

Veran Stančetić¹

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Mogućnosti za objektivno sagledavanje učinka vlasti u doba dezinformacija

SAŽETAK

Utvrđivanje objektivnog učinka rada jedne konkretne vlasti u današnje vreme predstavlja izazovan posao, naročito na područjima sa slabo razvijenom političkom kulturom. Predstavnici vlasti (i mediji koje vlast kontroliše) ga preuveličavaju i glorifikuju, dok taj isti učinak opoziciono nastrojeni akteri diskredituju. Nameće se pitanje: šta je u takvom diskursu istina i da li se ona može objektivno ustanoviti? Odgovor na ovo pitanje je pozitivan i leži u doslednoj primeni saznanja naučnih disciplina kao što su: Nauka o organizaciji i (javnom) upravljanju i Studije javnih politika. Veoma važan element objektivnog utvrđivanja efekata rada vlasti jesu razvojni indikatori za brojne oblasti javnih politika (zdravstvo, obrazovanje, turizam, saobraćaj, itd.) koji se već primenjuju u razvijenijim državama, a naročito su dobro ustanovljeni na nivou EU. Oni se zasnivaju na dobro organizovanim i lako dostupnim javnim podacima i kvalitetnoj statističkoj službi. Fokus ovog rada nije samo na tehnikama utvrđivanja objektivnog učinka vlasti već i na društvenim uslovima koje treba obezbediti u Srbiji kako bi njihova primena zaživela u praksi. U izgradnji tih uslova važnu

1 Kontakt: veran.stancetic@fpn.bg.ac.rs

ulogu imaju obrazovne institucije, koje se staraju o odgoju budućih generacija novinara, politikologa i uopšte svih ljudi koji se na različite načine uključuju u javni život.

KLJUČNE REČI: vlast, merenje performansi, strateško upravljanje, metaorganizaciono upravljanje, razvojni indikatori

1. UVOD

Ovaj rad je pretežno preskriptivnog karaktera, što je karakterističan pristup u studijama i analizama javnih politika. Njime se konstatuje određena problematika i nude moguća rešenja ili barem smernice ka rešenjima. To znači da ovaj članak treba ne samo da doprinese naučnoj opservaciji predmeta već i unapređenju prakse, predlogom akcija ili smernica ka rešenju problema (Jones 1984, 23).

Sa metodološke tačke gledišta, preskripcija se sastoji iz dva segmenta. Prvi je identifikacija i istraživanje problema, a drugi identifikacija mogućih rešenja (unapređenja). Da li će se i u kojoj meri oba segmenta preskripcije ostvariti zavisi od stepena strukturiranosti posmatranog problema (Hisschemöller & Hoppe 1996). Tako, ako je reč o tzv. nestrukturiranim problemima (novi, malo prethodnih istraživanja, nedostatak pouzdanih informacija o njima i sl.) istraživač je u ulozi prepoznavanja problema (engl. *problem recogniser*), a kada je reč o strukturiranim problemima istraživač je u ulozi rešavanja problema (engl. *problem solver*) (Hisschemöller, Hoppe, Groenewegen & Midden 2001).

Shodno rečenom, predmet istraživanja ovog rada može se označiti kao slabo strukturirani s obzirom na njegovu kompleksnost, kontekst (informaciono društvo, revolucija u komunikacijama, hiperproizvodnja i dostupnost velikih količina informacija...) i dosadašnja istraživanja. Sa tim u vezi, doprinos ovog rada jeste u samoj opservaciji fenomena ali ne i davanju konkretnih rešenja za dijagnostifikovanu problematiku već samo opštih smernica ka mogućim unapređenjima. Članak je baziran na istraživačkom pitanju reflektovanom u samom naslovu a to je da li je i u kojoj meri moguće u, kako je nazvano, dobu dezinformacija objektivno meriti učinak vlasti.

Najpre se u članku obrađuje sam fenomen dezinformacije i problem dezinformisanja građana. Pravilno razumevanje problema, tj. suštine i tehnika dezinformisanja građana prejudicira i moguća rešenja.

Potom se opisuje idealan sistem javnog upravljanja, što podrazumeva da je u njega ugrađen i podsistem za objektivno utvrđivanje učinka vlasti. Pored samog postojanja podsistema za utvrđivanje učinka vlasti, od izuzetne je važnosti da izveštaj o učinku bude dostupan i lako razumljiv široj javnosti i građanima.

U narednom delu članka se ovaj idealan ili poželjan sistem javnog upravljanja poredi sa postojećim sistemom u Srbiji, uz konstatacije njegovih nedostataka, ali i mogućnosti.

Konačno, u petom segmentu članka se na osnovu prethodno iznetog teksta izvode zaključci i nude preporuke, tj. polja u kojima treba dalje tragati za rešenjima koja vode ka objektivnom sagledavanju učinka rada vlasti i o tome istinitom informisanju građana.

2. OSNOVE DEZINFORMISANOSTI GRAĐANA

Analizirajući sadržaje u medijima i uopšte javno komuniciranje u sferi politike, u Srbiji, može se uočiti jedna pravilnost ili tendencija po kojoj predstavnici vlasti (odnosno oni koji je podržavaju ili na neki način neposredno saraduju sa njom) „po automatizmu” podržavaju i glorifikuju poteze i uopšte učinak vlasti. Nasuprot njima, opoziciono nastrojeni akteri po sličnom („automatskom”) modelu te iste poteze i učinak diskredituju predstavljajući ih često kao potpuni promašaj vlasti. Štaviše, „automatsko” osporavanje ili podrška se često prenosi na lični nivo kada se političari označavaju kao manipulatori, lopovi i sl., odnosno kao izvanredni ljudi, etični, požrtvovani u potpunosti posvećeni demokratskim vrednostima i opštem dobru.²

U takvim situacijama nameću se zdravorazumska pitanja, šta je u takvim diskursima istina, da li ona uopšte postoji i, ako postoji, da li se može objektivno ustanoviti? Ako se može ustanoviti da li se na jednostavan i razumljiv način može plasirati građanima? Šta čini osnove situacije (u Srbiji) u kojoj je lako relativizovati učinak vlasti i u kome je „u pravu” onaj koji ima priliku da (više) javno govori? Nastojanje je da se kroz ovaj rad ponude odgovori na neka od ovih (i njima sličnih) pitanja. Na ovom mestu treba skrenuti pažnju na jednu pretežno metodološku opasku a to je da su osnovna polazišta i izneta pitanja definisana na osnovu gledišta i karakteristika tzv. prosečnog građanina.³

Tradicionalna politička teorija nas uči da su neke od ključnih kategorija politike: moć, interes, vlast, a da se politika kao proces svodi na aktivnosti zadobijanja političke moći i vlasti, odnosno njihovog očuvanja ili uvećanja (J. Đorđević prema: Podunavac 1997, 15; Matić, Podunavac 1993, 428, 685; Simeunović 2009, 99). Stiče se utisak kao da u osnovama politike istina nije prioritet već korist. Ovo je naročito vidljivo/prisutno od vremena Makijavelija,

2 Kao ilustrativni primer može se navesti emisija na RTS-u Reč na reč. Radi se o jednoj od retkih emisija na nacionalnom TV servisu u kojoj učestvuju predstavnici vlasti i opozicije.

