

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

мр Срђан Т. Кораћ

**ЕТИЧКА ДИМЕНЗИЈА
ЈАВНЕ УПРАВЕ**

докторска дисертација

Београд, 2013. године

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Srđan T. Korać, M.A.

**ETHICAL DIMENSIONS OF
PUBLIC ADMINISTRATION**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2013

Ментор:

Доцент др Дејан Миленковић
Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

Чланови комисије:

Редовни професор др Чедомир Чупић
Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

Научни саветник др Александар Фатић
Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд

Датум одбране:

ЕТИЧКА ДИМЕНЗИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ

Резиме

Дисертација настоји да утврди како нормативне и институционалне претпоставке организације рада савремене јавне управе стварају окружење погодно за морално исправно поступање јавних службеника и тиме утичу на квалитет пружања јавних услуга, обликовање и спровођење јавних политика и заштиту јавних интереса, а дугорочно на остварење концепта добре управе и основних људских права и демократских вредности. Анализа је спроведена на узорку модела организације јавних управа у постиндустријским полиархијама (америчком, британском, немачком, француском и шведском), а критеријум одабира је био значај за развој теорије и праксе јавне управе и утицај на развој бирократије у осталим земљама. Анализа је усмерена и на етичку раван реформе јавне управе у Србији, као посткомунистичкој земљи која покушава да угради и примени међународне стандарде и добру праксу развијених демократија у области етике јавне управе. Временски оквир испитивања су последња декада двадесетог и прве декада двадесет првог столећа, док је у случају Србије узето краће раздобље – мандати последње две владе. Природа предмета истраживања захтевала је примену хипотетичко-дедуктивне методе, методе историографије и компаративне методе као општенаучних метода, док су на оперативном нивоу коришћене структурно-функционална анализа, анализа садржаја и метод случаја.

Историјски преглед развоја бирократије и политичко-филозофских идеја о доброј владавини указао је на временску и цивилизацијску универзалност етичке димензије рада чиновника. Улога јавне управе у савременом политичком поретку размотрена је у контексту постојећих теоријских сазнања више дисциплина политичких наука о јавној управи, а етика јавне управе смештена је у контекст најзначајнијих увида филозофије морала. Након разјашњавања термина и појмовног одређења јавне управе, етике и етике јавне управе, указано је на највеће проблеме који су током последњих двадесетак година ометали функционисање јавних администрација у постиндустријским демократијама. Будући да морално погрешно понашање јавних службеника може да угрози живот, здравље, имовину и општу добробит грађана, детаљно су описани облици нарушавања етике јавне управе – претходно разврстани на основне облике (корупцију, сукоб јавних и приватних интереса и остале облике етичких прекршаја са елементима корупције) и пратеће облике (мање друштвено опасне). На основу емпиријске грађе лоциране су и

жаришне тачке у пракси спровођења прописа и јавних програма у којима се појављују основни облици кршења етичких стандарда: одбрамбена и безбедносна политика, комуникација корпорација и јавне управе, политика просторног планирања и урбаног развоја, здравствена и образовна политика.

Полазиште овог истраживања може се сажети у претпоставци да ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења у организацији рада јавне управе стварају окружење погодно за морално исправно поступање јавних службеника. Поступање јавних службеника у складу са стандардима етике јавне управе сужава простор за појаву корупције у јавном сектору и на тај начин посредно подиже квалитет пружања јавних услуга, те осигурава обликовање и спровођење јавних политика и програма у складу са јавним интересима. Посматрано на дужи рок, морално исправно деловање јавних службеника значајно доприноси остварењу концепта добре управе и основних људских права и демократских вредности, а тиме посредно утиче на јачање поверења грађана у институције демократског политичког система. Због тога је критичко преиспитивање усредсређено на откривање да ли су нормативне и институционалне претпоставке ваљано осмишљене и отелотворене у пракси, као и да ли постоје евентуална структурна ограничења доследног поштовања етичких стандарда. Анализа је спроведена посредством тзв. стубова интегритета, односно четири показатеља постојања солидног основа за примену етике у раду јавне управе: 1) руковођења у јавној управи; 2) унутрашњих механизма за утврђивање одговорности; 3) управљања људским ресурсима; и 4) јавности рада. У оквиру првог стуба, као релевантни показатељи су коришћени степен политизације јавне управе и етичко вођство руководилачког слоја јавне управе. У оквиру другог стуба, анализирани су квалитет механизма заштите „дувача у пиштаљку”, дисциплинског поступка и дисциплинског кажњавања. У оквиру трећег стуба, управљања људским ресурсима, као релевантни показатељи су коришћени ваљаност поступка пријема нових јавних службеника, система напредовања, етичке обуке, уређивања спречавања сукоба јавног и приватног интереса и административне културе. У оквиру четвртог стуба, анализирани су остваривање права на приступ информацијама, објављивање информација о раду јавне управе и постојање административне и политичке воље да се начело јавности доследно поштује. Поред наведених стубова интегритета, анализиран је и утицај који имају нормативне и институционалне претпоставке деловања спољних контролних механизма рада јавне управе: политике кривичног прогона и кажњавања, државне ревизије, рада омбудсмана, парламентарне контроле и деловања организација грађанског

друштва. Дејство нормативних и институционалних претпоставки на стварање амбијента погодног за морално исправно професионално обављање поверених јавних послова, подробно је испитано са становишта постојећих и/или могућих импликација које поједина решења – примењена или потенцијално примењива – имају на избор појединих образаца понашања јавних службеника.

Налази истраживања указују да нормативне и институционалне претпоставке у постиндустријским полиархијама само делимично стварају радно окружење које погодује развоју морално исправног поступања јавних службеника. Ниједан од анализираних стубова интегритета и спољних контролних механизма не отелотворује у потпуности основне поставке деонтолошког модела и модела етике врлине – било због лошег дизајна, било зато што није у потпуности изграђен, или услед практичних дисфункционалности. Сваки стуб интегритета и спољни контролни механизам понаособ има недостатке који гледано појединачно не делују реметилачки, али ступањем у међудејство ометају стварање постојаног етичког радног окружења. Дугорочно је најопаснија прећутна примена минималистичког приступа у етици јавне управе, раширеног у већини развијених демократија, зато што оставља националне административне културе у „зачараном кругу” наметања моралне хетерономије.

Када је реч о Србији, контекст у којем се успоставља етика јавне управе далеко је тежи него у постиндустријским демократијама, услед административне традиције наслеђене из времена превласти ауторитарних поредака. Међународни стандарди су у великој мери уграђени у домаћи законодавни и институционални оквир, али је нормативна регулатива генерално недовршена, садржи правне празнине и непрецизности. Изградња радног окружења у јавној управи погодног за развој праксе поштовања етичких стандарда осујећена је високим степеном политизације руководећег слоја, лошим управљањем људским ресурсима и спорим искорењивањем културе тајности. Нови механизми спољне контроле рада јавне управе – омбудсман, државни ревизори и нове организационе јединице у полицији и правосуђу надлежне за борбу против корупције – за веома кратко време су почели да дају резултате, али Народна скупштина не користи у пуној мери контролна овлашћења док организације грађанског друштва нису успеле да успоставе делотворан надзор рада јавне управе. Вишегодишњи учинак на плану кривичног прогона и кажњавања озбиљних облика кршења етичких стандарда ограничен је структурним слабостима у организацији рада полиције и правосуђа и „кампањском” политиком кривичног прогона мотивисаном првенствено разлозима међустраничке борбе. Чак и да

нема раширене корупцијске праксе, опстајање административне традиције која је неосетљива за етику тешко да може дугорочно да осигура строго поштовање радних дужности. Оправдано се поставља питање да ли ће у описаним околностима већина јавних службеника моћи да изнесе огроман и сложен посао испуњавања стандарда Европске уније, како би Србија једног дана била, бар технички спремна за ступање у чланство.

Кључне речи: јавна управа, етика, морал, добра владавина, одговорност, управљање људским ресурсима, надзор, корупција, Србија.

Научна област: политичке науке

Ужа научна област: јавна управа

УДК: 351:174: 005.95/.96(497.11)

ETHICAL DIMENSIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION

S u m m a r y

The dissertation examines how the normative and institutional framework of modern public administration creates the work environment conducive to morally right behaviour of public servants, and how the normative and institutional framework affects the quality of delivered public services, the process of creation and implementation of public policies, and the protection of public interest. The dissertation also explores how the framework influence the implementation of good administration concept as well as the exercise of fundamental human rights in the long run. The analysis is being conducted on a sample model of the national public administrations in the post-industrial polyarchies (United States, Great Britain, Germany, France and Sweden). The selection criteria for each national model are its importance for development of theory and practice, and its impact on the development on public bureaucracies in other countries. The analysis also embraces the ethical perspective of the public administration reform in Serbia as an example of post-communist country that tries to incorporate and enforce international standards on public administration ethics, and to transfer best practices of old democracies. In terms of time, this research focuses on the last decade of the twentieth and the first decade of the twenty-first century, while in the case of Serbia the time period is reduced to the mandate of the last two Governments. The nature of the dissertation's topic requires the multiple discipline approach, and the use of hypothetico-deductive, comparative and case study research method, as well as historiography, structural-functional analysis, and content analysis method.

Historical overview of the rise of bureaucracy and the development of politico-philosophical ideas on good government points out universality of the ethical dimensions of bureaucrats' work through centuries and in a plethora of civilisations. The role of modern public administration in today's democratic political system is discussed in the context of a number of theories employed in the field of political science, particularly in study of public administration, while modern public administration ethics is set in the theoretical context of the most important insights of moral philosophy. Having clarified and explained terms and notions related to public administration, ethics in general, and public administration ethics, the author identifies the largest problems that have hampered the functioning of national public administrations in post-industrial polyarchies for the last two decades. Since the morally wrong behaviour of public servants may endanger the life, health, property, and welfare of citizens, the dissertation

addresses two types of breaches of public administration ethics — the basic types (corruption, conflict of interest, and other corruption-related breaches); and the marginal types of breaches (less dangerous). The most vulnerable spots for violating ethical standards are being located in policy implementation process, on the basis of empirical and anecdotal evidence, in the following policy sectors: defence and security, communication between corporations and public administration, urban planning, health and education.

