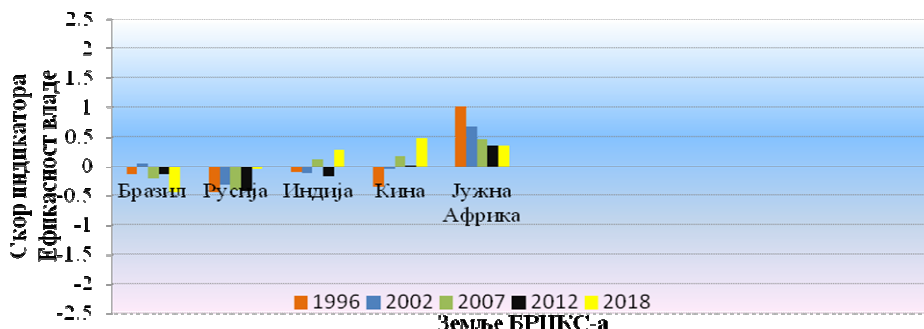
Графикон 2. Политичка стабилност и одсуство насиља/тероризма, земље БРИКС-а, одабране године, 1996-2018



Извор: WGI dataset/The World Bank, доступно на: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Ефикасност владе (енг. *Government effectiveness*) одражава перцепцију квалитета јавних услуга, квалитета државне службе и степена њене независности од политичких притисака, квалитет формулисања и спровођења политике и веродостојност посвећености владе таквим политикама. Главни трендови овог показатеља у земљама БРИКС-а приказани су на графикону 3.

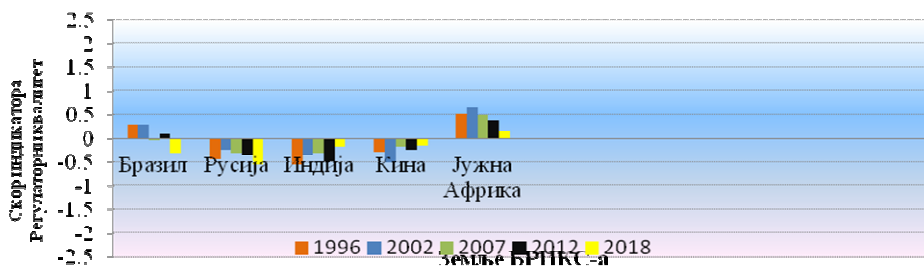
Графикон 3. Ефикасност владе, земље БРИКС-а, одабране године, 1996-2018



Извор: WGI dataset/The World Bank, доступно на: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Регулаторни квалитет (енг. *Regulatory Quality*) одражава перцепцију способности владе да формулише и примењује здраве политике и прописе који подстичу развој приватног сектора. Главни трендови овог показатеља у земљама БРИКС-а приказани су на графикону 4.

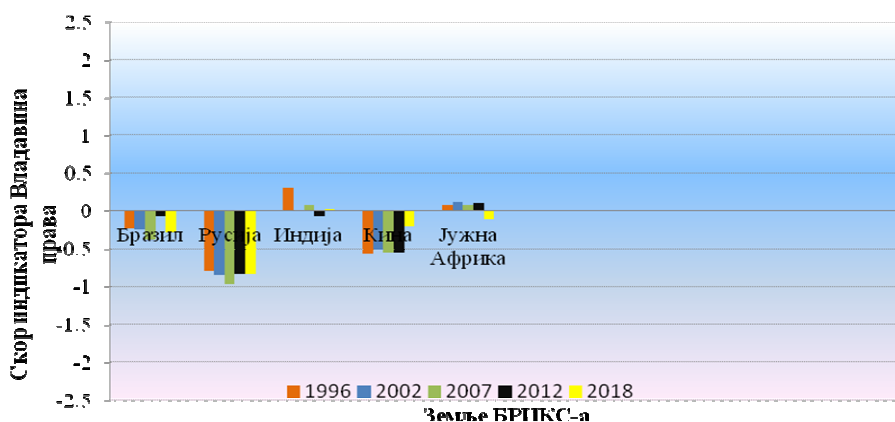
Графикон 4. Регулаторни квалитет, земље БРИКС-а, одабране године, 1996-2018



Извор: WGI dataset/The World Bank, доступно на: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Владавина права (енг. *Rule of law*) одражава перцепцију у којој мери актери у друштву имају поверења и поштују се правила друштва, посебно у домену квалитета извршења уговора, својинских права, полиције и судова, као и вероватноће криминала и насиља. Главни трендови овог показатеља у земљама БРИКС-а приказани су на графикону 5.

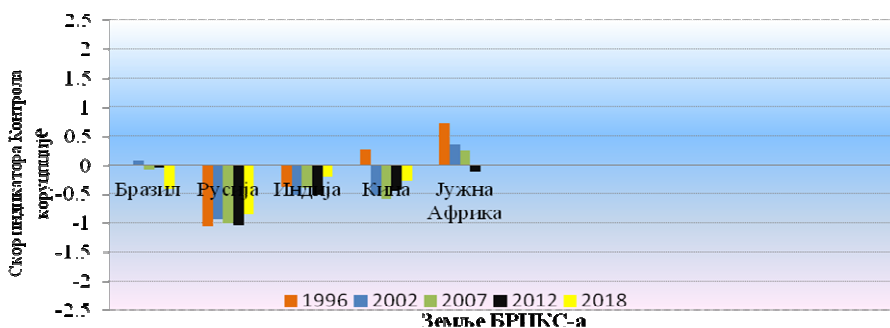
Графикон 5. Владавина права, земље БРИКС-а, одабране године, 1996-2018



Извор: WGI dataset/The World Bank, доступно на: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Контрола корупције (енг. *Control of corruption*) одражава перцепцију у којој се мери јавна власт врши у приватну корист, укључујући и ситне и крупне облике корупције, као и „заробљеност” државе од стране елита и приватних интереса. Главни трендови овог показатеља у земљама БРИКС-а приказани су на графикону 6.

Графикон 6. Контрола корупције, земље БРИКС-а, одабране године, 1996-2018



Извор: WGI dataset/The World Bank, доступно на: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

У целини узев, на основу претходних налаза квалитет јавног управљања међу земљама БРИКС-а није висок, и постоје значајни проблеми и простор за напредак. Нарочито дефицити владавине права представљају даље изворе дестабилизације у земљама БРИКС-а, па је у наредном пероиду неопходна већа ангажованост на заштити својинских права и јачању владавине права.