3 Za informativnog entuzijastu (čovjek koji poseduje dosta informacija), analitičara ili stručnjaka za određenu oblast ova relativizacija je znatno manje izražena, budući da poseduje dosta informacija i znanja na osnovu kojih može da donese sopstveni sud. Međutim, prosečnog čoveka (građanina) karakteriše racionalna ignorancija. Reč je o fenomenu svesnog ignorisanja ili nezainteresovanosti za određene informacije (često zbog toga što je do njih teško doći, a danas i zbog toga što ih je previše i često su protivurečne). O ovom fenomenu je pisao još Anthony Downs 1957. u svojoj knjizi *Ekonomska teorija demokratije*.

kome se pripisuje izreka da cilj opravdava sredstvo. Takođe i Tomas Hobs piše da bi čak i geometrijski aksiomi (poput onih da je zbir uglova jednog trougla uvek 180 stepeni) bili osporavani i zabranjivani ukoliko bi bili u suprotnosti sa nečijim interesom, pod uslovom da taj neko ima moć da to (tu zabranu) sprovede (Hobs 2004, 78).

Ipak, savremena demokratska teorija (koja se fokusira na dobrobit građana i mehanizme njenog ostvarivanja), ljudska etika, pa i naše zdravorazumno rasuđivanje sugerišu nam da istina postoji, i ne samo to, već da ona mora da stoji u temelju međuljudskih odnosa, a posledično tome i u politici. Danas je poznato da je savremenim i složenim društvima (sa demokratskim uređenjem i slobodnim tržištem) teško upravljati ukoliko u njemu ne postoji zadovoljavajuće prisustvo socijalnog kapitala (Fukuyama 2000). Ova kategorija ukazuje na stepen umreženosti i povezanosti različitih aktera jednog društva a koji se zasnivaju na odnosima međusobnog poverenja i poštovanja. Takođe, i u studijama javnih politika se često govori o značaju umreženosti društva i povezanosti građana i vlasti, kao i samih građana za efektivno kreiranje i realizaciju javnih politika (Đorđević 2008, 59–67). Mreža javnih politika se gradi kako na formalnim (institucionalnim) tako i na neformalnim vezama između vladinih tela – organizacija i drugih aktera okupljenih oko zajedničkih interesa u procesu kreiranja i sprovođenja javnih politika (Rhodes 2008). Međutim, izgradnja odnosa poverenja i poštovanja, o kojima je ovde reč, među različitim akterima u društvu je teško zamisliva bez istine kao osnovnog etičkog uporišta, odnosno univerzalnog etičkog kriterijuma.

Nasuprot tome, iskustvo realnog života, kao i sve veće interesovanje istraživača za temu dezinformisanja građana ukazuju nam na povećanje prisustva ovog fenomena. Pitanje je i šta je uzrok ili glavni generator ovakvog razvoja događaja? Načelno, mogu se identifikovati dva izvora dezinformacija i dezinformisanosti građana. Jedan izvor je svesno manipulisanje informacijama i dezinformisanje građana od strane pojedinih aktera koji time žele da očuvaju svoju poziciju ili ostvare neki parcijalni interes. Drugi izvor dezinformisanja proizlazi iz objektivne kompleksnosti savremenog sveta u kome, zahvaljujući današnjim tehnologijama, dolazi do hiperproizvodnje i dostupnosti (dez)informacija. Usled dostupnosti i izloženosti ogromnoj količini informacija prosečan čovek često nije u stanju da ih kritički sagleda, da razlikuje bitne i nebitne ili istinite i neistinite.

Kada je reč o prvom izvoru dezinformisanja građana i javnosti, često u njegovoj osnovi ne stoje toliko neistinite (lažne) koliko *nepotpune informacije*, odnosno svesno *manipulisanje informacijama*. Na primer, jedan ministar može na televiziji da iznese podatak da je došlo do rasta prosečne zarade za određen broj procenata, a potom da postavi taj podatak u kontekst informacije da je došlo do ekonomskog boljitka građana. Podatak o rastu prosečne zarade može biti tačan ali informacija da je zbog toga došlo i do prosperiteta građana može biti netačna. Na primer, moguće je da je istovremeno došlo i do velike infla-

cije koja je poništila efekat nominalnog rasta zarada pa je prosperitet građana ostao na istom nivou ili je čak opao. Prosečan građanin (koji nije upućen u ekonomsku politiku) zdravorazumski (što ne mora uvek da bude i tačno) povezuje rast zarade sa ukupnim prosperitetom (tj. pozitivnim rezultatom ekonomske politike), što ovaj ministar može i dodatno „podgrejati” svesnim stavljanjem ovog podatka u taj kontekst. Međutim, ukoliko je izostavljen podatak da je došlo do značajnog rasta inflacije što je poništilo efekat nominalnog rasta zarada, možemo reći da je reč o manipulisanju i dezinformisanju javnosti (iako nije izrečena nijedna neistina). Razume se, čovek koji je upućen u ekonomsku politiku i tzv. stručna javnost ovo može da „prozre” ali ne i veći broj građana (glasača), odnosno tzv. prosečan građanin.

Drugo, u osnovi dezinformisanosti građana stoji i *hiperproizvodnja informacija*. Savremeni čovek je danas izložen ogromnoj količini podataka i informacija koje ga sputavaju da ih kritički sagledava. Kako bi se distancirao od sve „ubrzanijeg” sveta (Roza 2019) i mentalne konfuzije i zbunjenosti usled ogromne količine (često protivurečnih) informacija sve veći broj ljudi poseže za svojevrsnim pasivizmom i izbegavanjem praćenja bilo kakvih informacija koje se odnose na svet politike i javnog sektora. Ovakve pojave još više doprinose pasivizaciji građana i ignorisanju informacija i informisanja (u, paradoksalno, informacionom društvu), čime se pojačava inače postojeća tendencija ka racionalnoj ignoranciji (ranije opisana).