The departing point of this research is the hypothesis which maintains that well conceived and consistently implemented the normative and institutional framework of public administration creates a work environment that supports morally right behaviour of public servants. Performance based on high ethical standards minimises corruption practices in the public sector, and thus indirectly increases the quality of public services, and provides the design and implementation of public policies in accordance with public interest. In the long run, morally right actions of public servants essentially contribute to the realisation of the concept of good governance and basic human rights, which all together build public trust in the institutions of political system. Hence, a critical examination is to reveal whether both the normative and institutional requirements are properly being developed and embodied in practice, and whether there are any potential structural constraints that may undermine full ethical compliance. The examination was conducted using the pillars of integrity, i.e. four indicators of how solid is base for the application of ethical standards in the performance of public administration: 1) management; 2) the internal mechanisms of determining responsibility; 3) human resources management; and 4) transparency. In the first pillar, relevant indicators are the degree of politicisation of public administration and ethical leadership of public administration managers. In the second pillar, the quality of protection mechanisms “whistleblowers”, disciplinary proceedings and disciplinary actions are analysed. In the third pillar, the selected indicators are the quality of the recruitment procedure, the mechanism of promotion, educational training in ethics, prevention of conflict of interests, and administrative culture. In the fourth pillar, the Ph.D. candidate analyses the exercise of the right to access information, regular disclosure of information related to performance of public administration, and the existence of administrative and political will consistent with the public principle. In addition to these pillars of integrity, the author analyses the impact of the normative and institutional framework of the following mechanisms of the external control of public administration: criminal prosecution and penal policy, performance of the state audit institution and Ombudsman institution, parliamentary oversight and activities of civil society organisations. The effect of normative and institutional

framework on setting up an environment conducive to the morally right conduct of assigned public affairs is thoroughly examined from the standpoint of existing and/or potential implications that some decisions — either applied or potentially applicable — have or may have on how public servants choose specific behavioural patterns.

Research findings indicate that normative and institutional conditions in postindustrial polyarchies partially create a working environment that supports morally right acts of public servants. Neither any of the analysed pillars of integrity nor any of external control mechanisms fully embody the basic principles of deontological model and the model of virtue ethics — either because of poor design or because it is not fully built, or due to dysfunctions in the performance. Each pillar of integrity as well as each external control mechanism taken individually has its own flaws that are not much disruptive, but as they interact with each other they prevent the formation of a stable ethical work environment. Eventually, the biggest threat comes from using the tacit minimalist approach to ethical compliance in public administration — which does already seem to be widespread in old democracies — because this sort of approach leaves the national administrative culture in the “vicious circle” of imposing moral heteronomy.

When it comes to Serbia, the context in which the public administration ethics is to be established is far more difficult than in the post-industrial polyarchies, primarily due to deep rooted administrative tradition inherited from the previous authoritarian regime, with the mind-set insensitive to moral thinking and decision making. International standards are largely incorporated into the domestic legal and institutional framework, but the legislation is still incomplete, and contains a number of legal gaps and imprecise provisions. Building a work environment in public administration favourable to the development of practice of respecting ethical standards is being hampered by the high degree of politicisation of the public administration managers, poor human resources management and the slow eradication of the culture of secrecy. The new external control mechanisms — the ombudsman, supreme state auditors and new organizational units in the police and judiciary in charge of fighting corruption — in a very short time have started to bear fruit, but the National Assembly have not used fully its control powers, while the civil society organisations have failed to establish effective oversight of the Serbian public administration. The limited results of criminal prosecution and penal policy with a view to serious violations of ethical standards, are outcome of structural weaknesses in the organisation of policing and justice and of the criminal prosecution “campaigns” motivated primarily by constant clash of party interests in political arena. It is unlikely that the survival of the administrative tradition that is so insensitive to ethics may ensure

strict compliance with job duties in the long-term perspective. The author concludes that in such circumstances the majority of Serbian public servants are not able to carry out a tremendous and complex task of meeting the EU standards, so as to Serbia will become — at least technically — ready for full membership.

Key words: public administration, ethics, good governance, accountability, responsibility, human resource management, democratic oversight, corruption, Serbia.

Research field: Political Science

Research sub-field: Public Administration

UDC: 351:174: 005.95/.96(497.11)

С А Д Р Ж А Ј

УВОД:

„Управни дефицит” у савременом демократском поретку 1

ПРВИ ДЕО:

Теоријски оквир

1.1. Јавна управа	24
1.1.1. Преглед настанка и развоја државне/јавне управе	24
1.1.2. Терминолошко и појмовно одређење	75
1.1.3. Улога јавне управе у савременом демократском поретку	85
1.1.4. Структурална обележја савремене јавне управе	105
1.2. Етика јавне управе	111
1.2.1. Појмовно одређење	121
1.2.2. Етика у управљању државом предмодерног доба	132
1.2.3. Етика јавне управе у савременом демократском поретку	141
1.2.4. Модели етике јавне управе	154

ДРУГИ ДЕО:

Проблеми у раду савремене јавне управе

2.1. Облици нарушавања етике јавне управе: појмовно одређење	198
2.1.1. Корупција	200
2.1.2. Сукоб јавних и приватних интереса	211
2.1.3. Остали облици кршења етике јавне управе са елементима корупције	216
2.1.4. Пратећи облици нарушавања етике јавне управе	218
2.1.5. Последице морално погрешног понашања	222
2.2. Преглед најзначајнијих видова нарушавања етике у пракси савремене јавне управе	229
2.2.1. Одбрана и безбедност	230
2.2.2. Корпоративни свет	232
2.2.3. Политика просторног планирања и урбаног развоја	239
2.2.4. Здравство	241
2.2.5. Образовање	243

ТРЕЋИ ДЕО:

Стубови интегритета

3.1. Руковођење у јавној управи	248
3.1.1. Однос изабране власти и каријерних јавних службеника	249
3.1.2. Питање етичког вођства	275
<i>Закључак</i>	290

3.2. Унутрашњи механизми за утврђивање одговорности	297
3.2.1. Заштита „дувача у пиштаљку”	303
3.2.2. Дисциплински поступак	317
3.2.3. Кажњавање	328
<i>Закључак</i>	334
3.3. Управљање људским ресурсима	339
3.3.1. Пријем нових службеника	342
3.3.2. Напредовање	349
3.3.3. Етичка обука	356
3.3.4. Сукоб јавног и приватног интереса	363
3.3.5. Административна култура	378
<i>Закључак</i>	386
3.4. Јавност рада	392
3.4.1. Остваривање права на приступ информацијама	401
3.4.2. Објављивање информација о раду јавне управе	408
3.4.3. Административна и политичка воља да се начело јавности доследно поштује	414
<i>Закључак</i>	427
 <i>ЧЕТВРТИ ДЕО:</i>	
Спољни контролни механизми рада јавне управе	
4.1. Политика кривичног прогона и кажњавања	437
4.1.1. Пријављивање кривичног дела	438
4.1.2. Мере делотворног кривичног прогона	439
4.1.3. Институције кривичног правосуђа	444
4.2. Државна ревизија	452
4.2.1. Државна ревизија у моделу новог јавног руковођења	452
4.2.2. Задаци државних ревизорских институција	453
4.2.3. Ограничења контролне улоге државних ревизора	457
4.3. Омбудсман	458
4.3.1. Положај и улога омбудсмана у политичком поретку	458
4.3.2. Основна и посебна овлашћења националних омбудсмана	460
4.3.3. Поступак подношења притужбе омбудсману	465
4.2.4. Домети омбудсмана у контроли стања интегритета јавне управе	466
4.4. Парламентарна контрола	471
4.4.1. Законодавна улога	471
4.4.2. Контрола спровођења јавних политика	472
4.4.3. Буџетска контрола	474
4.4.4. Парламентарне истраге, саслушања и посланичка питања	475
4.4.5. Ограничења делотворности парламентарне контроле	482
4.5. Организације грађанског друштва	485
<i>Закључак</i>	495

ПЕТИ ДЕО:

Етика јавне управе у посткомунистичком друштву: пример Србије

5.1. Искуство посткомунистичких земаља	505
5.2. Поглед у националну прошлост	511
5.3. Реформа јавне управе у Србији у контексту изградње етичких претпоставки	522
5.3.1. Контекст реформе	522
5.3.2. Концептуалне мањкавости нормативног оквира	526
5.3.3. Стубови интегритета јавног службеника у Србији	528
<i>Закључак</i>	565
<i>ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА</i>	570
<i>Литература</i>	578
<i>Биографија кандидата</i>	607
<i>Изјаве о ауторству, истоветности штампане и електронске верзије докторске дисертације и њеном јавном коришћењу</i>	608

УВОД:

„Управни дефицит” у савременом демократском поретку

Формулација проблема истраживања

Јавна управа као једна од најстаријих институција политичког поретка у озбиљној је кризи у свим државама, богатим и сиромашним, јер је њен организациони капацитет пренапрегнут. Амбис између обећања политичара и исхода јавних политика све је дубљи зато што бирократски апарат суштински пати од неспособности да спроведе јавне функције и владине планске циљеве. Реч је о феномену који се у академској литератури назива бирократским или управним неуспехом (*bureaucratic/administrative failure*).¹ Никада није бирократија била разгранатија и већа, нити је нудила толико разноврсних јавних добара и услуга као данас, али грађанима као крајњим корисницима идеал друштвене правде делује све замагљенији и удаљенији. Отуда све већа сумња јавности у искреност настојања власти да поправи углед јавних службеника.

Снажна критика рада јавне администрације једно је од општих места у јавном говору и медијима од доласка неоконзервативних влада у развијеним земљама почетком осамдесетих година двадесетог века, премда је у мањој мери била присутна и пар декада раније. Идеологија неоконзервативизма, подупрта неокласичном економском теоријом и програмски оличена у тачеризму (*Thatcherism*) и реганомији (*Reaganomics*), заговарала је разградњу скупе и нефункционалне државе друштвеног старања (*welfare state*). Створена у раздобљу обнове и привредног раста после Другог светског рата, држава друштвеног старања постала је три декаде касније оптерећена централизованом јавном управом и строго омеђеним формалним правилима и процедурама. Представљено становиште можда је најпластичније сажео Роналд Реган (Ronald Reagan) у јануару 1981. године, када је у говору приликом ступања на дужност председника САД рекао да: „(у) садашњој кризи влада није решење нашег проблема; влада јесте проблем”.²

¹ Детаљније у: Brian Dollery, “The influence of economic theories of government failure on public management reform”, in: Shaun F. Goldfinch and Joe L. Wallis (eds), *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton (MA), 2009, pp. 21–29. Постоје опречна виђења заснована на емпиријским доказима у прилог тврдњи да је највећи број грађана заправо задовољан радом јавних служби. Видети у: Charles T. Goodsell, *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, CQ Press, Washington D.C., 2004.

² “Ronald Reagan Inaugural Address”, 20 January 1981, www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=43130#axzz1REEUhyGs, 20/08/2011.

Уследиле су две декаде реформи, спроведених прво у земљама англосаксонске управне традиције, а потом и у осталим чланицама Организације за економску сарадњу и развој (*Organization for Economic Cooperation and Development* – OECD). Реформске мере су се састојале од преноса јавних функција на приватни и непрофитни сектор и пресађивања управљачке културе из привреде у домен јавне управе – све у складу са уверењем да је најбоља она влада која најмање кошта грађане. Организација и пракса корпоративног руковођења требало је да повећају ефикасност у пружању јавних услуга применом еластичности у ангажовању службеника и приватних предузећа, развојем предузетничког духа, преузимањем ризика ради остварења профита, смањењем трошкова и увођењем стриктне одговорности за постигнуте резултате.³ На тај начин, јавна администрација заснована на идејама, методама и искуству руковођења приватним предузећем у околностима деловања тржишних механизма, требало је да пружи већи квантитет и квалитет јавних услуга за једнак износ средстава расположивих у државном буџету. Део промена био је усмерен на јачање дискреционог права руководиоца у одлучивању и контроли рада подређених службеника, развијање мерљивих стандарда за оцењивање радног учинка.