Осим тога, различите врсте корупције, укључујући ситну корупцију, корупцију средњег нивоа, трговину утицајем и неформалне патронажне мреже, које утичу на пословне трансакције, укључујући ефекат корупције на стране инвеститоре, па чак и „заробљеност” државе, итекако карактеришу сваку од земаља БРИКС-а. Стога борба против корупције и доследност владавине права нису само важни за ефикасно спровођење политике у овим земљама; они су од суштинског значаја за обезбеђивање стабилности и легитимитета политичког система.

IV ПРОЦЕЊИВАЊЕ КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА ПО ПОЈЕДИНАЧНИМ ЗЕМЉАМА БРИКС-а

Слободе у свету (*Freedom in the World*) је годишњи глобални извештај о политичким правима и грађанским слободама за сваку земљу појединачно и одабрану групу територија. Фридом Хаус (*Freedom House*), организација која публикује поменути извештај, ради на одбрани људских права и промоцији демократских промена са фокусом на политичка права и грађанске слободе. На индивидуалне слободе - у распону од права гласа до слободе изражавања и једнакости пред законом - могу да утичу државе или недржавни актери. У Табели 1 дат је глобални скор слобода за земље BRICS-а.

Табела 1. Глобални скор слобода за земље BRICS-а

Земља	Укупан скор и статус	Политичка права	Грађанске слободе
Бразил	75 Слободна	31	44
Кина	10 Неслободна	-1	11
Индија	71 Слободна	34	37
Русија	20 Неслободна	5	15
Јужна Африка	79 Слободна	33	46

Извор: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>

У Русији влада показује значајне слабости у области управљачких способности. Путинова редовна, директна интервенција и утицај („чврста рука”, „снажно председавање”, „вертикална моћ”, „хипер-легалizam”), умањују стратешки капацитет централне владе и ефикасност међуминистарске координације. Русију одликује низак квалитет инвестиционе климе, системска корупција и селективна владавина права, при чему су институције неефикасне, конкуренција је ограничена (релативно затворено тржиште са високим царинама), док влада има претерану улогу (превелика економска регулација). Кључни симптоми лошег управљања у Русији односе се на: недостатак и/или изопаченост владавине права, трагање за рентом, корупцију, слаб квалитет државне регулације, раширену злоупотреба јавних фондова и свеопшту неефикасност владе. Одсуство позитивних подстицаја за добро управљање у

савременој руској држави правда се следећим разлозима³: 1. правни оквири, успостављени безбројним законима, уредбама и инструкцијама, допринели су феномену „прекомерно-уређене државе”, која комбинује врло високу густину некавалитетних државних прописа са широким дискреционим правом регулаторних агенција и државних надзорних органа; 2. Други разлог неуспеха подстицаја за добро управљање лежи у изборној природи руског ауторитаризма, који у великој мери зависи од политичких, а не економских перформанси „вертикале моћи“. Учинак регионалних и општинских власти оцењује се према изборним резултатима, а не према социјално-економским достигнућима. Стављање политичке лојалности изнад професионалне ефикасности служи као Ахилова пета за бројне ауторитарне режиме, а Русија никако није изузетак. Позитивни подстицаји (нпр. Јака репутација, званичне награде, могућности за мобилност у каријери) могу бити недовољно ефикасни за промоцију доброг управљања. Недостатак конкуренције међу агентима за боље перформансе само повећава произвољност процена унутар „вертикале моћи“. Стога је тешко очекивати систематско гајење дугорочних подстицаја за предузетништво и промоцију јавног управљања у Русији. Премда је од стране руских врховних лидера понуђено неколико рецепата за унапређење управљачких перформанси у земљи, који се могу сажети као микс три главна правца или ЗД - дерегулација, дигитализација и децентрализација, они су се ипак показали као несавршени. Што се тиче дерегулације, она у руском контексту не може пружити позитивне подстицаје за побољшање квалитета јавног управљања *per se*, с обзиром на недостатак транспарентног меритократског механизма за награде и напредовање у каријери у оквиру државне структуре. Када је у питању дигитализација, у позадини изолационистичких трендова и опседнутости руског руководства претњама суверенитету, иста се суочава са бројним политичким ограничењима, која су допринела покушајима „национализације” руског Интернета. Даље, влада није у стању да се одупре посебним интересним групама, које теже да прилагоде алгоритамско управљање како би служило њиховим сопственим интересима, што је тешко компактибилно са идејама о ефикасности, непристрасности и транспарентности. Напоследку, алгоритми и онлајн услуге могу побољшати квалитет јавног управљања само ако су ови механизми комплементарни са непристрасним и ефикасним управљањем ван мреже, али не и ако су усмерени на његову супституицију. Напоследку, након одређеног таласа децентрализације у земљи, иста се претворила у своју супротност где је већина региона и локалитета у земљи постала у великој мери зависна од централне владе, а њихова аутономија је знатно смањена. Због тога су многи пројекти и програми, усмерени на унапређење регионалног друштвено-економског развоја, готово осуђени да буду веома централизовани. Једно од привремених решење је

³ Види: V. Gel'man, M. Zavadskaya, *Explaining Bad Governance in Russia - INSTITUTIONS AND INCENTIVES*, PONARS Eurasia Policy Memo No. 634, January 2020, 1-6, 3-4.

стварање специјализованих политичких и географска подручја која уживају преференцијални третман као и одређени степен децентрализације и дерегулације које су одобриле централне власти.⁴ Корупција представља константу руске политичке економије. Корупција у Русији повећава економску неефикасност, нарушава политички систем и смањује легитимитет државе. Корупција се манифестује кроз следеће облике:⁵ а) Први облик је употреба праксе јавних набавки за крађу средстава од владе преко прецењених уговора. Тренутни поступак набавке, успостављен током 2000-их, нуди бројне могућности крађе. Аукције се или брзо најављују или се уопште не објављују; понуђачима је забрањен преглед техничке документације; а лицитацијама се манипулише да би се осигурала неправедна предност инсајдерима; б) Други истакнути начин прикривања системске корупције тиче се сложених уговора о власништву над имовином. Ренационализација командних висова економије под Путином, као што је централизација већине руске производње нафте и гаса у Gazprom-у и Rosneft-у, отворила је значајан простор за мутне договоре. Примера ради, профит од трговине нафтом засењен је непрозирним споразумима са холдинг компанијама у швајцарском и кипарском власништву. Нечасно стечени добици од изнуђивање руских предузећа се преусмеравају на *offshore* рачуне и в) Трећи облик корупције је класичан, мање прикривена корупција: ситно подмићивање од стране грађана и исплате преузете од предузећа. Најефикаснији лек за борбу против корупције у Русији је повећана политичка конкуренција.