S obzirom na navođeni primer i temu ovog rada treba skrenuti pažnju na *razliku između podatka i informacije*. Ispravnost (istinitost) informacije leži u tačnosti podataka, ali i na pravilnoj interpretaciji podataka. Podaci su činjenice zapisane kao brojevi ili simboli. Informacija nastaje na osnovu obrade podataka i tumačenja u određenom kontekstu. Ona nosi obaveštenje koje može da bude osnova za određeno ponašanje ili odluku. Na primer, podatak je da je određenog dana prosečna dnevna temperatura bila 15 stepeni. Informacija o tome da li je tog dana bilo toplo ili hladno ne može da se konstituiše bez određenog konteksta (npr. da li je reč o danu u zimskom ili letnjem delu godine, ili da li se radi o danu u Sahari ili na Severnom polu). Treba još napomenuti da je sa aspekta korisnika (u ovom slučaju građani) ono što je razumljivo i upotrebljivo zapravo informacija. Stoga dezinformisanje (shvaćeno kao svesno manipulisanje podacima i informacijama sa ciljem obmanjivanja javnosti) u biti se bazira na dve osnovne tehnike: pravilna obrada i zaključivanje ali na osnovu pogrešnih (lažnih) podataka ili nepotpuna i nepravilna obrada tačnih podataka.

U ovom radu se neće ići u detaljne opise tehnika manipulacije, kao ni dublje u filozofska pitanja istine, već ćemo se baviti prvenstveno praktičnim aspektima istinitog vrednovanja učinka vlasti u nekoj oblasti (sektoru) u određenom vremenskom periodu. Takođe, nećemo se baviti pitanjima utvrđivanja svih vrsta učinaka (različitih nivoa) vlasti (od konkretnih mera i projekata do merenja ukupnog efekta politike) jer bi to prevazišlo okvire ovog rada. Stoga, nadalje u ovom radu fokus je samo *na vrednovanju učinka vlasti određenoj oblasti*

(sektoru) u određenom vremenskom periodu, i mogućnosti da se informacija o učinku vlasti saopšti građanima tako da im je ona lako dostupna i razumljiva. Ovo podrazumeva da se javno saopšti da li je i u kojoj meri npr. poljoprivredna politika u određenom vremenskom periodu (recimo od četiri godine koliko traje mandat vlade) bila (ne)uspešna. Ili da li je obrazovna politika dovela do unapređenja sistema obrazovanja? Da bi se došlo do izveštaja razumljivih široj javnosti neophodno je da postoji informisanost o tome šta uopšte znači ili šta se podrazumeva pod time da je unapređen sistem obrazovanja. Dakle, ključno pitanje je na osnovu čega tvrdimo da je sistem obrazovanja (ili bilo koji drugi, zdravstvo, turizam, saobraćaj) (dis)funkcionalan, da je unapređen ili unazađen? Odgovor leži u doslednoj primeni razvojnih indikatora, o čemu će više reći biti kasnije.

3. USLOVI ZA KVALITETNO JAVNO UPRAVLJANJE I OBJEKTIVNO MERENJE UČINKA VLASTI

Dosadašnja praksa i naučna saznanja nam nude brojne smernice i principe ka dobrom, odnosno efikasnom upravljanju organizacijom. Nauka o organizaciji i upravljanju nastoji da istraži i ustanovi određene pravilnosti – standarde kada je reč o organizacijama generalno, dok Studije javnih politika i Javnog upravljanja nastoje da ta saznanja primene na organizacije javnog sektora i samu vlast, odnosno na funkcionisanje države koja se u ovim disciplinama koncipira kao metaorganizacija ili „superorganizacija“ (Stančetić 2020, 300–310).

Kao osnove ili elementi od kojih se grade pomenuti standardi mogu se identifikovati:

1. *ciljevi* (svrha ili misija) organizacije – razlog zbog čega postoji,
2. *aktivnosti* – koje treba da dovedu do ostvarenja ciljeva i
3. *kontrolni mehanizam* – kojim se nadgleda da li su aktivnosti dosledno sprovedene, te da li je i u kojoj meri određeni cilj ostvaren. Ovaj mehanizam takođe upućuje i povratne informacije ka prva dva segmenta o tome da li nešto treba menjati i rekonceptualizovati u pogledu definisanih ciljeva i preduzetih aktivnosti.

U procesnom smislu, savremeno upravljanje organizacijama se uglavnom zasniva na strateškom i projektnom upravljanju. Polazeći od osnovnih elemenata i stanovišta da je današnje upravljanje pretežno strateško i projektno možemo proces kvalitetnog upravljanja jednom organizacijom grafički da prikazemo u formi „lanca“ koji bi se sastojao od sledećih „karika“:



Dakle, da bi jedna organizacija bila dugoročno funkcionalna i uspešna najpre je potrebno da postoji njena jasna svrha, zbog koje i postoji. Ta svrha (ili misija) po pravilu je određena na osnovu temeljnih vrednosti organizacije. Tek pošto članovi koji čine organizaciju dele zajednički sistem vrednosti i imaju usaglašena gledišta po pitanju smisla, tj. svrhe postojanja organizacije, ispunjeni su uslovi za sledeću „kariku” a to je kreiranje dugoročne strategije delanja i razvoja organizacije. Reč je o svojevrsnoj „kodifikaciji” pomenutih zajedničkih gledišta, a ona se sastoji iz vizije budućnosti (u kakvom kontekstu će funkcionisati, kakav će status i kako će organizacija izgledati u budućnosti). Takođe, u okviru strateškog dokumenta određuju se: šta je to što organizacija nudi okruženju (čije i koje potrebe zadovoljava), zatim generalni ciljevi i osnovni pravci delovanja. Važan segment dugoročnog strateškog dokumenta jesu i tzv. komparativne prednosti (tj. njihovo određivanje/identifikacija), odnosno resursi na osnovu kojih organizacija može da ponudi povoljniji proizvod ili uslugu u odnosu na druge aktere u okruženju (konkurente). Ovaj opšti dokument (strategija) je osnova za kreiranje akcionih planova kojim se definišu konkretne aktivnosti koje će se preduzeti u predstojećem vremenskom roku (obično u toku jedne godine). Uobičajeno, akcioni plan uključuje definisanje konkretnih odgovornosti (individualnih i grupnih) za određene aktivnosti, vremenskih rokova i potrebnih resursa za njihovu realizaciju (budžet, ljudstvo, oprema i sl). Konačno, da bi opisani lanac bio u potpunosti funkcionalan i da bi bili ispunjeni svi (pred)uslovi za kvalitetno upravljanje organizacijom neophodno je ustanoviti nadzorni i kontrolni mehanizam kojim se detektuju:

1. da li su planirane aktivnosti dosledno realizovane i
2. da li su i u kojoj meri realizovane aktivnosti doprinele ostvarenju definisanih ciljeva.