Ефикасност и делотворност нису апсолутне вредности којима савремена јавна управа треба да тежи у свом раду, већ се оне морају мерити у односу према другим вредностима демократског поретка. Као што духовито примећује Доналд Савои (Donald J. Savoie), у предузећу није толико важно ако 10 одсто времена радите погрешно докле год доносите профит, док у држави није толико важно ако 90 одсто времена радите исправно јер ће у средиште пажње доћи оних 10 одсто када сте грешили.⁴ Инсистирање на остварењу „чисте” ефикасности, присутно у стратешком промишљању побољшања рада јавне управе, у пракси је одвело руководиоце и јавне службенике у сукоб са демократским вредностима, попут одговорности, транспарентности, људских права и слобода, једнакости, политичке партиципације, дистрибутивне правде, поверења итд. Да се послужимо метафором Дејвида Озборна

³ Tony Bovaird and Elke Löffler, “Understanding public management and governance”, in: Tony Bovaird and Elke Löffler (eds), *Public Management and Governance*, Routledge, London and New York, 2003, p. 6. Такође, опширније видети у: Снежана Ђорђевић, *Власти у акцији: свет јавних услуга*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду и Чигоја штампа, Београд, 2008.

⁴ Donald J. Savoie, “What is Wrong With the New Public Management?”, in: Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind (eds), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, Elsevier/JAI Press, Oxford, Amsterdam, San Diego, 2006, p. 596.

и Теда Геблера (David Osborne, Ted Gaebler) о држави као броду: они који су за крмом имају далеко већу моћ да одреде куда плови брод од оних који веслају.⁵ Они који управљају бродом као да су заборавили у чијем је брод власништву.

Претерана примена менаџерских стратегија и тактика довела је до својеврсне дифузије јавних функција у регулацији друштвених процеса и преусмеравања националног развоја са државних делом и на недржавне актере. Држава, предузећа и организације грађанског друштва постали су међусобно зависни актери у процесу креирања и спровођења јавних политика. Ланац делегирања јавних овлашћења и надлежности продужен је и искомпликован. Међудејство умрежених јавних служби, приватног и невладиног сектора „замаглило” је границу између подручја јавног и приватног и, последично, показало слабости у погледу ваљане заштите и унапређења јавног интереса. Усложњавање механизма одговорности јавних функционера и службеника, а посредно и одговорности изабране власти уопште, створило је својеврсан јаз између јавних институција и грађана као непосредних корисника јавних услуга, што на дужи рок може да подрије демократски легитимитет. Грађани су посредно сведени на потрошаче јавних услуга које, према објашњењима заступника неоконзервативне идеолошке матрице о влади као бизнису, занима само корист, а не и квалитет политичке димензије односа са властима. Бројне критике упућене на рачун примене идеје приватног предузетништва у јавној управи могу се свести на аргумент да тржишна начела у управљању јавним сектором не само да нису примењива – будући да се владине активности не спроводе сходно мерилу највеће могуће исплативости, већ да би оствариле неки јавни интерес – него и прете да суштински ограниче учешће грађана у решавању питања од важности за читаву политичку заједницу.⁶

Откривање бројних корупцијских скандала током претходне две декаде на свим нивоима власти постиндустријских друштава сведочи о постојању озбиљних облика нарушавања интегритета јавне управе, те искуствено поткрепљује злослутну претпоставку Ричарда Родса (Richard Rhodes) да би због уграђених мана руковођење јавним пословима помоћу менаџерских метода и техника могло да буде „катастрофа

⁵ David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading (MA), 1992.

⁶ Steven G. Koven, “Bureaucracy, Democracy, and the New Public Management”, in: Ali Farazmand (ed.), *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, Boca Raton, 2009, pp. 146–148.

у најави”.⁷ Велика материјална штета и занемаривање, или чак отворено кршење етичких стандарда утицали су на смањење ефикасности рада јавне управе и, пружањем лошијег квалитета јавних услуга, произвели код грађана осећање да не могу у потпуности да остваре сва уставом зајамчена права. Утолико се може говорити о појави нове кризе у функционисању савременог демократског поретка – настанку „управног дефицита”.

Обим и дубина управног дефицита варирају од земље до земље и непосредно зависе од природе националног административног система. У посткомунистичким земљама попут Србије, грађани отежано остварују основна права – на пример право на приступ јавним здравственим услугама или чекају данима на издавање личних и других докумената значајних за остваривање осталих грађанских права, док јавне службе нису у стању ни да успоставе елементарни комунални ред у погледу сузбијања непрописног паркирања, одлагања смећа, уличне продаје, незаконите изградње итд. Најдубља криза у виду мањка административне способности присутна је у сиромашним и неразвијеним друштвима Африке и Азије, где јавне институције, које су тек у повоју, нису способне да осигурају чак ни елементарну безбедност и опстанак грађана због племенских сукоба и оскудица у храни, пијаћој води, лековима и слично.

Појаву и раст управног дефицита проузрокује више чинилаца повезаних са друштвеним процесима у тзв. добу глобализације. Савремена јавна управа проживљава исте изазове, притиске, кризе и промене кроз које пролазе држава и грађани на прелазу из модерности у постмодерност.⁸ Поједини теоретичари оцењују да јавна управа никада у историји није деловала у овако узбурканом окружењу, а и када је пролазила кроз преображаје нису се одвијали одједанпут, тако коренито, брзим и наглим корацима, а опет са толико противречности и уз велику пометњу.⁹ Национална држава се суочава са безбедносним изазовима и претњама – попут уништавања животне средине, организованог криминала, тероризма, илегалних миграција, етничких и верских сукоба, грађанских немира итд. – на које

⁷ Laurence E. Lynn Jr, *Public Management: Old and New*, Routledge, London and New York, 2006, p. 129.

⁸ Опширније о обележјима политике постмодерног доба погледати у: John R. Gibbins and Bo Reimer, *The Politics of Postmodernity: An Introduction to Contemporary Politics and Culture*, Sage Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, 1999, pp. 94–133.

⁹ Gerald Caiden, “The Administrative State in a Globalizing World: Some Trends and Challenges”, in: Eric E. Ottenyo and Nancy S. Lind (eds), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, op. cit., p. 515.

традиционални институционални одговори не дају резултате. Растући значај глобалних тржишта, међународних интеграција и брзог кретања капитала захтева у појединим областима јавних политика преношење дела суверенитета са националног на међународни или, у случају Европске уније, наднационални ниво; упоредо се одвија постепено „спуштање” јавних надлежности на ниже нивое деволуцијом и регионализацијом. Укупно посматрано, држава и њени службеници претрпани су преузетим обавезама у погледу испуњења све ширег круга зајамчених права и слобода и уопште животних очекивања. О немоћи националних власти да самостално решавају поједине јавне проблеме можда најбоље сведоче случајеви еколошких несрећа, попут Чернобиља и Фукушима, чији су узрок настанка и извор штетног утицаја далеко ван домашаја функционалног суверенитета свих погођених држава.

Управни дефицит извире делом из унутрашњих противречности организације јавних надлежности и употребе људских ресурса. Повремено понављање програма реструктурирања јавног сектора – једнако стресних за чиновнике и грађане – представља скоро очајничке покушаје владајућих елита да се суоче са променама које доноси постмодерност. „Учвршћену геометрију” традиционално устројене јавне управе наследила је „променљива геометрија” постмодерне бирократије, проистекла из захтева примене нових информационих и комуникационих технологија на којима почивају економија и друштво знања. У оси „променљиве геометрије” налази се организовање послова посредством хоризонтално уређених мрежа, са пројектом као основном оперативном јединицом (а не одељењем, сектором, дирекцијом итд.).¹⁰ Стање сталних промена организације и руковођења створило је динамичан радни амбијент, али са јаким осећајем несигурности јавних службеника, што је даље довело до дезоријентације, ослабљеног поистовећивања са циљевима организације и општег круњења морала запослених.

У позадини „таласа” разноврсних злоупотреба јавних функционера и службеника којима медији запљускују свакодневно јавност, стоји један од основних проблема повести политичког живота, па и савремене демократије – како остварити начело непристрасности у одлучивању о јавним пословима. Пристрасност није нимало

¹⁰ Michael Reed, “Beyond the Iron Cage?: Bureaucracy and Democracy in the Knowledge Economy and Society”, in: Paul du Gay (ed.), *The Values of Bureaucracy*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 115–137.

наивно одступање од честитог обављања јавне службе. Све раширенија пракса занемаривања јавног интереса ради испуњења приватних циљева говори да јавна управа није способна да осигура пуну и равноправну заступљеност потреба свих чланова једне политичке заједнице. У жељи да се прикажу као вични менаџери, јавним службеницима је важније да представе да је посао урађен, него да га стварно ураде. Све више забрињава проблем одсуства елементарног поштења у обављању свакодневних задатака на свим нивоима хијерархије, па чак и појединих организационих јединица у целини. О томе сведочи пример скандала који је 2005. године избио у САД око израде извештаја о стопи криминала у округу Броуард (Флорида). Намера руководства локалне полиције била је да прикаже пад стопе криминала у округу као непосредан радни учинак подређених службеника и личних управљачких способности, па су систематски вршени притисци на осумњичене да признају кривицу за пријављена кривична дела – која они нису ни починили.¹¹ На основу изнуђених признања и додатног произвољног смањивања броја кривичних дела појединих полицијских службеника, статистичким методама је створена лажна представа о одличним резултатима локалне полиције. Годину дана касније у Тексасу је откривен сличан скандал, овог пута у једној основној школи у Хјустону, када је просветна инспекција утврдила да су наставници помагали ученицима да што тачније ураде тестове из појединих предмета како би приказали улепшану слику о властитом професионалном залагању.¹² Да иронија буде већа, школа је пре откривања лажирања знања приказана као узор у веома гледаној телевизијској емисији Опре Винфри (Oprah Winfrey), а тадашњи председник САД поздравио је видан „напредак” ученика.

Морално погрешно понашање јавних функционера и службеника може проузроковати кобне последице по људску безбедност и урушити јавну инфраструктуру када се, на пример, несавесно управља пословима предупређења и контроле природних непогода. Лош одговор надлежних јавних служби на катастрофални удар урагана „Катрина”, који је августа 2005. године потопио Њу Орлеанс, десетине мањих насеља и индустријских постројења у више савезних држава на југу САД, још је један доказ о постојању озбиљног управног дефицита чак

¹¹ Curt Anderson, “Sheriff’s Detectives Are Caught Falsifying Crime Stats”, Associated Press, 16 February 2005, www.prisonertalk.com/forums/showthread.php?t=106877, 18/03/2011.