У настојању да консолидују власт и повећају контролу над руским елитама, председник и његова влада заправо су створили ауторитарно-бирокаратски систем номенклатуре кога карактерише:⁶

- мала група људи у Савету безбедности која доноси одлуке са мало контроле од стране представника на савезном или регионалном нивоу;
- још израженија улога „силовика” (тј. политичара који су каријеру започели у службама безбедности или војсци), док је улога правосуђа постала слабија;
- доминација вертикалног над хоризонталним одлучивањем, што се између осталог осигурава уклањањем старих кадрова и постављањем лојалних младих технократа на високе положаје;
- све флексибилније тумачење моралних и правних норми за оне који су на власти у односу на обичне грађане.

⁴ *Ibid.*

⁵ Foreign Policy Research Institute. 2018. “CORRUPTION AND POWER IN RUSSIA.”, RUSSIA POLITICAL ECONOMY PROJECT, Foreign Policy research institute, April, 2018, 1528 Walnut Street, Suite 610, Philadelphia, PA 19102, 9-10.

⁶ Bertelsmann Stiftung, BTI 2020a Country Report — Russia. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2020, 3.

И поред тога што устав гарантује слободу изражавања, држава директно контролише најутицајније медије.⁷ То не значи да у руским медијима нема критике званичне политике нити контроверзних дебата. Али Кремљ дефинише обим контроверзних питања о којима се може разговарати. Критички настројени новинари и медији често су изложени административном узнемиравању, у виду великих новчаних казни за клевету или интензивне истраге државних органа о избегавању пореза, између осталог.⁸ Постоје озбиљни недостаци у механизму теже и противтеже између законодавне, извршне и судске власти, са поделом власти само *de jure*. У руском систему, председник тренутно *de facto* контролише парламент. Законодавно тело своју надзорну функцију врши само у врло ограниченом степену и ниједан закон не може бити усвојен без претходног одобрења Кремља.⁹

У *Индији* је на снази чврста изборна демократија са конкурентним вишестраначким системом на савезном и државном нивоу, мада је политика омеђена корупцијом.¹⁰ У индијској економији стварање нових предузећа и даље спречавају корупција, неразвијена инфраструктура и велики административни терет који оптерећује покретање и вођење компанија.¹¹ Слобода изражавања у Индији загарантована је законом, али забрињавају случајеви убиства новинара која су се догодила у последњем посматраном периоду.¹² Законодавну контролу извршне власти отежавају углавном структурни фактори као што су ограничена надлежност многих чланова парламента и кратки периоди парламентарних заседања. Штавише, рад парламента је такође ометан честим прекидањем сесија и напуштањем опозиционих партија. Правосуђе је кроз историју играло главну улогу у консолидацији индијске демократије. Што се тиче вертикалне поделе власти, аутономија државних влада у савезном систему гарантована је на пољима предвиђеним уставом. Систем фискалног федерализма јача аутономију савезничких држава обезбеђујући трансфере са централне владе на државне владе. Штавише, представничка тела на локалном нивоу имају одређени степен административне аутономије и омогућавају политичку заступљеност до нивоа села.¹³ Уставом Индије предвиђено је да то буде држава којом господари владавина права. Судске одлуке играју неопходну улогу у супротстављању било каквој произвољности државе. У складу са трећим принципом владавине права, Индија има независно правосуђе које врши контролу над другим

⁷ *Ibid.*, 11.

⁸ *Ibid.*.

⁹ *Ibid.*.

¹⁰ <https://freedomhouse.org/country/india/freedom-world/2020>, датум посете 21.4.2021.

¹¹ WORLD ECONOMIC FORUM. (2017). *The Inclusive Growth and Development Report 2017*, Insight Report, Geneva, January 2017.

¹² Bertelsmann Stiftung, BTI 20206 Country Report — India. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2020, 8.

¹³ *Ibid.*, 10.

органима власти, док независно обавља своје функције¹⁴. Својим одлукама судови су се трудили да ојачају ове механизме и осигурају несметано извршење правде свим грађанима, мада и даље изостаје снажнија практична примена владавине права, а као додатни проблеми наводе се и застарелост законодавства, високе судске таксе, раширеност државног правног система и урбаним срединама и слаба покривеност руралних подручја¹⁵, одсуство реформе федерализма што је довело до неправедности у погледу расподеле економских ресурса и политичке моћи, пречесто формирање коалиционих влада што резултира политичком нестабилношћу, колапс еманципације у регулацији (исцрпљеност парадигме модерности) у смислу одсуства духовне слободе и заједничке интерсубјективности и претрпаност судово. Индијско правосуђе је институционално диференцирано и углавном је независно од законодавне и извршне власти. Врховни суд ужива висок степен аутономије и игра главну улогу у систему теже и противтеже.¹⁶ Главни проблем индијског правосуђа је његова ограничена функционална оперативност, која произилази углавном из недовољног броја особља, посебно на нижим нивоима правосуђа. Владавину закона у Индији масовно подрива политичка корупција. Корупција је и даље присутна на свим нивоима и у секторима као што су полиција, правосуђе и јавне службе, као и у поступцима јавних набавки.¹⁷ Демократски принципи су чврсто укорјењени у индијској популацији. Чак и сиромашније друштвене класе верују у тежину свог гласа и учествују у изборима. У ствари, опште је познато да су индијски избори у великој мери одређени гласовима руралног становништва. Занимљиво је, међутим, да припадници растуће средње класе све више изражавају своје незадовољство политиком и „политичком класом“.¹⁸ Власничка права у Индији су, у целини, адекватно дефинисана па тако главни политички актери не доводе у питање принципе приватног власништва, приватне иницијативе и потребе за привлачењем страних инвестиција. Ипак, политичка воља за спровођењем адекватне политике заштите имовинских права понекад недостаје или је поткопана корупцијом и бирократским препрекама.

За разлику од осталих земаља БРИКС-а, *Кина* има недемократску политичку структуру коју предводи Комунистичка партија.¹⁹ Услед једнопартијске

¹⁴ Види: <https://blog.ipleaders.in/rule-of-law-india-analysis/>, датум посете 15.4.2021.

¹⁵ Присуство *KhapPanchayats* и убиства из части, једног од најгорих облика вансеријске пресуде у руралним подручјима Индије, одражавају оштру потребу за јачим механизмом владавине права.

¹⁶ Bertelsmann Stiftung, BTI 20206 Country Report — India. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2020, 10.

¹⁷ *Ibid.*, 11.

¹⁸ *Ibid.*, 14.

¹⁹ Види: N. Ramanujam, M. Verna, J. Betts, K. Charamba, M. Moore, *Rule of law and economic development: A Comparative Analysis of Approaches to Economic Development across the BRIC Countries*, Rule of Law and Economic Development Research Group – ROLED, Montreal, December 2012, 2012.