Da bi se ustanovila ova dva segmenta neophodno je ustanoviti *indikatore* koji na njih ukazuju. Shodno rečenom, postoje dve vrste indikatora i to oni koji ukazuju na to da li je neka aktivnost, odnosno odluka implementirana i ako jeste onda su tu i indikator koji ukazuju na to da li je rezultat ostvaren. Ukoliko rezultat, tj. cilj nije (u zadovoljavajućoj meri) ostvaren radi se o jednom od dva tipa greške koji se u stručnoj literaturi nazivaju programska (implementaciona) i teorijska greška (Patton, Sawicki, Clark 2016, 344). Implementaciona greška sugerise da je rezultat izostao zbog slabe ili nedosledne realizacije (pri čemu sama odluka može biti ispravna), a teorijska greška ukazuje na situaciju u kojoj je odluka dosledno realizovana, ali je pogrešna (pogrešno je ustanovljena veza između cilja i aktivnosti). Opisani nadzorni i kontrolni mehanizam šalje povratnu poruku na više faze upravljanja u smislu da definisana opšta stanovišta treba menjati/korigovati ili ih zadržati takvim kakvi su.

Ukoliko državu posmatramo kao metaorganizaciju (Ahrne, Brunsson 2008; Berkowich, Bor 2017; Bor 2014) na nju se, uz manje modifikacije (uvođenje sektorskih strategija), može primeniti opisani model.

Naime, slično kao i na nivou organizacije, *i na nivou države* (odnosno društva) je neophodno da se ustanove ili osveste *temeljne vrednosti društva*. To su one vrednosti oko kojih se najveći broj građana slaže i oko kojih postoji konsenzus da ih se treba držati. One su važan kohezivni faktor i gradivni materijal zajedničkog identiteta građana jedne države. Važnu ulogu u identifikaciji i „agregaciji” tih vrednosti treba da imaju političke elite.

Temeljne vrednosti jednog društva i buduća stremljenja po pravilu su osnov za kreiranje dugoročnog razvojnog dokumenta (strategija razvoja društva ili *nacionalni razvojni plan*). Naime, većina dobro organizovanih i uređenijih država/društava ima ovakve okvirne i dugoročne dokumente. Donose se obično za barem narednih deset godina (ili duže). U njima se zapisuje zatečeno stanje, vizija države, kontekst u kome će se dalje razvijati, osnovni ciljevi i osnovni pravci (načelne aktivnosti) ostvarenja tih ciljeva, ali i bazični razvojni resursi i kapaciteti (obično zasnovani na tzv. komparativnim prednostima).⁴ Reč je o dokumentima koje usvaja najviši organ vlasti (skupština). Nastojanje je da ovakav dokument podrži što veći broj partija (i onih na vlasti i opozicionih), odnosno da se ostvari konsenzus, kako se njegov „život” ne bi završavao smenom partija na vlasti. Dakle, i u kreiranju i usvajanju ovog dokumenta politička elita, tj. političke partije imaju važnu ulogu. On, slično ustavu, u sebi integriše osnovne vrednosti i stremljenja društva koje partije (politička elita) kodifikuju u „opipljive” dokumente i ozvaničavaju ih. Partijske razlike i takmičenje se svode na različita gledišta po pitanju konkretnih instrumenata koje treba koristiti da bi se postigli ciljevi.⁵ Osim što predstavlja važan kohezivni element i ukazuje na stepen političke zrelosti društva, ovakav, krovni razvojni dokument je važan još iz barem dva razloga. Prvo, on je osnova za razvijanje sektorskih strategija, koje treba da su međusobno komplementarne i usklađene (što je bez njega teško postići). Drugo, u njemu su dati bazični ciljevi (pa i indikatori) koji ukazuju na to da li se „brod” (odnosno društvo i država) kreće u dobrom pravcu. Ovi osnovni ciljevi i pokazatelji su veoma korisni za javnost i komuniciranje u javnoj sferi jer su uglavnom jednostavni i dostupni medijima i prosečnom građaninu. U navedenom primeru Irske, u planu razvoja, osnovni pokazatelj uspeha politike je rast broja stanovnika. Razume se, kao osnovni

4 Na primer, Republika Irska ima ovakav dokument koji se zove *Project Ireland 2040*. Osnovni cilj je da Irska bude prosperitetna država privlačna za život, a što će se manifestovati i time da će do 2040. godine u njoj živeti milion stanovnika više. “By 2040, there will be approximately one million additional people living here in Ireland” (Project Ireland 2040) <https://assets.gov.ie/7335/7692660a70b143cd92b1c65ee892b05c.pdf>

5 Npr. socijalista i konzervativac se slažu oko toga da je zajednički cilj prosperitet građana i njihovo materijalno blagostanje. Ali ono oko čega se razlikuju jeste put (instrument) dolaska do tog cilja. Dok će socijalista ići putem intenzivnije državne intervencije i većeg opozrezivanja bogatijih slojeva, konzervativac će rešenje videti u slobodnom tržištu, privatnoj inicijativi i minimalnom mešanju države u privredne tokove.

pokazatelji mogu se odabrati i drugi npr: ekonomski (pripadati grupi visokorazvijenih država), društveno-politički (doći u vrh liste zemalja na osnovu poštovanja ljudskih prava) i sl.

Treći segment kvalitetnog javnog upravljanja jesu *sektorske strategije* (slične drugoj karici kada je reč o organizacijama) koje se donose u poljima raznih politika (poljoprivredna, zdravstvena, obrazovna itd). Karakteristike ovih dokumenata na opšti plan razvoja ali i dalje prilično opšte da bi se neposredno realizovale. Njih, po pravilu, donosi izvršna vlast (odnosno vlada na predlog nadležnog ministarstva). U izradi ovih strategija važnu ulogu, pored političke strukture, ima profesionalni aparat, odnosno administracija, kao i stručnjaci za razne oblasti. Sektorske strategije treba da su kompatibilne kako sa nacionalnim razvojnim planom tako i sa potrebama društvenih grupa na koje će se odnositi. Otuda su principi participacije i inkluzivnosti veoma važni pri kreiranju ovih dokumenata.