¹² Jennifer Radcliffe, “Criminal scope of HISD dropout scandal set to unfold”, *Chron – Houston and Texas News*, 30 October 2006, www.chron.com/dispatch/story.mpl/metropolitan/4296231.html, 18/03/2011.

и у развијеним земљама. Истрагом службене преписке утврђено је да је тадашњи директор Савезне агенције за управљање ванредним ситуацијама (*Federal Emergency Management Agency* – FEMA) Мајкл Браун (Michael Brown) начинио низ пропуста у руковођењу евакуацијом локалног становништва и, касније, у организовању прве помоћи угроженима.¹³ Поред тога што се више пута оглушио о хитне извештаје подређених службеника о алармантно тешком положају људи заробљених у уништеним и поплавленим подручјима без хране и воде, из електронске поште се види да је Браун тих дана највише бринуо о томе да ли лепо изгледа у изјавама датим телевизијским станицама. Због необјашњиво неодговорног понашања челног човека јавне агенције законом задужене да организује спасавање и ублажавање последица елементарних непогода смртно је страдало скоро две хиљаде људи. Више десетина хиљада већином сиромашних и немоћних грађана једноставно је било препуштено срећном случају да их пронађе нека од малобројних спасилачких екипа.

Описани случајеви изабрани из мноштва примера драстичног одступања од етичког просуђивања у обављању јавних послова, сликовито указују где су извори општег пада нивоа поверења у владу и јавне институције, забележеног у испитивањима јавног мњења спроведених широм света у последњих десетак година. Грађани, медији, па чак и политичке вође виде управни апарат као неделотворан, бирократизован, супротстављен променама, нестручан, корумпиран и пасиван.¹⁴ Студија Светског економског форума (*World Economic Forum*) о поверењу у владе, корпорације и глобалне институције, сачињена 2005. године, показала је да је тренд опадања поверења постојан и раширен подједнако у неразвијеним и развијеним земљама.¹⁵ Владе неразвијених друштава имају пред собом далеко тежи задатак да са веома оскудним природним и привредним ресурсима – најчешће под бременом иностраног задужења – остваре захтеван циљ подстицања свеобухватног друштвеног развоја, онако како је, на пример, прокламован у документу Уједињених нација под

¹³ Детаљније о скандалозном поступању надлежних за ванредне ситуације погледати у: Michael J. Brennan and Steven G. Koven, “Hurricane Katrina: Preparedness, Response, and the Politics Administration Dichotomy”, in: Ali Farazmand (ed.), *Bureaucracy and Administration*, op. cit., pp. 254–265.

¹⁴ Dennis A. Rondinelli, “Governments Serving People: The Changing Roles of Public Administration in Democratic Governance”, in: Dennis A. Rondinelli (ed.), *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, 7th Global Forum on Reinventing Government: “Building Trust in Government”, Department of Economic and Social Affairs, the United Nations Secretariat, 26–29 June 2007, Vienna, p. 3.

¹⁵ “Trust in Governments, Corporations and Global Institutions Continues to Decline”, World Economic Forum Press Release, 15 December 2005, www.globescan.com/news_archives/WEF_trust2005.html, 01/06/2011.

насловом Миленијумски циљеви развоја.¹⁶ Реч је превасходно о задовољењу елементарних егзистенцијалних потреба попут: искорењивања екстремног сиромаштва и глади, обезбеђења основног нивоа образовања за сву децу, смањења смртности одојчади, сузбијања разних преносивих болести итд. Док се неповерење грађана мање развијених и земаља у транзицији може објаснити одсуством финансијских средстава, изграђених институција демократије и пратећих ауторитарних образаца политичке културе, сличан тренд у развијеним и, по правилу, богатим друштвима може се довести у везу са постмодерном критиком савременог друштва према којој су криза „мета-наратива” и „рашчаравање света” довели до скептичног и циничног односа већине људи према истинитости тврдњи које износе јавне институтције. Дубока криза сфере јавног огледа се у критици, или чак одбацивању демократских вредности и циљева и могућности постојања идеје јавног интереса, у околностима неспособности јавних служби да испуне обећања, одговоре на егзистенцијалне захтеве и побољшају животни стандард грађана.¹⁷

Упорно настојање да се увршћивање јавних питања на дневни ред политичког процеса уоквири мерилима тржишног пословања приватног сектора говори о победи инструменталне рационалности над суштинском рационалношћу. Чувени немачки социолог Макс Вебер (Max Weber) писао је о сталној напетости између инструменталне рационалности и суштинске рационалности, оличене у опречности политичких циљева и средстава, жељеног и остваривог, вредности и чињеница.¹⁸ Примена менаџерских техника у обављању јавних послова постала је циљ по себи и, потпуно одвојена од сврхе живота у политичкој заједници, наставља да изналази нове и нове начине како да што ефикасније и прецизније обави конкретне задатке у оквирима квантификованих стандарда. Све је то последица владавине технократског ума у раздобљу после Другог светског рата усмереног на примену позитивистичке методологије природних наука на обликовање и спровођење јавних политика и програма. Ортодоксни теоретичари јавне управе сматрали су да вредносно неутрална наука о управи треба да открије универзално примењиве и емпиријски проверљиве

¹⁶ Миленијумски циљеви развоја садржани су у: “United Nations Millennium Declaration”, Resolution adopted by the General Assembly (A/res/55/2), 8 September 2000, www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm.

¹⁷ John Clarke, “Performing for the Public: Doubt, Desire, and the Evaluation of Public Services”, in: Paul du Gay (ed.), *The Values of Bureaucracy*, op. cit., p. 215.

¹⁸ Robert Gregory, “New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting?”, in: Tom Christensen and Per Lægreid (eds), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate, Aldershot, 2007, p. 227.

принципе, без везе са етиком и политичком филозофијом.¹⁹ Заборавља се да је свака одлука, ма колико површински деловала „техничка”, заправо плод слободне воље и промишљања у које су уткани идејна опредељења, вредносни систем и поглед на свет одлучиоца.

Неповерење у јавне службенике са којима грађани највише комуницирају рађа неповерење у све институције демократског поретка. Без поверења јавности демократија не може да дела, она губи смисао. Побољшање функционисања јавне управе према мерилу истинског остварења захтева грађана као чланова политичке заједнице, основна је претпоставка повратка поверења. Полазна тачка тог повратка мора да буде критичко преиспитивање практичних домашаја модела новог јавног руковођења (*New Public Management*) са становишта етике јавне управе. У делу академске јавности који се бави проучавањем јавне администрације и међу изабраним и именованим званичницима развијених земаља, последњих неколико година приметна је значајна промена у сагледавању реформи спроведених осамдесетих и деведесетих година. Све се више наглашава да суштина није у томе колико ефикасно се обављају јавни послови, него колико се њиховим обављањем доприноси бољем животу свих. Поједини аутори, попут Џенет и Роберта Денхарта (Janet V. Denhardt, Robert B. Denhardt), залагање за повратак јавном интересу, професионалном духу чиновништва, идеалима демократије и обнови грађанског ангажовања нормативно су уобличили у теоријском моделу „нове јавне службе” (*New Public Service*). Модел почива на следећим захтевима упућеним јавним функционерима и службеницима: 1) служи грађанима, а не купцима; 2) трагај за јавним интересом; 3) вреднуј грађанство више од предузетништва; 4) мисли стратешки, а делуј демократски; 5) уважи чињеницу да одговорност није једноставна; 6) радије служи него да управљаш; 7) вреднуј људе, а не само продуктивност.²⁰

Етика јавне управе претпоставља посвећеност остварењу легитимно одабраних јавних интереса и циљева једне политичке заједнице. Јавни функционери и

¹⁹ Опширније у: Howard E. McCurdy and David H. Rosenbloom (eds), *Revisiting Waldo's Administrative State: Constancy and Change in Public Administration*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2006; Emile Kolthoff, Leo Huberts, and Hans van den Heuvel, “The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake?”, *Public Administration Quarterly*, Vol. 30, No. 4, Winter 2006–2007.

²⁰ Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, M.E. Sharpe, Armonk, 2007, pp. 42–43.

службеници у свакодневном одлучивању се суочавају са унутрашњим сукобом да ли служити искључиво јавном интересу или и личном/приватном интересу. Због тога је од примарног значаја проналажење ваљаног одговора на питање како се нормативним и институционалним решењима у организацији рада јавне управе може створити радно окружење погодно за чињење морално исправних избора. Избор између исправног и погрешног или праведног и неправедног чина обликује поступање јавног службеника у примени апстрактних мера садржаних у прописима и јавним програмима на конкретне случајеве. Разумно је очекивати да доследна примена стандарда етике јавне управе може да осигура квалитетније доношење одлука и деловање јавних службеника, а тиме посредно да повећа ниво квалитета пружених јавних услуга. У крајњој линији, морално исправно поступање јавне управе требало би да смањењем „управног дефицита“ омогући несметано уживање уставом и законима зајамчених људских права и поврати нарушено поверење јавности у демократске институције и изабрану власт.

Бирократије нису диносауруси и неће изумрети, као што су својевремено сањарили проповедници комунистичке есхатологије одумирања државе, али је неопходан њихов темељан преображај. Тај преображај није могућ без повратка идеје добра и зла у разматрање како осигурати да обављање јавних послова буде увек у оквирима мудрог и исправног разрешавања етичких дилема.

Теоријско одређење предмета истраживања

Предмет истраживања у овој дисертацији је утврђивање како нормативне и институционалне претпоставке организације рада јавне управе стварају окружење погодно за морално исправно поступање јавних службеника и тиме утичу на квалитет пружања јавних услуга, обликовање и спровођење јавних политика и заштиту јавних интереса, а дугорочно на остварење концепта добре управе и основних људских права и демократских вредности.

Први корак у пропитивању нормативних и институционалних претпоставки за ваљану примену етике у раду јавне управе јесте стављање предмета истраживања у контекст постојећих теоријских сазнања више дисциплина политичких наука о јавној управи и њеном месту и улози у савременом политичком поретку. Теоријска

поставка овог истраживања првенствено извире из савремених теоријских анализа демократског уређења политичког поретка, управљања државом, обликовања и спровођења јавне политике, јавног интереса и етике јавне управе, али неће бити занемарено драгоцено наслеђе политичке филозофије и етике – једнако западне и источњачке.

Одређење основних појмова који чине теоријски оквир овог истраживања обухватиће категорије јавне управе, етике јавне управе, јавног службеника, интегритета јавног службеника, ваљане (добре) управе, јавног интереса и јавне политике. Упознавање са појединим појмовима садржаће мале екскурсе од главног тока излагања како би се јасније приказале поједине специфичности од значаја за предмет истраживања. На пример, у случају појма јавне управе указаћемо у кратким цртама на динамичку димензију у њеном развоју и различите моделе њене организације, док ћемо у излагању о етици јавне управе скренути пажњу на њен континуиран значај кроз различите фазе развоја државе и политичке заједнице.