ауторитарности, у Кини постоји проблем одговорности, док механизам теже и противтеже, карактеристичан за либералну демократију, не постоји. У Кини је стабилност политичког система нарушена корупцијом и правном несигурношћу. Упркос реформама, може се тврдити да многи кључни проблеми у Кини произлазе из дефицитарности у јавном управљању. Систем је прожет корупцијом, сигурним знаком лошег јавног управљања, с тим да званичници злоупотребљавају службени положај ради личне користи и продаје владиних позиција, подривајући појам напредовања заснован на меритократским принципима. Доминантан облик корупције у Кини представља трагање за рентом, што је повезано са креирањем монопола у одређеним секторима. Иако је загарантована уставом, слобода изражавања и даље је озбиљно умањена. Ипак, кинески грађани све више користе интернет, друштвене медије и друге технологије масовне комуникације да би изразили критичке ставове, подигли свест јавности и критиковали владине поступке. Влада реагује на овај изазов поопштравањем контрола над овим технологијама, на пример затварањем критичких веб локација, блокирањем услуга слања текстуалних порука и цензурисањем садржаја на мрежи; штавише, надгледају се електронска пошта и телефонска комуникација политичких активиста.²⁰ Иако је правосуђе институционално диференцирано и упркос новим прописима који формално јачају управљање засновано на закону, постоји знатан недостатак судске независности. Упркос поновљеној гласној посвећености руководства владавини закона, кинески правни систем остаје чврсто под контролом КПК и мешање у рад правосуђа и даље се често дешава. Судије су посебно подложне корупцији, посебно у нижим судовима.²¹ Иако се чини да је руководство странке забринуто због ширења и високог нивоа корупције и да то исправно види као један од главних камена спотицања легитимитета и ефикасности режима, логика политичког опстанка дистрибуцијом плена и привилегованим приступом ексклузивним добрима (као у сваком једнопартијском режиму или диктатури) значи да су проблеми корупције и недостаци антикорупцијских напора системски.²² Приватно власништво признато је државним уставом, а први кинески закон о приватном власништву ступио је на снагу у октобру 2007. године. Међутим, примена и оснаживање ових формалних прописа је недоследна и произвољна због слабог правосуђа и корупције у административним агенцијама. Сво власништво над земљиштем и даље остаје у власништву државе; то значи да не постоје сигурна имовинска права за сељаке.²³ Перзистентност и ситних и крупних облика корупције у конеском друштву последица је недостатка: конкуренције у политичком процесу, институционалног механизма

²⁰ Bertelsmann Stiftung, BTI 2020в Country Report — China. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2020, 9.

²¹ *Ibid.*, 11.

²² *Ibid.*, 6.

²³ *Ibid.*, 21.

теже и противтеже, механизма одговорности, независног судства и слободе штампе.²⁴ Владавина права значајна је за Кину не само због бржег даљег економског раста услед већег привлачења страних директних инвестиција, већ и због чињенице да ће, како средња класа у Кини наставља да јача, грађани више очекивати основни ниво заштите потрошача, инвеститора и власника приватне својине.²⁵ Разлог недавног окретања Кине ка реформи владавине права проистиче из веровања да су законске реформе неопходне за економски развој. Комунистичка партија Кине улаже огромне напоре да трансформише земљу у *fazhi* (法制) нацију или државу под владавином права (енг. “*a country under the rule of law*”). Међутим, супротно владавини права (енг. *rule of law*), Кина представља стандардни случај владавине човека (иако у облику владавине странке). У том случају, неки су означили напоре Кине на развоју владавине права као владавину закона (енг. *rule by law*), „управљање засновано на закону” (依法治国), или „социјалистичку владавину права са кинеским карактеристикама” (чувена кинеска изрека која каже „да закон треба следити” и „да се следи закон који постоји”), или пак „владавину политике” (енг. “*the rule of politics*”) која је у њиховој верзији и интерпретацији заправо коришћење закона као средства за ефикасно вршење владавине странке и, према томе, супротно је идеалу владавине права²⁶. Сходно томе, уместо да промовише основне принципе као што су супремација закона, правна одговорност и сигурност, независност судства и фер поступање пред законом, непристрасност, одговорност, транспарентност, *Fazhi* се уместо тога користи као реторичко средство за легитимизацију владавине странке²⁷.

У Јужној Африци круцијални проблем што се тиче квалитета јавног управљања представљају корупција, патронажа и непотизам. Контрола јужноафричке државе над својом територијом је неоспорна, иако су елементи организованог криминала последњих година успели да изврше утицај на начин на који се врши власт.²⁸ Што се тиче индивидуалне слободе говора, домен друштвених медија добија све већи значај. Последњих година, случајеви расизма, ксенофобије и хомофобије на платформама као што су Твитер и Фејсбук допринели су значајној друштвеној поларизацији.²⁹ Иако грађани углавном поштују институције демократске државе и владавине закона, које би

²⁴ *Ibid.*, 30.

²⁵ D. Lawrence, J. Patterson, *FPC Briefing: Rule of Law in China: A priority for businesses and Western Governments*, The Foreign Policy Centre, 24 September 2018, www.fpc.org.uk, датум посете 5.5.2021.

²⁶ Види: <https://americanaffairsjournal.org/2019/08/china-and-the-rule-of-law/>, датум посете 20.4.2021.

²⁷ Види: <https://www.justsecurity.org/58544/china-rule-law-cautionary-tale-international-community/>, датум посете 21.5.2021.

²⁸ Bertelsmann Stiftung, *BTI 2020r Country Report — South Africa*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2020, 6.

²⁹ *Ibid.*, 10.

те институције требале подржавати, поверење јавности у институције значајно опада.³⁰ Парламент се сматра главним поприштем политичког оспоравања у земљи и политички ангажман се одвија унутар његовог оквира. Јужна Африка има веома динамично и разнолико цивилно друштво, које се састоји од око 121 000 организација цивилног друштва. Већина је, међутим, слабо финансирана и послује на нивоу егзистенције. Нема много оних који поседују средства и способност да учествују и утичу на процесе националне политике. Иако је финансирање постало све мање, током протекле деценије појавио се динамични активизам друштвеног покрета у бројним областима које погађају обичне Јужноафричане, као што су спречавање корупције, пружање квалитетног образовања, приступ правди и спречавање и лечење ХИВ/АИДС-а. Финансирање остаје вишегодишњи изазов, док стална зависност од донаторских средстава западних демократија чини ове организације изузетно рањивим.³¹ Потреба да се ојача и одржи владавина права у Јужној Африци проистиче из потпуне заробљености државе, недостатка воље од стране владајуће елите да се ојача судска ревизија, чести инциденти који сугеришу да је политичка елита изнад закона, а нису сви једнаки по закону, јавност губи поверење у способност полиције да их штити, кривично-правне институције се узурпирају да би заштитиле политичку елиту, кривично-процесном праву недостаје ефикасност, државна безбедност користи се као оправдање за дерогирање владавине права, недовољну одговорност и партиципацију у одлучивању, пад у стандардима људских права и угроженост правосудне независности.³²