Četvrti segment jeste operacionalizacija sektorskih strategija, što se obično radi kroz *akcione planove* – jednogodišnje dokumente kojima se precizno definišu: konkretne aktivnosti, akteri (a samim tim i odgovornosti), vremenski rokovi do kad treba realizovati aktivnosti, konkretni ciljevi (i indikatori koji ukazuju na ciljeve) koje treba postići i potrebni resursi. Pri kreiranju, pa i realizaciji ovakvih planova ključnu ulogu imaju profesionalni službenici i drugi eksperti koji se po potrebi uključuju (profesionalizovana javna uprava).

Konačno, peti segment jesu *nadzorni i kontrolni mehanizmi*, ali i javno dostupni izveštaji o ostvarenim rezultatima. Osnovu ovih mehanizama i aktivnosti čine indikatori ostvarenosti rezultata (od pojedinačnih do opštih), a u njih bi na različite načine trebalo da budu uključeni: profesionalna uprava (kao realizator aktivnosti), zatim funkcioneri kao krajnja instanca odgovornosti prema građanima, ali i sami građani, odnosno javnost kroz različite forme javnog komuniciranja.



4. DOMETI JAVNOG UPRAVLJANJA I MERENJA UČINKA VLASTI

Kada se sagleda javno upravljanje u Srbiji, na osnovu datog prikaza u prethodnom segmentu rada, nameće se konstatacija da u Srbiji nisu u dovoljnoj meri prisutni uslovi za efikasno (dobro) javno upravljanje, a što podrazumeva i odsustvo kriterijuma na osnovu kojih objektivno i nedvosmisleno može da se meri učinak vlasti u određenom vremenskom periodu.

Prvo, kada je reč o temeljnim vrednostima društva politička elita nije uspeła da ih identifikuje, odnosno da ih osvesti kod kritične mase građana niti da jasno ustanovi noseće stubove politike i osnovne pravce budućeg razvoja. Na primer, u socijalističkoj Jugoslaviji (SFRJ) vladajuća elita je identifikovala kao ključne elemente: izgradnju socijalizma, bratstvo naroda i narodnosti, politiku nesvrstanosti. U današnjoj Srbiji još uvek postoje podele oko osnovnih razvojnih pravaca i načina vođenja politike (evropske integracije, spoljna politika Srbije, organizacija i tip države u kome želimo da živimo i sl).

Drugo, a što je dobrim delom posledica prethodnog, u Srbiji nije kreiran (niti usvojen) krovni i dugoročni razvojni dokument, odnosno nacionalni razvojni plan. U tom pravcu se krenulo, donekle, 2009. godine nakon što je usvojen Zakon o regionalnom razvoju. Po ovom Zakonu predviđeno je kreiranje i usvajanje desetogodišnjeg Nacionalnog plana regionalnog razvoja. Iako ovaj plan ne bi u potpunosti bio identičan opštem razvojnem dokumentu, o kome je ovde reč, postojanje takvog krovnog plana razvoja bio bi značajan doprinos efikasnosti upravljanja (regionalnim) razvojem. Međutim, ovaj plan se nije nikada usvojio. Alternativno, kao opšta strategija razvoja koja bi delimično mogla da ima funkciju krovnog razvojnog dokumenta (da bude osnova za najveći broj sektorskih strategija) mogla bi da bude strategija održivog razvoja. Ona je usvojena 2008. godine (Sl. glasnik 57/2008–6). Danas (2021) je zastarela i praktično neupotrebljiva, jer projektuje ciljeve i viziju budućnosti za godine koje su odavno iza nas. Drugi strateški dokument opštijeg karaktera je Agenda 2030, međutim, tu se radi pre svega o usklađivanju nacionalnih ciljeva sa globalnom Agendom 2030 u pogledu održivog razvoja. Kao korak ka unapređenju sistema javnog upravljanja i usvajanju krovnog razvojnog dokumenta treba pomenuti usvajanje Zakona o planskom sistemu (Sl. glasnik 30/2018) 2018. godine. Naime, njime je predviđeno usvajanje desetogodišnjeg Plana razvoja kojeg bi trebalo da usvoji Skupština. Međutim, to se do sada (oktobar 2021) nije desilo.

Treće, nasuprot odsustvu generalne strategije razvoja, u Srbiji postoji izuzetno veliki broj sektorskih strategija. Na zvaničnoj internet strani Vlade Republike Srbije stoji čak 184 dokumenta koji u svom imenu sadrže reč „strategija” (mada su neke od njih i zastarele).⁶ Problem je to što se, usled nepostojanja

6 <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php>

krovnog dokumenta i nedovoljne horizontalne koordinacije, ove strategije često preklapaju ili su čak u svojevrsnoj koliziji (po pitanjima nadležnosti i aktivnosti koje treba realizovati). Ne postoji ni sistem nadgledanja realizacije strategija i njihovih efekata.

Takođe, ako se analiziraju programi Vlade Republike Srbije, kako aktuelni (2021) tako i prethodni, može da se konstatuje da su to dokumenta koja prvenstveno sadrže spisak (načelnih) ciljeva uz deskripciju ranije ostvarenih rezultata i načelne planove u budućnosti (u oblastima kao što su zdravlje, očuvanje interesa na KiM, borba protiv organizovanog kriminala, očuvanje nezavisnosti i samostalnog odlučivanja Srbije, vladavina prava, ekonomsko jačanje), (Program Vlade 2020).⁷

Osim ovog Programa koji je višegodišnji dokument, za svaku godinu se donosi i Plan rada Vlade. Ovaj dokument sadrži spisak konkretnih aktivnosti koje svako ministarstvo treba da obavi u toku kalendarske godine, referentni dokument, kratak opis aktivnosti, očekivane troškove i kratak opis očekivanog (načelnog) rezultata. Ovaj dokument može predstavljati startnu poziciju za analizu učinka rada Vlade, ali samo to u smislu da li su planirane aktivnosti realizovane i da li je za njih utrošena planirana količina (finansijskih sredstava). Međutim, on ne pruža osnovu za analizu efekata onoga što je realizovano.