Истраживање нормативних и институционалних претпоставки за ваљану примену етике у раду јавне управе не би било комплетно без сагледавања најзначајнијих проблема који су се у последњих двадесетак година појављивали у функционисању јавних администрација развијених демократских земаља. Преглед актуелних видова нарушавања стандарда етике јавне управе биће заснован делом на научним анализама демократског политичког система, а делом на јавности доступном емпиријском материјалу – званичним извештајима, сведочењима, медијским написима итд.

Критичко преиспитивање ваљаности нормативних и институционалних претпоставки за етичко поступање јавних службеника и откривање евентуалних структурних ограничења доследног поштовања етике у раду савремене јавне управе, одвијаће се на операционалном нивоу кроз анализу спроведену у оквирима тзв. стубова интегритета. Стубови интегритета представљају чиниоце који би требало да укажу на постојање солидног основа за примену етике јавне управе, и за потребе овог истраживања у њих убрајамо: 1) руковођење у јавној управи; 2) унутрашње механизме за утврђивање одговорности; 3) управљање људским ресурсима; и 4) јавност рада. Поред стубова интегритета који се односе на структурална обележја организације јавне управе, анализа основе за обезбеђење морално исправног

поступања јавних службеника биће усредсређена и на утицај који имају нормативне и институционалне претпоставке деловања спољних контролних механизма рада јавне управе: политике кривичног прогона и кажњавања, државне ревизије, омбудсмана, парламентарне контроле и организација грађанског друштва.

У оквиру сваког од наведених стубова интегритета, утицај нормативних и институционалних претпоставки на стварање амбијента погодног за етичко поступање јавног службеника биће анализиран са становишта постојећих и/или могућих импликација које поједина решења – било примењена у демократским системима или потенцијално примењива – имају на избор појединих образаца понашања јавних службеника у професионалном деловању, а тиме и на квалитет пружања јавних услуга, обликовање и спровођење јавних политика и заштиту јавних интереса.

Временски посматрано, истраживање обухвата раздобље последње деценије двадесетог и прве деценије двадесет првог столећа. Истраживање је у просторном смислу ограничено на чланице ОЕСД као земље са развијеним демократским системом и јавном управом, те на Србију као пример посткомунистичке земље чија се јавна управа још увек налази у процесу реформе усмереном ка успостављању општеприхваћених међународних стандарда.

Основне хипотезе од којих се полази у истраживању

Општа хипотеза

Ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења у организацији рада јавне управе стварају окружење погодно за етичко поступање јавних службеника. Поступање јавних службеника у складу са стандардима етике јавне управе сужава простор за појаву корупције у јавном сектору и на тај начин посредно подиже квалитет пружања јавних услуга, те осигурава обликовање и спровођење јавних политика и програма у складу са јавним интересима. Посматрано на дужи рок, етичко поступање јавних службеника значајно доприноси остварењу концепта добре управе и основних људских права и демократских вредности, а тиме посредно утиче на јачање поверења грађана у институције демократског политичког система.

Посебне и појединачне хипотезе

Посебна хипотеза 1

Ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења у руковођењу јавном управом стварају окружење погодно за етичко поступање јавних службеника. Руковођење засновано на стандардима етике јавне управе сужава простор за појаву корупције у јавном сектору и на тај начин посредно подиже квалитет пружања јавних услуга, те осигурава обликовање и спровођење јавних политика и програма у складу са јавним интересима.

Појединачна хипотеза 1а: Ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења која онемогућавају политизацију јавне управе стварају окружење погодно за етичко поступање јавних службеника.

Појединачна хипотеза 1б: Ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења која подстичу етичко вођство руководилачког слоја јавне управе стварају окружење погодно за етичко поступање јавних службеника.

Посебна хипотеза 2

Ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења усмерена на обезбеђење поштовања начела одговорности у раду јавне управе стварају окружење погодно за етичко поступање јавних службеника. Механизми одговорности засновани на стандардима етике јавне управе сужавају простор за појаву корупције у јавном сектору и на тај начин посредно подижу квалитет пружања јавних услуга, те осигуравају обликовање и спровођење јавних политика и програма у складу са јавним интересима.

Појединачна хипотеза 2а: Ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења усмерена на заштиту службеника који пријаве постојање незаконитости или нерегуларности, односно „дувача у пиштаљку”, стварају окружење погодно за етичко поступање јавних службеника.

Појединачна хипотеза 2б: Ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења којима се уређује дисциплински поступак стварају окружење погодно за етичко поступање јавних службеника.

Појединачна хипотеза 2в: Ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења којима се уређује дисциплинско кажњавање стварају окружење погодно за етичко поступање јавних службеника.

Посебна хипотеза 3

Ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења у области управљања људским ресурсима јавне управе стварају окружење погодно за етичко поступање јавних службеника. Управљање људским ресурсима засновано на стандардима етике јавне управе сужава простор за појаву корупције у јавном сектору и на тај начин посредно подиже квалитет пружања јавних услуга, те осигурава обликовање и спровођење јавних политика и програма у складу са јавним интересима.

Појединачна хипотеза 3а: Ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења којима је уређен пријем нових јавних службеника стварају окружење погодно за етичко поступање јавних службеника.

Појединачна хипотеза 3б: Ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења којима је уређено напредовање јавних службеника стварају окружење погодно за етичко поступање јавних службеника.

Појединачна хипотеза 3в: Ваљано осмишљена и доследно спроведена етичка обука у јавној управи ствара окружење погодно за етичко поступање јавних службеника.

Појединачна хипотеза 3г: Ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења којима се уређује спречавање сукоба јавног и приватног интереса стварају окружење погодно за етичко поступање јавних службеника.

Појединачна хипотеза 3д: Доминантни обрасци административне културе засноване на демократским вредностима стварају окружење погодно за етичко поступање јавних службеника.

Посебна хипотеза 4

Ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења усмерена на осигурање поштовања начела јавности у раду јавне управе стварају окружење погодно за етичко поступање јавних службеника. Механизам за остваривање права на приступ информацијама заснован на стандардима етике јавне управе сужава простор за појаву корупције у јавном сектору и на тај начин посредно

подиже квалитет пружања јавних услуга, те осигурава обликовање и спровођење јавних политика и програма у складу са јавним интересима.

Појединачна хипотеза 4а: Ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења којима се уређује остваривање права на приступ информацијама стварају окружење погодно за етичко поступање јавних службеника.

Појединачна хипотеза 4б: Ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења којима се уређује објављивање информација о раду јавне управе стварају окружење погодно за етичко поступање јавних службеника.

Појединачна хипотеза 4в: Постојање административне и политичке воље да се начело јавности доследно поштује у раду јавне управе ствара окружење погодно за етичко поступање јавних службеника.

Посебна хипотеза 5

Ваљано осмишљени и ефикасни спољни механизми контроле рада јавне управе додатно јачају етичко поступање јавних службеника и сужавају простор за појаву корупције у јавном сектору, чиме посредно подижу квалитет пружања јавних услуга и осигуравају обликовање и спровођење јавних политика и програма у складу са јавним интересима.

Појединачна хипотеза 5а: Ваљано осмишљена и доследно спроведена политика кривичног прогона и кажњавања јавних службеника додатно јача етичко поступање јавних службеника и сужава простор за појаву корупције у јавном сектору, чиме посредно подиже квалитет пружања јавних услуга и осигурава обликовање и спровођење јавних политика и програма у складу са јавним интересима.

Појединачна хипотеза 5б: Ваљано осмишљен и ефикасан механизам државне ревизије додатно јача етичко поступање јавних службеника и сужава простор за појаву корупције у јавном сектору, чиме посредно подиже квалитет пружања јавних услуга и осигурава обликовање и спровођење јавних политика и програма у складу са јавним интересима.

Појединачна хипотеза 5в: Ваљано осмишљена и ефикасна институција омбудсмана додатно јача етичко поступање јавних службеника и сужава простор за појаву корупције у јавном сектору, чиме посредно подиже квалитет пружања јавних услуга

и осигурава обликовање и спровођење јавних политика и програма у складу са јавним интересима.

Појединачна хипотеза 5г: Ваљано осмишљен и ефикасан механизам парламентарне контроле додатно јача етичко поступање јавних службеника и сужава простор за појаву корупције у јавном сектору, чиме посредно подиже квалитет пружања јавних услуга и осигурава обликовање и спровођење јавних политика и програма у складу са јавним интересима.

Појединачна хипотеза 5д: Снажне организације грађанског друштва додатно јачају етичко поступање јавних службеника и сужавају простор за појаву корупције у јавном сектору, чиме посредно подижу квалитет пружања јавних услуга и осигуравају обликовање и спровођење јавних политика и програма у складу са јавним интересима.

Опис садржаја дисертације

УВОД:

„Управни дефицит” у савременом демократском поретку

ПРВИ ДЕО:

Теоријски оквир

1.1 Јавна управа

- а) Кратак преглед настанка и развоја државне/јавне управе
- б) Терминолошко и појмовно одређење
- в) Улога јавне управе у савременом демократском поретку
- г) Структурална обележја савремене јавне управе

1.2 Етика јавне управе

- а) Појмовно одређење
- б) Етика у управљању државом предмодерног доба
- в) Етика јавне управе у савременом демократском поретку
- г) Модели етике јавне управе

ДРУГИ ДЕО:

Проблеми у раду савремене јавне управе

2.1 Облици нарушавања етике јавне управе: појмовно одређење

2.2 Преглед најзначајнијих видова нарушавања етике у пракси савремене јавне управе

ТРЕЋИ ДЕО:

Стубови интегритета

3.1 Руковођење у јавној управи

- а) Однос изабране власти и каријерних јавних службеника
- б) Питање етичког вођства

3.2 Унутрашњи механизми за утврђивање одговорности

- а) Заштита „дувача у пиштаљку”
- б) Дисциплински поступак
- в) Кажњавање

3.3. Управљање људским ресурсима

- а) Пријем нових службеника
- б) Напредовање
- в) Етичка обука
- г) Сукоб јавног и приватног интереса
- д) Административна култура

3.4 Јавност рада

- а) Остваривање права на приступ информацијама
- б) Објављивање информација о раду јавне управе
- в) Административна и политичка воља да се начело јавности доследно поштује

ЧЕТВРТИ ДЕО:

Спољни контролни механизми рада јавне управе

4.1 Политика кривичног прогона и кажњавања

4.2 Државна ревизија

4.3 Омбудсман

4.4 Парламентарна контрола

4.5 Организације грађанског друштва

ПЕТИ ДЕО:

Етика јавне управе у посткомунистичком друштву: пример Србије

5.1 Искуство посткомунистичких земаља

5.2 Поглед у националну прошлост

5.3 Реформа јавне управе у Србији у контексту изградње етичких претпоставки

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Методе које ће се применити у истраживању

Природа предмета овог истраживања – утврђивање како нормативна и институционална решења примењена у организацији рада јавне управе стварају окружење погодно за етичко поступање јавних службеника – захтева да се као општенаучна метода првенствено користи хипотетичко-дедуктивна метода, заснована на општим ставовима и хипотезама. Метод историографије, као један од најстаријих и највише коришћених метода у друштвеним наукама, биће примењен и у истраживању појава које су предмет докторске дисертације. Стицање представе о историји људског друштва кроз динамичко снимање догађаја и стања је особеност сваког сазнања, те и сазнања везана за примену етике у организацији рада јавне управе. Компаративна метода биће употребљена као погодна за описивање сличности и разлика између општеприхваћених начела и стандарда у области етике јавне управе и нормативних и институционалних решења примењених или применљивих у организацији рада јавне управе.