Бразил је демократија која се одликује компетитивним изборима, а политичку арену карактерише вибрантна јавна дебата³³. Бразил се суочава са кризом поверења услед, између осталих фактора, корупционашких скандала, институционалних неравнотежа и проблема у гарантовању одређених основних уставних права, што подрива поверење грађана у владу и ефикасност јавних услуга.³⁴ Заједно са својом агендом отворене владе и дигитализацијом јавних услуга, Бразил настоји грађанима приближити владине одлуке - јачајући тако интегритет својих активности и промовишући поверење у јавне институције. Штавише, Бразил је учинио значајне кораке ка унапређењу кохерентности, квалитета и ефикасности јавних политика и програма кроз рад Одбора за праћење и евалуацију савезних јавних политика, који је својим активностима праћења и евалуације показао стварно залагање у промоцији за

³⁰ *Ibid.*, 14.

³¹ *Ibid.*, 35.

³² P. C., Bester, *South Africa: The current state of the rule of law and key challenges in strengthening the rule of law*, Unpublished manuscript, Wits School of Governance, University of Witwatersrand, Johannesburg, South Africa, 2017, 4

³³ <https://freedomhouse.org/country/brazil/freedom-world/2020>, датум посете 16.4.2021.

³⁴ OECD (2018). *Public governance*, Brazil Policy Brief, February 2018, www.oecd.org/policy-briefs, датум посете 18.5.2021.

већу одговорност, интегритет и транспарентност у јавној потрошњи.³⁵ У Бразилу корупција остаје главни проблем, поткопавајући поверење у систем и отежавајући постизање многих развојних циљева.³⁶ Једна од предности Бразила јесте активно и вибрантно цивилно друштво, што је суштински ресурс за одрживо јавно управљање. Упркос многим добрим приступима и развоју, управљачки капацитети бразилске извршне власти и даље су ометани због преовладавања краткорочне политике над дугорочним интересима. То доводи до недостатака у погледу солидног планирања и подрива стабилност управљачких структура које би се иначе могле боље одупрети различитим политичким утицајима и омогућити већу институционалну ефикасност и транспарентност. Бразил се суочава са проблемом одсуства одговорности, посебно у спровођењу закона. Државни монопол над употребом силе у начелу је успостављен широм земље, али не функционише у потпуности. Постоје уопштени проблеми повезани са неуспехом безбедносних политика и сталним недостацима у спровођењу закона. У неколико великих градова држава није у стању да у потпуности гарантује приватну и јавну безбедност.³⁷ Учешће организованих група цивилног друштва у бразилској политици интензивирало се од (ре) демократизације. Важан елемент омогућавања учешћа цивилног друштва у политичком процесу било је увођење партиципативног буџетирања у многим бразилским градовима.³⁸

Квалитет јавног управљања у земљама БРИКС-а доминантно је условљен напретком на пољу владавине права, који се може пратити уз помоћ међународних индекса, какви су: 1. Индекс економских слобода Херитиц Фондације, 2. Индекс владавине права Светског пројекта правде (World Justice Project - WJP) и 3. Индекс економских слобода у свету (EFW index) Фрејзеровог института.

Индекс економских слобода Херитиц Фондације фокусира се на четири кључна аспекта економског окружења у којима владе обично врше политичку контролу: 1. Владавина права (својинска права, ефикасност судства и интегритет владе), 2. Величина државног сектора, 3. Регулаторна ефикасност и 4. Отвореност тржишта. Свака од ових компоненти се оцењује на скали од 0 до 100. Што је ефикаснија правна заштита имовине, то је виши резултат земље. Скор економских слобода изражен је на следећи начин: 80–100 Слободан, 70–79,9 Углавном слободан, 60–69,9 Умерено слободан, 50–59,9 Углавном неслободан, 0–49,9 Репресиван.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ WORLD ECONOMIC FORUM. (2017). *The Inclusive Growth and Development Report 2017*, Insight Report, Geneva, January 2017.

³⁷ Bertelsmann Stiftung, BTI 2020 Country Report — Brazil. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2020, 6.

³⁸ *Ibid.*, 37.

Табела 2. Индекс економских слобода, 2019, земље БРИКС-а

Земља	Рангирање у свету	Статус економских слобода	Скор економских слобода	ВЛАДАВИНА ПРАВА		
БРАЗИЛ	150 (од 180)	Углавном неслободна	51.9	Својинска права	Ефикасност правосуђа	Интегритет владе
				57.3 (+1.5)	51.7 (-3.8)	28.1 (-3.3)
Земља	Рангирање у свету	Статус економских слобода	Скор економских слобода	ВЛАДАВИНА ПРАВА		
РУСИЈА	98	Углавном неслободна	58.9	Својинска права	Ефикасност правосуђа	Интегритет владе
				52.4 (+3.7)	45.1 (-1.8)	36.6 (-1.5)
Земља	Рангирање у свету	Статус економских слобода	Скор економских слобода	ВЛАДАВИНА ПРАВА		
ИНДИЈА	129	Углавном неслободна	55.2	Својинска права	Ефикасност правосуђа	Интегритет владе
				57.3 (+1.9)	61.6 (+7.3)	47.8 (+0.6)
Земља	Рангирање у свету	Статус економских слобода	Скор економских слобода	ВЛАДАВИНА ПРАВА		
КИНА	100	Углавном неслободна	58.4	Својинска права	Ефикасност правосуђа	Интегритет владе
				49.9 (+3.2)	75.2 (+9.8)	49.1 (+1.8)
Земља	Рангирање у свету	Статус економских слобода	Скор економских слобода	ВЛАДАВИНА ПРАВА		
ЈУЖНА АФРИКА	102	Углавном неслободна	58.3	Својинска права	Ефикасност правосуђа	Интегритет владе
				58.8 (-8.9)	39.3 (-26.6)	39.7 (-5.7)

Извор: Т. Miller, K. Anthony B., Roberts, M. James. (2019). 2019 INDEX OF ECONOMIC FREEDOM, 25TH ANNIVERSARY EDITION, The Heritage Foundation, Washington, DC 20002.