Редни број	Назив	Верификација	Референтни документ	Извор и износ финансирања	Очекивани резултати
3.ПА.3	Подстицаји за поновну употребу и искоришћење отпада	Орган	Национални програм заштите животне средине	01 2.000.000.000 RSD	Подстицање поновне употребе и искоришћавања отпада као секундарне сировине или за добијање енергије и подстицање производње биоразградивих кеса
3.ПА.4	Санација и затварање несанитарних депонија	Орган	Национални програм заштите животне средине	01 253.000.000 RSD	Подршка јединицама локалне самоуправе у изради пројеката санације, затварања и рекултивације несанитарних депонија (сметлишта), подршка

Slika 1. Plan rada Vlade za 2021. godinu, str. 208

Takođe, ovaj dokument je nepogodan kada je reč o utvrđivanju učinka u konkretnoj javnoj politici (sektoru) za neki vremenski period (recimo od 4 godine). On može biti startna osnova za profesionalne analitičare i evaluatore rada vlasti, ali ipak bi na osnovu njega bilo teško (možda čak i nemoguće) izraditi izveštaje sa informacijama o učinku vlade u sektorskim politikama a koje bi bile za građane lako razumljive, koncizne i dostupne.

Dokument koji bi omogućio potpuno sagledavanje učinka i izveštavanje o njemu na način kako je navedeno u ovom radu trebalo bi da bude plan (javnih) politika koji u sebi sadrži:

7 https://www.srbija.gov.rs/view_file.php?file_id=2428&cache=sr

1. jasne i precizne ciljeve sa indikatorima koji na njih ukazuju;
2. aktivnosti koje će dovesti do tih ciljeva;
3. aktere, odnosno konkretno utvrđene odgovornosti za realizaciju aktivnosti;
4. vremenski rok i
5. neophodne resurse (na prvom mestu finansijska sredstva).

Ukratko, kada se sagledaju uslovi za dobro i kvalitetno upravljanje u Srbiji (a na osnovu ranije datog „lanca“) mogu se konstatovati veoma slabe početne i završne karike (opšte vrednosti, nacionalni plan razvoja, ali i nedostatak uhodanog mehanizma praćenja efekata realizovanih akcija vlasti), dok postoje osnove središnjeg dela ovog lanca (sektorske strategije, vladini dokumenti). Ove manjkavosti utiču na to da u samom sistemu postoje problemi koji osujećuju utvrđivanje objektivnog i lako saopštivog učinka rada vlasti. Drugim rečima, u Srbiji još uvek nedostaju elementi (uslovi) za *kontinuirano i sistematizovano objektivno nadgledanje učinka vlasti – javnog upravljanja*.

Ovo nije samo tehnički problem nedostatka pojedinih aspekata javnog upravljanja. Jer da je samo to u pitanju problem bi se mogao rešiti relativno lako, usvajanjem rešenja razvijenijih društava. Ovde se radi i o političkoj kulturi i navikama u javnom komuniciranju i medijima u kojima se ne insistira dovoljno na konkretnim podacima, indikatorima i dokumentima. Ovo je delimično posledica nedovoljne opšte informisanosti o značaju evaluacije politika, razvojnih indikatora i o tome koliko mogu biti moćno sredstvo objektivizacije učinka politike (a time razjašnjavanja šta je istina u javnom diskursu). Međutim, ovo je i posledica lagodnosti koje vladajuća struktura uživa u takvim uslovima. Naime, ako buduće javne politike nisu „do kraja obećane“ već su samo najavljene njihove konture, bez obećanja konkretnih rezultata, u slučaju neuspeha i spornih politika, njihovim zastupnicima (političarima i funkcionerima) je mnogo lakše da se brane i da na osnovu svoje rečitosti ili čestog prisustva u medijima ubeđuju građane u ispravnost sopstvene politike i pored objektivnih promašaja. Ova situacija zadire u srž demokratskog procesa i kvari ga, jer će građani podržavati/osporavati političare i partije na osnovu utiska koji je o njima stvoren, često na emocionalnim osnovama, a ne na osnovu njihovih objektivnih rezultata. Značajnu i neposrednu ulogu u sprečavanju ovakvih tendencija imaju mediji, a posrednu ulogu visokoobrazovne institucije na kojima se školuju budući akteri javnog života (novinari, funkcioneri, službenici i sl).

5. KA MOGUĆIM UNAPREĐENJIMA

Načelno, rešenja kojima se može unaprediti postojeća situacija i konstatovani problemi mogu se potražiti u dve ravni/dimenzije:

1. reformski modeli i inostrana iskustva i standardi, a naročito kada je reč o evropskim statističkim podacima koji ukazuju na stepen razvijenosti određenog područja i

2. unapređenje odgovarajuće (demokratske i političke) kulture kojom će kritična masa ljudi (funkcionera, zaposlenih u medijima, građana i javnosti uopšte) uvideti značaj tehnika objektivnog sagledavanja učinka vlasti i insistirati na tome iz uverenja u ispravnost ovog pristupa.

Od sedamdesetih godina prošlog veka usled tzv. krize upravljanja (Sørensen 2004, 107) dolazi do reformskih talasa širom sveta koje su imale zajednički imenitelj a to je težnja ka boljem, tj. efikasnijem javnom upravljanju. Iako su različite države različitim putevima nastojale da dođu do svog cilja, a što je zavisilo i od vrednosnog sistema i dominirajuće ideologije datog društva i države, brojna iskustva se mogu grubo grupisati u nekoliko osnovnih modela reformi: vestminsterski, američki i holandsko-danski (naziva se i skandinavski), (Stančetić 2015, 126–132). Među brojnim reformskim instrumentima jesu i oni kojima se pokušavalo da se, sa jedne strane, javnim menadžerima da dovoljno slobode i diskrecije (kako bi mogli fleksibilno da reaguju u kompleksnom i stalno promenljivom društvu), ali istovremeno i da se jasno odredi njihova odgovornost, te da se spreči moguća zloupotreba te slobode i fleksibilnosti.⁸

U tom nastojanju u Velikoj Britaniji se rešenje videlo u upravljanju javnim politikama zasnovano na principu fokusiranosti na rezultate.⁹ To podrazumeva da vlast (koja se posmatra kao naručilac posla, npr. ministarstvo) postavlja precizne ciljeve koje treba ostvariti, a različite organizacije (upravne organizacije, agencije, organizacije civilnog društva) se takmiče za dobijanje (obavljanja) tog javnog posla. Ovo podrazumeva da organizacija ili agencija koja obavlja određeni posao ima sa ministarstvom potpisan ugovor u kome su dve ključne stvari svota novca koju agencija dobija i ciljevi koje mora da ostvari. Suština ovog pristupa je u tome da agencija može slobodno da raspolaže dobijenim novcem sve dok ostvaruje zacrtane ciljeve. Ovi ugovori su javni, a postoje jasno definisani indikatori koji ukazuju na to da li je cilj ostvaren, tako da su mogućnosti spekulacija svedeni na najmanju moguću meru. Sa tim u vezi je i nova uloga vlasti. Ona se povukla iz uloge neposrednog izvršioca posla u ulogu standardizatora usluga i neprestanog praćenja i nadgledanja ostvarenih rezultata. Stoga britanske