Поред коришћења хипотетичко-дедуктивне методе као општенаучне методе биће коришћене методе индукције, дедукције, апстракције, генерализације, односно аналитичке и синтетичке методе.

Будући да је предмет истраживања упоређивање међународних демократских стандарда интегритета са постојећим нормативним и институционалним решењима која одређују праксу деловања јавних службеника, неопходна је примена теоријске и структурно-функционалне анализе. За описивање сложених односа између појединих стубова интегритета, као и унутар сваког стуба однос између нормативног (пожељног) и реалног, биће претежно коришћена структурно-функционална анализа која омогућава спознају структуре истраживане појаве, њених битних чинилаца и сегмената, као и веза и односа који егзистирају унутар истраживане појаве.

Од највећег значаја за спровођење истраживања ће бити оперативни метод анализе садржаја, који ће бити примењен на оба нивоа анализе: 1) у анализи теоријских ставова аутора који су се бавили питањима јавне етике, јавне управе и политичког система, прецизније институцијама демократског поретка; 2) у анализи елемената који су од утицаја на интегритет јавног службеника. Као начин прикупљања података користиће се анализа садржаја докумената и биће заснована превасходно

на квалитативној анализи. На тај начин биће прикупљени адекватни подаци за доказивање постављених хипотеза.

Метод случаја је још један од метода који ће примењен ради доказивања хипотеза истраживања садржаног у предлогу докторске дисертације, јер је погодан за изучавање организације и понашања појединаца у организацији, односно у овом истраживању за изучавање јавне управе, било као целине или неког њеног дела, и понашања јавних службеника. Поузданост сазнања појава методом случаја заснива се на утврђивању ширих правилности у којима се креће случај, избором случаја као узорка, строгим дефинисањем појмова те пажљивим и стручним спровођењем свих методолошких поступака и фаза истраживања.

Очекивани резултати и научни допринос

Научни циљеви испитивања како нормативна и институционална решења примењена у организацији рада јавне управе стварају окружење погодно за морално исправно поступање јавних службеника и тиме утичу на квалитет пружања јавних услуга, обликовање и спровођење јавних политика и заштиту јавних интереса јесу научна дескрипција, систематизација проблема и анализа. Услед недовољне и парцијалне обраде питања етике у организацији рада јавне управе у досадашњим политиколошким студијама, као и уопште у домаћој стручној литератури посвећеној проучавању јавне управе, чини се да ово истраживање може да постави основ за даља, дубља проучавања етичког деловања јавних службеника у контексту повратка нарушеног поверења грађана у демократске институције посредством остварења начела добре управе. Питање обнове поверења у јавне институције посебно је значајно за Србију као друштво са вишедеценијском традицијом израженог структуралног насиља државе над грађанима, тешким наслеђем аномије из деведесетих година минулог века и постојаном доминацијом ауторитарних образаца политичке културе. Заправо, реч је о истраживању код којег претеже важност друштвених над научним циљевима.

Испитивање ваљаности нормативних и институционалних претпоставки за осигурање морално исправног поступања јавних службеника остварује најмање два друштвена циља, значајна превасходно за посткомунистичке земље у којима, попут

Србије, још увек није окончан процес јачања демократских институција нити је до краја спроведена реформа јавне управе.

Први се огледа у систематизованим препорукама и примерима добре праксе у области етике јавне управе које би истраживање требало да пружи публици. Истраживање би критичким сагледавањем примене етичких стандарда у раду јавних службеника у развијеним демократским системима требало да домаћим политичким одлучиоцима, творцима политике реформе јавне управе, те стручној и широј јавности приближи функционисање савремене јавне администрације и укаже на слабости система интегритета и начине како да се оне избегну у осмишљавању и спровођењу реформе домаће јавне администрације. Поред тога, истраживање би такође требало да прикаже проблеме који се појављују у заштити јавног интереса и спровођења усвојених јавних политика и програма, а које би ваљало избећи.

Други друштвени циљ овог истраживања се остварује у критичкој анализи досадашње реформе јавне управе у Србији у подручју етичких стандарда, која би требало да покрене јавну дебату о томе да ли су примењени сви релевантни међународни стандарди. На првој страници Стратегије реформе државне управе у Републици Србији утврђено је да је крајњи циљ реформе да се обезбеди „висок квалитет услуга грађанима” и да се створи државна управа која ће „значајно доприносити економској стабилности и квалитету животног стандарда”. Реформски циљ стварања савремене, ефикасне и рационализоване јавне управе у Србији устројене да увек одговори потребама грађана, није могуће остварити без упоредног рада на успостављању интегритета као темељног начела организације јавне службе. Јачи интегритет претпоставља у погледу квалитета животног стандарда грађана нижи ниво корупције у јавној администрацији на свим нивоима власти, док из перспективе спровођења транзиционе реформе и приближавања чланству у Европској унији представља здраву институционалну основу за испуњење захтеваних стандарда и уградњу обимног *acquis communautaire* у домаће законодавство.

Мањак политичке воље да се доследно изграде неопходне нормативне и институционалне претпоставке за успостављање и очување интегритета посредно отвара проблем умрежавања недовољно и неодговарајуће реформисане домаће јавне администрације у тзв. Европски управни простор. Чак и да нема раширене

корупцијске праксе, слаба контрола, неодговарајући механизми утврђивања дисциплинске одговорности и блага казнена политика у случајевима осталих видова неетичког понашања јавних службеника, тешко да могу да обезбеде строго поштовање радних дужности. Оправдано се поставља питање да ли ће без амбијента погодног за осигурање етичког деловања јавни службеници моћи да изнесу огроман и сложен посао испуњавања стандарда Европске уније, како би Србија једног дана била технички спремна за ступање у чланство.

ПРВИ ДЕО:

Теоријски оквир

1.1. Јавна управа

1.1.1. Преглед настанка и развоја државне/јавне управе

Држава представља најзначајнији облик политичког организовања и оквир у којем чланови једне друштвене заједнице остварују егзистенцијалне потребе и интересе. Основни задатак – да чува друштвени поредак и усмерава друштвене односе и процесе, држава остварује управљањем јавним пословима. Вођење јавних послова због бројности, обима и сложености претпоставља постојање хијерархијски устројене организоване групе људи обучене да свакодневно спроводи одлуке власти – бирократије. То је чињеница која већ вековима не губи на важности, без обзира на то који је облик владавине заступљен у некој држави. Концептуална разлика између устројства давнашњих служби египатских писара, кинеских мандарина, византијских логотета или калифатских танфида и сложене организације савремене јавне управе, на први поглед огромна је и тешко премостива. Све до појаве демократске, уставно уређене државе чиновник је служио искључиво приватним интересима владара, његове породице и аристократије, мотивисан верским побудама или жељом за славом и вођен јаким осећањем личне оданости и покорности. Насупрот томе, поступање савременог јавног службеника омеђено је важећим законима и прописима, етичким кодексом и захтевом за поштовањем основних људских права и слобода.

Описану „вредносну” разлику апстраховаћемо како бисмо сагледавањем развоја државне управе указали на њену временску и просторну универзалност. Повесни преглед водиће читаоца кроз основна историјска раздобља и највеће цивилизације и настојаће да препозна општа структурна обележја државне управе, али и проблеме са којима су се владајуће елите широм планете највише суочавале у намери да установе ваљан и делотворан институционални оквир управљања државним пословима. Као структурна обележја државне управе заједничка свим цивилизацијама за потребе уводног дела овог истраживања изабрани су: место и улога државне управе у политичком поретку и владавинском процесу, друштвени положај и моћ професионалног чиновништва као посебног слоја (еснафа), функционална и кадровска равна организације државне управе и механизми контроле. Поред општих биће назначена и посебна обележја која су карактерисала само поједина раздобља,

земље или цивилизације. Због различите временске датости настанка, цветања и пропадања појединих цивилизација и европоцентричности историографије није могуће пружити непрекинут хронолошки приказ, па ће развој државне администрације бити изложен делом сходно временској линији историјских раздобља, а делом сходно поштовању целovitости цивилизацијских кругова.

Стари Египат

Према до сада откривеној археолошкој грађи и изворима, претечу државне управе проналазимо у оквирима политичке организације Старог Египта и она ће бити дуготрајни, скоро митски узор већини осталих античких држава Средоземља. Држава којом су владали фараони чини се да је проистекла из људског напора да украти Нил – једну од највећих река и искористи плодне наносе муља за пољопривреду. Извођење масивних и технички сложених инфраструктурних радова није било могуће без брижљивог планирања и руковођења повереног посебној организацији под контролом двора – чиновничком апарату. Судећи према прегледу података о гладним годинама које су се појављивале због варирања водостаја Нила, раздобља благостања са ускладиштеним позамашним залихама хране подударaju се са деценијама када је централна власт са пратећим државним апаратом била јака и присутна у свим деловима царства. Процват старе египатске цивилизације не би био могућ без развијене управне организације, као што би њена делотворност била мало вероватна да није било уведено посебно писмо за вођење административних послова. Писмо је кроз векове претрпело више промена, па се тако од првобитног хијератског писма, створеног око 3200. године п.н.е, преко петстогодишњег одвојеног постојања два службена писма за доњи и горњи Египат (1070–525. године п.н.е) развило у тзв. демотику, уведену као јединствено писмо након персијског освајања оба Египта (шести век п.н.е).

На висок степен развијености и стручности државне управе указује чињеница да су чиновници познавали језике и писма држава са којима је Египат долазио у додир – првенствено вавилонске, хетитске и хуритске, а били су упућени и у састављање међудржавних уговора, о чему сведочи један споразум између Рамзеса Другог и хетитског краља Муваталија (тринаести век п.н.е).²¹ Образовање староегипатског

²¹ Алесандро Рокати, „Писар”, у: Серђо Донадони (ур.), *Ликови старог Египта*, Клио, Београд, 2005, стр. 91.