Индекс владавине права Светског пројекта правде (*World Justice Project - WJP*) мери перформансе владавине права одређене земље на бази осам фактора: 1. Ограничења владине моћи (у којој мери су они који владају везани законом); 2. Одсуство корупције (мери одсуство корупције у влади. У оквиру овог фактора укључена су три облика корупције: подмићивање, непримерен утицај јавних или приватних интереса и злоупотреба јавних средстава или других ресурса. Ова три облика корупције се посматрају у односу на владине службенике у извршној

власти, правосуђу, војсци, полицији и законодавству); 3. Отворена влада (у којој мери влада дели информације и подстиче учешће грађана у расправама о јавним политикама); 4. Основна права (систем позитивног права који не поштује основна људска права установљена међународним правом у најбољем случају представља "владање законом" и не заслужује да се назива системом владавине права); 5. Ред и сигурност (мери колико добро друштво осигурава сигурност људи и имовине), као предуслов остваривања основних права и слобода; 6. Спровођење прописа (мери степен до којег се прописи поштено и ефикасно примењују); 7. Доступност правде у грађанском поступку (мери да ли обични људи могу решити своје притужбе на миран и ефикасан начин. Овај фактор мери да ли су системи грађанског правосуђа приступачни као и да ли су ослобођени дискриминације, корупције и непримереног утицаја од стране јавних службеника. Он испитује да ли се судски поступци воде без неразумних одлагања и да ли се одлуке ефикасно спроводе. Такође мери приступачност, непристрасност и делотворност алтернативних механизма за решавање спорова; 8. Доступност правде у кривичном поступку (оцењује кривични систем земље). Ефикасан кривични поступак је кључни аспект владавине права, јер представља конвенционални механизам за решавање притужби и покретање поступака против појединаца за кривична дела против друштва. Процена ефикасности кривичног поступка треба да узме у обзир цео систем, укључујући полицију, адвокате, тужиоце, судије и затворске службенике).

Табела 3. презентује скор и рангирање земаља БРИКС-а према WJP Индексу владавине права за 2017-2018 и 2019 годину.

Табела 3. WJP Индекс владавине права за 2017-2018 и 2019 годину, земље БРИКС-а

Земља	2017-2018		2019	
	Скор	Глобално рангирање	Скор	Глобално рангирање
БРАЗИЛ	0.54	52/113	0.53	58/126
РУСИЈА	0.47	89/113	0.47	88/126
ИНДИЈА	0.52	62/113	0.51	68/126
КИНА	0.5	75/113	0.49	82/126
ЈУЖНА АФРИКА	0.59	44/113	0.58	47/126

Напомена: Оцене се крећу од 0 до 1, при чему 1 означава највишу оцену (снажну приврженост владавини права), а 0 означава најнижу могућу оцену (слабо придржавање владавине права).

Извор: World Justice Project (2017-2018). *Rule of Law Index 2017-2018*, доступно на: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018>; World Justice Project (2019). *Rule of Law Index 2019*, доступно на: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>

Табела 4. приказује скор по факторима за земље БРИКС-а. Што се тиче Бразила кључни проблеми су корупција и доступност правде у кривичном поступку. У Русији постоје ограничења у вршењу власти и проблем доступности правде у кривичном поступку. У Индији проблем су корупција и доступност правде у грађанском и кривичном поступку. У Кини постоје значајна ограничења у вршењу власти и по питању основних права, док у Јужној Африци егзистира проблем корупције као и проблем доступности правде у кривичном поступку.

Табела 4. WJP Индекс владавине права за 2017-2018 и 2019 годину, земље БРИКС-а, скор по факторима

Фактори	БРАЗИЛ		РУСИЈА	
	Скор 2017-2018	Скор 2019	Скор 2017-2018	Скор 2019
Ограничења у вршењу власти	0.58	0.56	0.39	0.37
Одсуство корупције	0.46	0.45	0.43	0.45
Отворена влада	0.61	0.62	0.48	0.49
Основна права	0.57	0.55	0.44	0.45
Ред и сигурност	0.65	0.65	0.65	0.66
Спровођење прописа	0.52	0.52	0.48	0.49
Доступност правде у грађанском поступку	0.53	0.55	0.53	0.52
Доступност правде у кривичном поступку	0.37	0.35	0.33	0.34

Фактори	ИНДИЈА		КИНА	
	Скор 2017-2018	Скор 2019	Скор 2017-2018	Скор 2019
Ограничења у вршењу власти	0.63	0.61	0.40	0.33
Одсуство корупције	0.45	0.43	0.55	0.55
Отворена влада	0.63	0.61	0.45	0.42
Основна права	0.52	0.53	0.31	0.32
Ред и сигурност	0.59	0.59	0.80	0.79
Спровођење прописа	0.49	0.48	0.48	0.48
Доступност правде у грађанском поступку	0.42	0.45	0.54	0.54
Доступност правде у кривичном поступку	0.42	0.40	0.48	0.47

ЈУЖНА АФРИКА

Фактори	Скор 2017-2018	Скор 2019
Ограничења у вршењу власти	0.61	0.62
Одсуство корупције	0.53	0.48
Отворена влада	0.62	0.62
Основна права	0.63	0.64
Ред и сигурност	0.62	0.61
Спровођење прописа	0.55	0.55
Доступност правде у грађанском поступку	0.61	0.59
Доступност правде у кривичном поступку	0.52	0.52

Напомена: Бодови се крећу у распону од 0 до 1, при чему 1 означава највећу приврженост владавини права.

Извор: World Justice Project (2017-2018). *Rule of Law Index 2017-2018*, доступно на:

[https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-](https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018)

[2017%E2%80%932018](https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018); World Justice Project (2019). *Rule of Law Index 2019*, доступно на:

<https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>

Индекс економских слобода у свету (EFW index) Фрејзеровог института мери степен економске слободe присутан у пет главних области: (1) Величина државног сектора, (2) Правни систем и својинска права, (3) Здрав новац (4) Слобода трговине на међународном нивоу и (5) Регулисање кредита, рада и бизниса. У оквиру пет главних области у индексу се налази 24 компоненте. Многе компоненте су састављене од неколико под-компоненти. Укупно, индекс укључује 42 различите варијабле. За нас је интересно подручје 2: Правни систем и својинска права које се фокусира на важност правног система као детерминанте економских слобода. Заштита лица и њихове имовине је централни елемент економске слободe и многи су чак склони да тврде да је то најважнија функција државе. Кључни састојци правног система који су конзистентни са економском слободом су владавина права, сигурност својинских права, независно и непристрасно судство, и непристрасно и ефикасно спровођење закона. Што се тиче Бразила, највећи проблеми везују се за (Табела 5) непристрасност судова, интегритет правног система, законско извршење уговора и трошкове пословања условљених криминалом. Када је реч о Русији (Табела 6), потешкоће се везују за непристрасност судова, независност правосуђа и заштиту својинских права. Што се тиче Индије (Табела 7) проблеми се доводе у везу са законским извршењем уговора, заштитом својинских права и независношћу правосуђа. У Кини (Табела 8) слабости се испољавају по питању непристрасности судова и војног уплитања у владавину права и политику. У Јужној Африци (Табела 9) проблеми постоје када је у питању

интегритет правног система, законско извршење уговора, поузданост у полицију и трошкови пословања условљени криминалом.