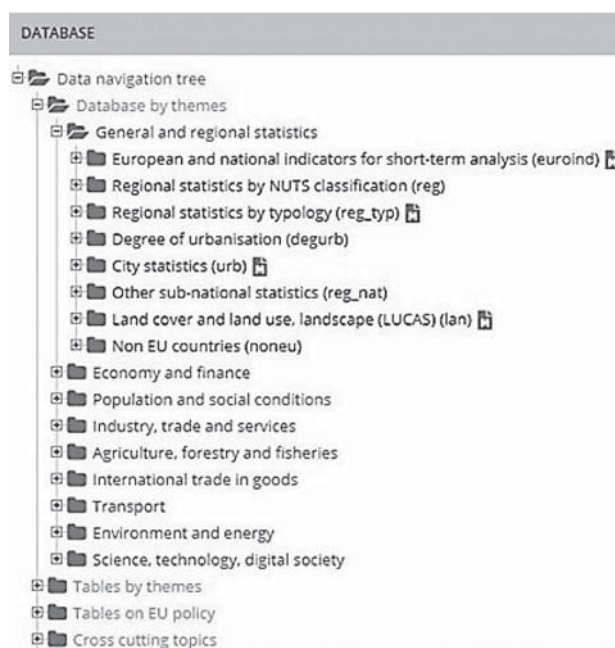
8 Ovim pitanjem se bavio i poznati politički teoretičar Robert Dal koji je ovaj problem odredio kao dilemu prava naspram korisnosti. U svojoj knjizi *Dileme pluralističke demokratije* piše: „Organizacije mogu iskoristiti priliku da povećaju ili održavaju nepravdu, umesto da je smanjuju, da podstiču uski egoizam svojih članova na uštrb brige za šire društveno dobro i, čak, da oslabe ili unište demokratiju. Organizacije, dakle, poput pojedinaca, treba da imaju određenu autonomiju i, istovremeno, treba da budu pod kontrolom”. (Dal 1994, 27)

9 Uvođenje modela upravljanja zasnovanog na rezultatima odvijalo se u kontekstu paketa drugih reformi. Naime, uvođenju ovog modela prethodilo je rasterećenje javne uprave kroz izdvajanje organizacionih jedinica iz državne uprave i pretvaranje u nezavisna tela i agencije. Tako je vlast, tj. uprava postala „manja” jer je iz uloge neposrednog upravljača (realizatora poslova) prešla u ulogu naručioca (javnih) poslova, i nekog ko definiše ciljeve i standarde.

vlasti imaju pre svega neposrednu ulogu u početnom i krajnjem stadijumu javne politike, tj. u utvrđivanju javnih problema (a time i ciljeva koje treba ostvariti), zatim indikatora koji na njih ukazuju i u fazi vrednovanja, odnosno utvrđivanja ostvarenosti ciljeva. Nasuprot tome, u kreiranju konkretne javne politike i njenoj realizaciji ključnu ulogu imaju nezavisne agencije i stručne organizacije. Sa ovim u vezi je još jedan važan pojam a to je benčmarking. On podrazumeva poređenje rada istih organizacija na različitim područjima ili poređenje organizacija sa samim sobom u različitim vremenskim periodima na osnovu kvantitativnih pokazatelja.

Drugi važan segment postojećih iskustava i prakse jesu razvojni indikatori koji su već razvijeni i postoje na nivou EU, ali i sve dostupnije, tj. otvorene baze podataka (*open data*).

Značaj indikatora je u tome što ukazuju na stanje (neke pojave) u određenom sektoru u državi kao celini ili nekom njenom području (regionu). EU je razvila bogat set indikatora i indeksa koji omogućavaju poređenja i unakrsne preglede različitih sektora. Stoga je i za Republiku Srbiju od velikog značaja da potpuno uskladi svoj statistički sistem indikatora koji postoji na nivou EU (odnosno sa EVROSTAT standardima).



Slika 2. Izvor Eurostat – Your key to European statistics: https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database?p_p_id=NavTreeportletprod_WAR_NavTreeportletprod_INSTANCE_nPqeVbPXRmWQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view

Na osnovu indikatora je moguće vršiti ocenjivanja, klasifikacije, procenjivanja i predviđanja pojave na koju se odnose. Oni takođe omogućavaju poređenje pojava različitih područja, ali i poređenje jednog područja sa samim sobom u različitim vremenskim intervalima, što je odličan osnov za merenja uspeha neke javne politike. Primeri indikatora su bruto društveni proizvod, stopa nezaposlenosti, prirodni priraštaj, itd. Kombinacijom indikatora dobijaju se još složeniji pokazatelji – indeksi (npr. indeks razvoja, indeks siromaštva...).

Sve ovo upućuje na značaj indikatora kao osnove za savremeno efikasno (javno) upravljanje. Na osnovu njih se izvode zaključci koji problemi postoje u nekom području i koju politiku treba preduzeti. Isto tako, na osnovu njih se može precizno ustanoviti da li je doneta politika postigla očekivane rezultate i da li treba nastaviti sa istim kursom akcija ili ih obustaviti. Na taj način se uklanja ili bar značajno smanjuje mogućnost manipulisanja, odokativnog procenjivanja i predstavljanja neke politike uspešnom i kada ona to realno nije. Zapravo, implementacijom preciznog seta indikatora se u oblasti politike i upravljanja uvode modeli naučnog i stručnog upravljanja gde odluke neće više biti uslovljene nečijim subjektivnim mišljenjem i sklonošću već objektivnim pokazateljima stanja. Ovo je od velikog značaja za širu političku zajednicu, jer se objektiviziranjem politike smanjuje mogućnost demagogije i lažnog predstavljanja rezultata što, u krajnjoj instanci, može da dovede do efikasnijeg i kvalitetnijeg upravljanja.