чиновника било је од двадесетог века п.н.е. плански уређено и институционализовано у виду посебне школе. Премда је наслеђивање службе са оца на сина (чак и са рођака на рођака) било раширена пракса, писарску школу могла су да похађају и деца из социјално ниже позиционираних занатских еснафа, јер је повремено било неопходно попунити положаје са којих су уклоњени чиновници који су починили преступ или пали у владареву немилост. Дакле, државна служба јесте била лична својина која се наследно преносила у оквиру једне чиновничке породице, али никако у апсолутном смислу, будући да је фараон у крајњој линији одлучивао о попуни положаја. Као претеча чиновничког образовања може се узети дворска школа која се помиње у списима још из доба четврте династије (2575–2467. године п.н.е), али која је по природи ствари била затвореног типа, намењена искључиво деци племића и дворјана.²²

Чиновници су били писари по образовању, који су пак групно творили својеврстан занатски еснаф – заједницу школованих професионалних државних и религијских службеника плаћаних из државне ризнице. Чиновнички позив је због важности за несметано функционисање државе био веома поштован са становишта вредновања друштвене поделе рада. У једном рукопису са пописом тадашњих занимања, датираном у време владавине двадесете династије (једанаести век п.н.е), чиновничка хијерархија са звањима – данас бисмо рекли са систематизацијом радних места, дата је на самом почетку испред свештеничких, занатлијских, војничких и земљорадничких занимања.²³ У старијем раздобљу античког Египта, односно у време владавине првих десет династија (2920–2074. године п.н.е), високе положаје на двору и у номама (управним областима) јесу заузимале аристократске породице, док у каснијим столећима чиновници нису нужно пореклом припадали владајућој класи. Спис о чиновничкој каријери Аменхотепа, високог дворског функционера из петнаестог века пре нове ере, показује да је умеће писања било почетни услов за рад и напредовање у државној служби.²⁴ Имхотеп, који је руководио градњом Кеопсове пирамиде и владарског посмртног комплекса (двадесет шести век п.н.е), после смрти је чак проглашен богом – додуше нижег ранга. Ипак, чини се да је вероватније објашњење да се деификацијом високих државних функционера заправо додатно

²² Олег Берлев, „Чиновник”, у: Серђо Донадони (ур.), *Ликови старог Египта*, оп. cit., стр. 107, 109–110.

²³ Олег Берлев, „Чиновник”, оп. cit., стр. 99–101.

²⁴ Алесандро Рокати, „Писар”, оп. cit., стр. 86–87.

легитимизовала божанска власт фараона у свим подручјима практичног отелотворења.²⁵

Судећи према археолошким налазима, људски део чиновничке личности ипак је надјачао онај „божански”. У владарским указима и другим списима из Старог Египта наведени су бројни примери кажњавања чиновника за учињене прекршаје и пропусте, у распону од трајног губитка положаја и премештања у земљораднике, преко батинања до сакаћења.²⁶ Пронађени свици говоре о краху вишевековног система моралних вредности и ширењу корупције међу чиновницима у време владавине деветнаесте династије (1295–1186. године п.н.е). Примера ради, на једном папирусу је пронађен опсежан списак кривичних дела које је починио шеф једног градилишта: између осталог, оптужени службеник је подмитио надзорника како би задржао положај, а остављена је белешка да је краљ отпустио из службе подмићеног надзорника.²⁷

Старе државе Блиског и Средњег истока

Упоредо са египатским царством, у дугом раздобљу од два и по миленијума пре Христа, у области Леванта и простране равнице поред Тигра и Еуфрата цветали су и пропадали бројни градови-државе. До нас су доспели материјални остаци само најмоћнијих, али са релативно оскудним подацима који, у зависности од посматраног раздобља, пружају делимичну или потпуну слику организације државних послова. На пример, глинене таблице пронађене на налазишту древног месопотамског града Шурупака (датиране на око 2600. године п.н.е) говоре о постојању добро организоване војске, пољопривреде, производње, трговине, али и образовних, књижевних и писарских достигнућа; градом је владао краљ, а поменуто је и неколико званичника чије су функције нејасне због немогућности тачног превода.²⁸ Зато ћемо у овом одељку поглавља о повесној динамици сазревања државне управе сагледати њена општа обележја синтезом посебних одлика државних апарата узетих у најразвијенијем облику у сваком од бројних краљевстава која су расла и пропала у подручју Блиског и Средњег истока.

²⁵ Олег Берлев, „Чиновник”, *op. cit.*, стр. 104.

²⁶ *Ibid.*, стр. 125.

²⁷ John Warren, “The Ethics and Morality of the Ancient Egyptians”, www.touregypt.net/featurestories/ethics.htm.

²⁸ Амели Курт, *Стари исток*, први том, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2004, стр. 28.

Постоји више одлика политичког поретка у тзв. ранодинастичком или пресаргонском раздобљу (2900–2340. године п.н.е) заједничких тадашњим градовима-државама. Краљ долази на престо на основу краљевског порекла, али уз божанско предодређење. Власт је у крајњој инстанци у рукама божанства-заштитника, док је краљ пуки намесник дужан да управља градом и поседима у божанско име. У таквом политичко-верском поретку, краљ гради храмове и статуете посвећене божанству-заштитнику, предузима радове око наводњавања, одлучује о законима, наметима, рату и миру, прима изасланике и доносиоце данка – углавном номинално, јер земљом фактички управља велики везир, својеврсна претеча премијера. Често краљев блиски рођак, велики везир је истовремено државни ризничар, задужен да прикупља порез и да се стара о набавкама за двор и државу.²⁹ На основу растумачених извора, може се основано претпоставити да су у пресаргонском раздобљу чланови краљевске породице и њихови рођаци обављали већину најважнијих државних и управних функција.³⁰

У време Акадског царства, самостални месопотамски градови-државе потпали су под превласт династије Саргонида (2296–2105. године п.н.е). О централизованог управној организацији царства превасходно сведочи постојање краљевих намесника именованих са задатком да, уз помоћ војних заповедника, владају освојеним областима; посредан доказ су вођење званичне архиве и стандардизација писма, мера за тежину и календара.³¹ Према једној платној листи из времена владавине династије Саргонида, највише приходе из државне благајне је примао врховни заповедник војске, а испод њега су били рангирани премијер, врховни судија, заменик министра, министар двора и надзорник палате.³² Краља саветују дворски великодостојници које опслужују писари.

Бројни административни документи из времена стогодишње владавине треће династије Ура (2112–2004. п.н.е), која је заменила хегемонију Саргонида, говоре о томе да је држава помоћу чиновничког апарата планирала, организовала и контролисала токове привредних активности, па је чак поседовала велике

²⁹ Georges Conteneau, *Babilonija i Asirija*, Naprijed, Zagreb, 1978, str. 124.

³⁰ Амели Курт, *Стари исток*, први том, op. cit., стр. 33.

³¹ Ibid., стр. 51.

³² Georges Conteneau, *Babilonija i Asirija*, op. cit., str. 124. Упоредити са списком дворских и државних положаја из раздобља Небухаднезара II (604–562. п.н.е) датим у: Амели Курт, *Стари исток*, други том, op. cit., стр. 628–630.

мануфактуре – пандане данашњим јавним предузећима – са монополским положајем у одређеној привредној грани.³³ У оквиру сложеног пореског система ослоњеног на централизовано књиговодство, дажбине су ефикасно прикупљане посредством мреже покрајинских средишта за снабдевање, којима су области плаћале натуралне или новчане обавезе, а онда је средства сакупљена у тим средиштима користила централна власт када је то било потребно за јавне радове, војску и одржавање храмова.³⁴

Краљева власт у месопотамским градовима-државама у старовавилонском и староасирском раздобљу (око 2000–1600. године п.н.е), односно након пада царства Ура, почивала је на правном оквиру којег су чинили законици и прогласи, изнова доношени приликом ступања новог владара на престо. Државни апарат се одржао и у време владавине краља Хамурабија (1792–1750. године п.н.е) и обављао је јавне функције попут пописивања становника ради утврђивања броја војно способних мушкараца, обнове и изградње канала за наводњавање и испитивања основаности жалби поданика, којима је било омогућено да приступе владару и изнесу свој проблем.³⁵ Финансирање државне управе било је решено тако што су државни функционери и чиновници уместо плате за издржавање добијали земљишне поседе.

Професионални положај чиновника у погледу права и обавеза био је исцрпно уређен у Хетитском царству (око 1400–1200. године п.н.е), посредством развијеног система обавезујућих уговора за обављање државне службе. Уговори су детаљно прописивали делокруг послова сваког појединачног државног положаја, попут: главни писар, управитељ складишта, старешина вина, главни писар кухиње, старешина телесне страже, вођа десетине итд.³⁶ На челу државне управе били су краљеви рођаци и племићке породице и обављали су најважније државне функције: дворске, управљање пограничним областима, владавина у вазалним државама и највиша војна команда.³⁷ Поред полагања заклетве владару на верност, високи функционери су оданост краљу потврђивали браковима, па су временом сви великодостојници посредно постајали краљеви рођаци. Без обзира на стварну или

³³ Амели Курт, *Стари источ*, први том, op. cit., стр. 58.

³⁴ Ibid., стр. 59.

³⁵ Опширније у: Marc Van de Mieroop, *King Hammurabi of Babylon: A biography*, Blackwell Publishing, Malden, Oxford and Carlton, 2005, pp. 79–98.

³⁶ Амели Курт, *Стари источ*, први том, op. cit., стр. 282.

³⁷ Ibid., стр. 274.

номиналну родбинску повезаност са владарем, краљ је најстроже кажњавао свако кршење обавеза преузетих свечаном заклетвом. Прекршилац би био јавно погубљен, а његова имовина трајно одузета.

Документа вавилонске државе о одржавању редовних дипломатских односа са Египтом у доба владавине фараона Ехнатона (1352–1336. године п.н.е) откривају нам функционалну специјализацију државне управе и увођење чиновничких положаја од великог значаја и угледа. Тада је постојала дипломатска служба са задацима у основи сличним пословима које обављају савремене дипломате. Вавилонски изасланици као особе од краљевог поверења слати су на двор фараона са задатком да преносе поруке и намере о наставку добрих односа, да пружају информације о свом владару и земљи и прикупљају сазнања о Египту.³⁸ Поред функционалног може се пратити и развој територијалног устројавања државне управе, као на пример у време владавине вавилонског краља Набухаднезара I (1126–1105. године п.н.е) када је земља била подељена на 15 покрајина, којима су управљали намесници са по једним помоћником, а намесницима одговарале старешине села.³⁹

Под Давидом (око 1010–970. године п.н.е) и Соломоном (око 970–928. године п.н.е) Израел је постао јака држава на Леванту са развијеним државним апаратом. Уз команданта краљеве личне страже и заповедника одговорног за мобилизацију ратника као највиших функционера војне управе, у важне управне положаје убрајали су се надзорник радне снаге потребне за спровођење јавних радова, надзорник палате, секретар, бележници и свештеници.⁴⁰ Ради стабилног финансирања старе јеврејске државе успостављене су пореске области како би се осигурала радна снага и прикупили приходи, а у средишту сваке од ових области налазило се утврђено и обезбеђено складиште којим је управљао администратор.