Табела 5. Оцене економске слободе (рангирање) за Бразил

БРАЗИЛ (укупно 162 земље)	2010	2015	2016
Преглед оцена (ранг)	6.46(103)	5.75(140)	5.75(144)
2. Правни систем и својинска права	5.06	4.45	4.58
А. Независност правосуђа	4.56	4.61	5.18
В. Непристрасност судова	4.30	2.90	3.01
С. Заштита својинских права	5.69	5.22	5.52
Д. Војно уплитање у владавину права и политику	6.67	6.67	6.67
Е. Интегритет правног система	3.33	3.33	3.33
Ф. Законско извршење уговора	4.00	3.74	3.66
Г. Регулаторна ограничења продаје некретнина	8.51	8.39	8.35
Н. Поузданост у полицију	5.42	4.04	4.30
И. Трошкови пословања условљени криминалом	3.97	2.77	2.81

Напомена: Свака компонента (и под-компонента) је постављена на скали од 0 до 10 која одражава дистрибуцију основних података, где веће вредности означавају боље перформансе.

Извор: J. Gwartney, R. Lawson., J. Hall., R. Murphy, Economic Freedom Dataset, published in *Economic Freedom of the World: 2018 Annual Report*. Fraser Institute, <www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>, 2018.

Табела 6. Оцене економске слободе (рангирање) за Русију

РУСИЈА (укупно 162 земље)	2010	2015	2016
Преглед оцена (ранг)	6.54(99)	6.65(93)	6.83(87)
2. Правни систем и својинска права	5.17	4.85	4.96
А. Независност правосуђа	2.66	3.94	4.20
В. Непристрасност судова	2.88	3.72	3.92
С. Заштита својинских права	3.02	4.14	4.32
Д. Војно уплитање у владавину права и политику	7.50	6.67	6.67
Е. Интегритет правног система	6.67	5.00	5.00
Ф. Законско извршење уговора	7.53	6.92	6.92
Г. Регулаторна ограничења продаје некретнина	9.12	9.65	9.69
Н. Поузданост у полицију	2.72	4.16	4.61
И. Трошкови пословања условљени криминалом	5.31	5.83	5.91

Извор: J. Gwartney, R. Lawson., J. Hall., R. Murphy, Economic Freedom Dataset, published in *Economic Freedom of the World: 2018 Annual Report*. Fraser Institute, <www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>, 2018.

Жарко Ђорић, Изазови и капацитети јавног управљања у земљама БРИКС-а (стр. 69-93)

Табела 7. Оцене економске слободе (рангирање) за Индију

ИНДИЈА (укупно 162 земље)	2010	2015	2016
Преглед оцена (ранг)	6.39(107)	6.61(98)	6.63(95)
2. Правни систем и својинска права	5.45	5.10	5.16
A. Независност правосуђа	5.57	5.51	5.60
B. Непристрасност судова	4.69	5.86	5.74
C. Заштита својинских права	5.49	4.90	5.60
D. Војно уплитање у владавину права и политику	6.67	6.67	6.67
E. Интегритет правног система	6.67	7.50	7.50
F. Законско извршење уговора	2.59	2.59	3.12
G. Регулаторна ограничења продаје некретнина	6.77	6.58	6.24
H. Поузданост у полицију	5.15	6.23	5.93
I. Трошкови пословања условљени криминалом	6.36	5.60	5.64

Извор: J. Gwartney, R.Lawson., J. Hall., R. Murphy, Economic Freedom Dataset, published in
Economic Freedom of the World: 2018 Annual Report. Fraser Institute,
<www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>, 2018.

Табела 8. Оцене економске слободе (рангирање) за Кину

КИНА (укупно 162 земље)	2010	2015	2016
Преглед оцена (ранг)	6.26(115)	6.39(113)	6.46(107)
2. Правни систем и својинска права	6.13	5.63	5.65
A. Независност правосуђа	4.89	5.27	5.82
B. Непристрасност судова	5.21	4.97	5.17
C. Заштита својинских права	6.74	5.87	5.96
D. Војно уплитање у владавину права и политику	5.00	5.00	5.00
E. Интегритет правног система	6.67	5.83	5.83
F. Законско извршење уговора	6.73	6.07	5.74
G. Регулаторна ограничења продаје некретнина	8.27	8.51	8.51
H. Поузданост у полицију	5.95	6.15	5.98
I. Трошкови пословања условљени криминалом	6.77	6.49	6.31

Извор: J. Gwartney, R.Lawson., J. Hall., R. Murphy, Economic Freedom Dataset, published in
Economic Freedom of the World: 2018 Annual Report. Fraser Institute,
<www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>, 2018.

Табела 9. Оцене економске слободе (рангирање) за Јужну Африку

ЈУЖНА АФРИКА (укупно 162 земље)	2010	2015	2016
Преглед оцена (ранг)	7.05(65)	6.84(82)	6.45(110)
2. Правни систем и својинска права	5.70	5.76	5.19
А. Независност правосуђа	6.62	8.03	6.52
В. Непристрасност судова	6.46	7.42	5.45
С. Заштита својинских права	7.15	7.39	5.86
Д. Војно уплитање у владавину права и политику	8.33	8.33	8.33
Е. Интегритет правног система	4.17	3.33	3.33
Ф. Законско извршење уговора	3.93	3.93	3.93
Г. Регулаторна ограничења продаје некретнина	7.72	7.17	7.07
Н. Поузданост у полицију	4.38	3.86	3.60
И. Трошкови пословања условљени криминалом	2.52	2.39	2.59

Извор: J. Gwartney, R. Lawson., J. Hall., R. Murphy, Economic Freedom Dataset, published in *Economic Freedom of the World: 2018 Annual Report*. Fraser Institute, <www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>, 2018.

У ТЕМЕЉНЕ ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У ЗЕМЉАМА БРИКС-а

Одмах треба имати у виду да је јавно управљање контекстуално специфичан феномен, те да не постоји јединствени (енг. *one-size-fits-all*) рецепт, оквир или акциони план за исцрпну експликацију и побољшање квалитета јавног управљања. Као приоритетне области и кључне препоруке могу се навести:

- Развити јасне критеријуме одрживости и циљеве перформанси,
- Дефинисање улоге владе *vis-à-vis* приватног сектора.
- Давање већег степена аутономије јавној администрацији и њиховим функционерима.