Međutim, da bi došlo do stvarnog unapređenja u ovoj oblasti nije dovoljno samo uvesti određeni koncept ili model rada. Neophodan je permanentan rad na informisanju i navikavanju na nove standarde. Političari verovatno neće insistirati na objektivnom merenju sopstvenog učinka, zbog već opisanog njihovog komfora u uslovima relativizacije javnih politika. Oni od koga se najpre očekuje da na tome insistiraju jesu novinari i mediji. Ako političar više puta bude izložen određenom načinu razgovora i ako se insistira na razvojnim indikatorima, on će na to početi da se navikava, a tim pre ako su i formalno uvedene neke novine/reforme. Mediji bi trebalo da podržavaju i daju prednost sagovornicima koji pristaju na novi oblik komunikacije (da pričaju o konkretnim merama, ciljevima, troškovima, da objašnjavaju zašto je određena opcija izabrana i sl). Osim toga, izuzetno je važna statistička i analitička služba koja treba da bude osnov za izradu jasnih i dostupnih izveštaja o stanju u datom sektoru.

Ovo nije proces koji se može spontano odigrati. On mora biti pažljivo planiran i na njemu treba strateški raditi. Osnova uspeha jednog ovakvog procesa jesu nove generacije, a u tom smislu posebno važnu pažnju imaju obrazovne institucije a pre svega visokoškolske ustanove društveno-humanističkog opredeljenja u kojima se školuje znatan broj budućih javnih delatnika.

6. ZAKLJUČAK

Problematika doba dezinformacija i dezinformisanja građana ostaje otvorena i ukoliko se prepusti spontanosti izgledno je da će u budućnosti postajati sve složenija s obzirom na rast količine i dostupnosti (dez)informacijama. Savremene informacione i komunikacione tehnologije i pametni telefoni (zapravo mini kompjuteri) i gotovo stalno prisustvo na internetu sve većeg broja građana nastaviće da postavljaju izazove u pogledu istine.

Kada je reč konkretno o informacijama koje se odnose na učinak vlasti i istinito i pravovremeno informisanje građana, pomenuti izazovi svakako neće zaobići ni ovu oblast. Ipak, to ne znači nužno da je ispred nas vreme u kome će se teško (ili uopšte neće) razaznavati istina od neistine. Rešenja postoje i ona se nalaze u uspešnim modelima savremenog javnog upravljanja, etici, obrazovanju i demokratskoj političkoj kulturi. Naravno, ova rešenja nisu „instant“ i od njih se ne mogu očekivati trenutni efekti. Strategija sprečavanja dezinformisanja građana mora da bude mudro osmišljena i da se tretira kao dugoročan proces na kome treba stalno raditi.

LITERATURA

- Ahrne, Göran, Nils Brunsson. 2008. *Meta-organizations*. Cheltenham (UK) & Northampton (USA): Edward Elgar.
- Berkowitz, Héloïse, Sanne Bor. 2017. "Why meta-organizations matter: A response to Lawton et al. and Spillman". *Journal of Management Inquiry*, SAGE Publications, Vol. 27, Issue 2.
- Bor, Sanne. 2014. *A Theory of Meta-Organisation – An Analysis of Steering Processes in European Commission-funded R&D 'Network of Excellence' Consortia*. Helsinki: Hanken School of Economics.
- Dal, Robert. 1994. *Dileme pluralističke demokratije*. Beograd: BIGZ.
- Dorđević, Snežana. 2008. *Vlasti u akciji – svet javnih usluga*. Beograd: FPN.
- Fukuyama, Francis. 2000. *Social Capital and Civil Society*. IMF Working paper WP/00/74, 2000.
- Hisschemöller M. & Hoppe R. 1996. "Coping with intractable controversies: The case for problem structuring in policy design and analysis". *Knowledge and Policy*, 8, 47–72.
- Hisschemöller M., Hoppe R., Groenewegen P. & Midden CJH. 2001. "Knowledge use and political choice in Dutch environmental policy: A problem-structuring perspective on real life experiments in extended peer review". In: M. Hisschemöller, R. Hoppe, WN Dunn & JR Ravetz (Eds.). *Knowledge, power, and participation in environmental policy analysis* (pp. 437–470). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

- Hobs, Tomas. 2004. *Levijatan – Građa, oblik i moć crkvene i građanske države*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Jones, C. O. 1984. *An Introduction to the study of public policy*. Fort Worth, USA: Harcourt Brace College Publishers.
- Matić, Milan, Podunavac, Milan. 1997. *Politički sistem – teorije i principi*. Beograd: FPN.
- Matić, Milan, Podunavac, Milan (urs.) (1993). *Enciklopedija političke kulture*. Beograd: Savremena administracija.
- Patton, Carl V., Sawicki, David S., Clark, Jennifer, J. 2016. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Third Edition, London and New York: Routledge.
- R. A. W. Rhodes. 2008. "Policy network analysis". In: Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, New York: Oxford University Press, pp. 425–442.
- Roza, Harmut. 2019. *Odnosi prema svetu u doba ubrzanja*. Beograd: Akademska knjiga.
- Simeunović, Dragan. 2009. *Uvod u političku teoriju*. Beograd: IPS.
- Sørensen, Georg. 2004. *The Transformation of the State – beyond the Myth of Retreat*. New York: Palgrave Macmillan.
- Stančetić, Veran. 2020. *Odlučivanje u javnom sektoru*. Beograd: FPN.
- Stančetić, Veran. 2015. *Reforma javne uprave – ka novoj javnoj upravi*. Beograd: FPN.

Veran Stančetić

OPPORTUNITIES FOR AN OBJECTIVE VIEW OF THE GOVERNMENT'S PERFORMANCE IN THE AGE OF DISINFORMATION

SUMMARY

Determining the objective work performance of a particular government today is a challenging task, especially in areas with poorly developed political culture. Representatives of the government (as well as the media controlled by the government) exaggerate and glorify it, while the same effect is discredited by opposition-minded actors. The question arises: what is the truth in such a discourse and can it be established objectively? The answer to this question is positive, and lies in the consistent application of knowledge of scientific disciplines such as: Science of Organization and Governance and Public Policy Studies. A very important element of objectively determining the effects of government work are development indicators for many areas of public policy

(health, education, tourism, transport, etc.) that are already applied in more developed countries, and are particularly well established at the EU level. They are based on well-organized and easily accessible public data, as well as quality statistical service. The focus of this paper is not only on the techniques of determining the objective performance of the government, but also on the social conditions that need to be provided in Serbia in order for their application to come to life in practice. An important role in building these conditions is played by educational institutions, which take care of the future generations of journalists' education, political scientists and all people who are involved in public life in various ways.

KEYWORDS: government, performance measurement, strategic management, meta-organizational management, development indicators.