- За добро управљање захтевају се прави правни оквири који се примењују непристрасно, као и пуна заштита људских права, а посебно мањина.

- Важно је преиспитати претходна институционална ограничења како би се мапирала будућност са одрживим опцијама, јер лош систем управљања служи приватним интересима на штету сиромашних. Исправна дијагноза претходног лошег управљања важна је јер она одређује практичне стратегије које су одрживе и ефикасне у смањењу сиромаштва.

- Потребно је подстицати нови модел владиног управљања, при чему влада мора да има и етичку конзистентност и организациону

флексибилност како би остала верна циљевима јавне службе. Ради доброг јавног управљања владе треба да функционишу на мисионарској, егалитарној и енергичној начин, а да имају мање машинску и мање хијерархијску структуру и процедуре.

- Успоставити јасне методологије и процесе за евалуацију и јачање државних и корпоративних система.

- Ојачати оквир политике како би се осигурала усклађеност с међународним људским правима и гарантовала примена највиших доступних стандарда у овој области.

- Осигурати ригорозан и партиципативан *due diligence*, мониторинг и евалуацију током целог периода животног циклуса пројеката.

- Алоцирати потребне ресурсе и ускладити подстицаје државног особља са захтевима одрживог развоја и политиком усаглашености.

- Ефикасна децентрализација пребацивањем функција, фондова и надлежности на локалне самоуправе.

- Побољшање одговорности мерама попут ревизије учинка и друштвене ревизије.

- Побољшање транспарентности помоћу алата е-управе.

- Ојачати јавну подршку демократским принципима улагањем у грађанско образовање.

- Усвојити родну политику са опредељењима за родну равноправност и женска права.

- Осим слабих институција и одсуства учешћа и демократизације, недостатак социјалног капитала представља главни изазов за приближавање добром јавном управљању, а на њега се гледа као на настајање из колекције норми, уверења, ставова и пракси који управљају односима између појединаца и група у друштву.

- Ослобађање од дисторзијских подстицаја - кроз корупцију, непотизам, патронажу или „заробљавање државе” од стране привредних олигарха или картела политичке елите. У том смислу, институције применити на сваки аспект спровођења закона као зид ожичен са „високонапонским далеководом”.

- Укључивање владавине права у развојне циљеве. Наиме, искуство Миленијских циљева развоја (MDG) указало је на важност владавине права за шире развојне исходе. Успостављањем транспарентних и легитимних правних оквира, обезбеђивањем предвидивог спровођења правила и поступака и смањењем корупције у широком спектру земаља омогућено је ефикасно пружање здравствених, образовних и других социјалних услуга. Одсуство ових елемената често се наводи као фактор у неуспеху земаља да испуне циљеве. На пример, легитимни закони и веродостојни механизми примене посебно су допринели ширењу могућности да жене и рањиве групе партиципирају у економском и

политичком животу - како то захтева трећи Миленијски развојни циљ о родној равноправности.

- Употреба нових информационо-комуникационих технологија има потенцијал за демократизацију партиципативног ангажмана, политичког ангажмана и активизма и тиме ојачава политичку равноправност и помаже у повећању притиска за политичким и демократским променама.

- Стављање грађана у средиште управљања.

Државе чланице БРИКС-а требале би разменити искуства и побољшати постојеће иницијативе за добро јавно управљање и транспарентност како у оквиру глобалне мултилатералне сарадње, тако и унутар земаља чланица.

VI ЗАКЉУЧАК

Концепт јавног управљања разматра се у контексту потребе за преиспитивањем односа политике и тржишта, односно политике и друштва, где се напушта разумевање улоге државе у друштву као актера који утиче на тржишне и друштвене процесе по хијерархијском принципу. Уместо тога, истиче се значај координираног деловања у процесу доношења јавних одлука, у којем различити нивои власти у формулисању и спровођењу тих одлука сарађују с различитим актерима и секторима. Лидери који практикују јавно управљање користе динамику економског просперитета како би унапредили реформе у току чиме би се постигао одрживи раст са широким утицајем на цело друштво.

У целини узев, на основу претходних налаза квалитет јавног управљања међу земљама БРИКС-а није висок, и постоје значајни проблеми и простор за напредак. Нарочито дефицити владавине права представљају даље изворе дестабилизације у земљама БРИКС-а, па је у наредном периоду неопходна већа ангажованост на заштити својинских права и јачању владавине права. Осим тога, различите врсте корупције, укључујући ситну корупцију, корупцију средњег нивоа, трговину утицајем и неформалне патронажне мреже, које утичу на пословне трансакције, укључујући ефекат корупције на стране инвеститоре, па чак и „заробљеност” државе, итекако карактеришу сваку од земаља БРИКС-а. Стога борба против корупције и доследност владавине права нису само важни за ефикасно спровођење политике у овим земљама; они су од суштинског значаја за обезбеђивање стабилности и легитимитета политичког система.

Како би се у наредном периоду унапредио одрживи развој, осим економског раста, у свакој од земаља БРИКС-а постоји огромна потреба за реформама у кључним областима политике и повезаним структурама управљања. Лидери БРИКС-а признали су потребу за промовисањем, између осталог, принципа мултилатерализма, демократије,

транспарентности и међусобног поверења, на чему у наступајућем периоду свакако интензивније треба радити.

Žarko Đorić, LL.D*

CHALLENGES AND CAPACITIES OF PUBLIC GOVERNANCE IN THE BRICS COUNTRIES

Summary

In the last decade, the BRICS countries have undoubtedly become the epicenter of global economic growth. However, dissatisfaction with the modernization process has led to the emergence of a new concept: public governance. Politically, BRICS is made up of three democracies (including the largest in the world, India), a totalitarian regime (China) and a nation characterized by significant authoritarian tendencies (Russia). Several issues that are important to the BRICS member states for the coming period concern the stability of constitutional systems, anti-terrorist efforts, accounting for corruption and security.

The BRICS countries have relatively well-developed institutional and legal frameworks necessary to foster the rule of law regime. However, strong corruption and political indulgence have led to erosion in political, economic and legal institutions, a weakening of judicial independence and a lack of democratic accountability. For the success of the BRICS countries, strengthening the rule of law is more critical than ever for further economic progress, which is a long-term process and requires adequate measures to be taken to ensure respect for the principle of superiority of law, equality before the law, responsibility under the law, fairness in the application of the law, division of power, participation, legal certainty in decision making, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency.

Key words: BRICS, public governance, rule of law.

* Professor of Vocational Studies, College of Vocational Studies for Criminology and Security Niš.