Управна организација новоасирског царства (934–610. године п.н.е) била је заснована на подели на провинције. Основне дужности провинцијског управника биле су да гарнизонским трупима осигурава мир, поредак, несметан пролазак трговаца и пренос пореза, одржава путеве, мобилише радну снагу или војнике, као и

³⁸ Опширније у: *ibid.*, стр. 346–356.

³⁹ *Ibid.*, стр. 386.

⁴⁰ Амели Курт, *Стари исток*, други том, *op. cit.*, стр. 472.

да пружа логистичку подршку краљу и његовој пратњи када бораве у провинцији.⁴¹ Новоасирски краљеви нису се приликом предузимања војних похода само ослањали на добијање „божанског благослова”, већ су пажњу једнако поклањали световним чиниоцима – извештајима доушника. Тако је Саргон II 714. године п.н.е. пре напада на Урарту (данашња Јерменија) посредством обавештајне службе прикупио исцрпне податке о изгледу терена ове планинске земље, те стању и покретима непријатељских трупа и тиме осигурао успех своје војске.⁴²

Ахеменидско царство (550–330. године п.н.е) било је последња моћна античка држава аутохтоно поникла на простору Блиског и Средњег истока, а на врхунцу је обухватала пространо подручје источног Средоземља, Мале Азије, Кавказа и Средњег истока. Највиша власт била је у рукама краља као неприкосновеног суверена, али је он у пракси доносио одлуке тек након саветовања са утицајним персијским племством, високим чиновницима као стручњацима, те са Већем саветника и Већем министара као језгром централне управне власти.⁴³ На челу Већа министара стајао је велики везир, а остали најважнији функционери били су главнокомандујући војске и краљеве страже (*hazarapati*) и државни ризничар (*ganzabara*). Бирократе као људи од пера били су веома цењена социјална група која је уживала привилегије и друштвени престиж, а била је уједно и добро еснафски организована. Државна управа била је попуњавана сходно мерилима знања, заслуга и претходног професионалног искуства, а кадровска политика заснована на дугом приправничком стажу, строгом придржавању правила и сталном унапређењу рада и стручности.⁴⁴

Услед потребе за делотворном контролом велике територије царство је било подељено на сатрапије (покрајине). Покрајинама су управљали сатрапи, увек именовани из редова племства, чиме је одржавана социјална једнообразност руководећег слоја административне организације. Управљање бројним освојеним областима које су сачињавале једну сатрапију остављено је локалним великашима и моћним локалним породицама, чиме су били укључени у систем ахеменидске власти

⁴¹ Ibid., стр. 556–557.

⁴² Georges Conteneau, *Babilonija i Asirija*, op. cit., стр. 134–138.

⁴³ Ali Farazmand, “Bureaucracy and the Administrative System of Ancient World-State Persian Empire: Implications for Modern Administration”, in: Ali Farazmand (ed.), *Bureaucracy and Administration*, op. cit., pp. 29–30.

⁴⁴ Ibid., pp. 38–39.

и стављени у функцију њених интереса. Сатрапска резиденција у покрајинском средишту представљала је умањен парњак царског двора и престонице, а уз њу је обавезно био смештен и војни гарнизон. У сатраповој палати радила је администрација задужена за старање о архиви у којој су биле чуване краљевске наредбе, жалбе упућене сатрапу и судске пресуде. Седиште сатрапије је имало складишта за чување прикупљених новчаних и натуралних дажбина и ризницу племенитих метала, из које су исплаћивана средства за извођење јавних радова.⁴⁵ Посебни краљевски чиновници били су задужени да се старају о систему канала и језера за наводњавање. Сатрап је имао велика извршна овлашћења у војним, цивилним и судским стварима, која су пратиле једнако велике дужности. Сатрап је био дужан да, на пример, оружаним стражама обезбеди путеве, одржава одморишта односно постаје за снабдевање дуж путева и надгледа путнике. Разграната мрежа уређених путева покривала је територију читавог царства и омогућавала брзу комуникацију престонице са седиштима сатрапија. Услуге одморишта и постаја могли су да користе само војници и чиновници на службеном задатку, а евиденција о издатој храни и опреми прецизно је вођена и упућивана у централну државну благајну.⁴⁶

О веома развијеном процесу управљања и контроли трошења новца из државне благајне речито говори документ о оправци брода коришћеног за државне послове у египатској сатрапији. Захтев бродара за оправку пловила прослеђен је сатрапу Египта Арсамесу, који је потом наредио потчињеним службеницима да изведу брод на суво и утврде степен оштећености. Благајник локалног складишта и дрводеља су прегледали брод и сачинили детаљан списак потребног материјала, а потом га предали Арсамесу. Сатрап је одобрио извештај и наложио надзорнику складишта да главном дрводељи достави материјал за поправку брода.⁴⁷ Наравно, јака централна власт се мешала у покрајинске и локалне послове када год је било неопходно очувати доминантан положај краља и двора, али и када је требало спречити или сузбити злоупотребу великих овлашћења поверених сатрапима. Тако су, у име краља, генерални инспектор и државни правобранилац (само у правним питањима) обављали сталан надзор на сатрапским дворовима, док су повремено и ненајављено

⁴⁵ Амели Курт, *Стари исток*, други том, *op. cit.*, стр. 719.

⁴⁶ *Ibid.*, стр. 721–722.

⁴⁷ *Ibid.*, стр. 719.

из престонице слати истражитељи и лични представници владара ради провере рада покрајинске администрације и поступања самог сатрапа.⁴⁸

Стара Грчка и хеленистичка краљевства

Хеленски свет није прихватио наслеђе државно-управне организације од старијих држава у Средоземљу, иако је упио утицаје њихових значајних цивилизацијских и културних достигнућа – првенствено старог Египта. Упркос високоразвијеној традицији политичке филозофије и богатој пракси, атинска демократија није никада марила за увођење професионалне државне управе, чак ни након великог пораста обима државних послова у време њене превласти у микрокосмосу грчких градова-држава. Послови управне природе препуштани су без икакве новчане или материјалне надокнаде изабраним грађанима, који су се потом трудили да овладају умећем управљачког заната, како би задржали додељене функције или приграбили дужности за које је било предвиђено сложеније разрешење.

Стари Грци су тек након војног похода и краткотрајне владавине Александра Македонског (336–323. п.н.е) прихватили административно наслеђе старих култура Блиског и Средњег истока, када су организовали хеленске државе на тлу покорених западноазијских краљевстава. Тиме је окончано последње поглавље хеленске културе и отпочело је хеленистичко раздобље античке повести, које ће трајати наредна три столећа – до учвршћивања превласти Старог Рима у Средоземљу. Будући да Александар Велики није имао наследника, власт над пространим царством поделило је више његових генерала. Низ грађанских ратова проузрокован сталним међусобним ривалствима некадашњих Александрових сабораца, довео је четири декаде касније до успостављања три краљевства: Македоније под владином Касандера и потоње династије Антигониде, Египта (проширеног Левантом) под Птоломејем и огромног краљевства под Селеуком, које је обухватало Тракију, Малу Азију, Сирију, Месопотамију и Персију.⁴⁹

Селеукид и Птоломеј успели су да створе највиталније државе и оставе их у наследство династијама које су основали. Заједничко обележје политичког уређења ових двају држава била је апсолутистичка владавина деификованог краља уз помоћ

⁴⁸ Ali Farazmand, "Bureaucracy and the Administrative System of Ancient World-State Persian Empire: Implications for Modern Administration", op. cit., p. 32.

⁴⁹ Оширније видети у: Stanley M. Burstein, "The Hellenistic Period in World History", March 1997, American Historical Association, www.historians.org/pubs/Free/BURSTEIN.HTM.

блиских саветника и посредством чиновничког апарата. За разлику од обичних чиновника који су били пуке слуге владара, блиски саветници – „пријатељи” (*philoï*) – представљали су специфичност хеленистичких држава, а настали су из потребе да се надомести одсуство племства као потпоре краљеве власти и регрутне основе за највише управне положаје. Селеукидско и птоломејско краљевство створени су на туђим територијама са већинским не-грчким живљем, а због сумње у оданост није било жеље да се укључе локалне аристократије у владајући слој. Решење је пронађено у пракси владара да чланове личног савета бира не на основу њиховог порекла, већ њихових способности и знања. „Пријатељи” су свакодневно саветовали владара о одлукама које је намеравао да донесе и извршавали разне државне задатке које би им он поверио. Често су то били задаци управне природе, иако заправо међу „пријатељима” није постојала специјализација управљачких знања. Тако је владар међу „пријатељима” налазио кандидате за министре, високе војне заповеднике, гувернере припојених покрајина, амбасадоре и врховне свештенике.⁵⁰

Премда нема много сачуваних докумената на основу којих је могуће реконструисати тачне карактеристике државне управе у краљевству Селеукида, познато је да је из управне организације Ахеменидског царства преузета административна подела на покрајине (сатрапије), па се основано може претпоставити да је по истом узору био устројен и државни апарат. Сваком покрајином је управљао намесник, по правилу македонског или грчког порекла, који се заправо старао о ваљаном извршавању краљевих наредби. Селеукиди су поправљали и обнављали ахемендску инфраструктуру, градили нове путеве и оснивали нове градове, у које је досељавано грчко становништво. Јавне радове није било могуће испланирати и спровести без подршке чиновничког апарата, као што их није било могуће финансирати без ефикасне пореске службе која је редовно прикупљала средства за државне расходе.

Египат под Птоломејима је имао сложенији управни систем састављен од 40 округа (нома), који су се даље делили на области и села. Систем је заснован на староегипатској административној традицији и о њему је сачувано више писаних извора него о селеукидској држави. За сваку управну јединицу на сва три нивоа био

⁵⁰ F. W. Walbank, “Monarchies and monarchic ideas”, in: F. W. Walbank, A. E. Astin, M. W. Frederiksen and R. M. Ogilvie (eds), *The Cambridge Ancient History*, Volume VII, Part 1: The Hellenistic World, Cambridge University Press, 1984, p. 69.

је задужен по један службеник.⁵¹ На челу ноне стајао је номарх, али су поред њега највише дужности у покрајини обављала још два функционера: економ и краљевски секретар. Сва тројица покрајинских функционера редовно су извештавали о свом раду главног администратора у престоној Александрији. Економ је био задужен да се стара о финансијама, организацији коришћења привредних ресурса и да надзире уопште привредне токове. Помоћници које је именовао помагали су му тако што су редовно обилазили ному и контролисали да ли се ваљано обрађују њиве и да ли је систем канала за наводњавање у функцији.⁵² Такође, помоћници економа су надзирали рад ткачница, пописивали обим и квалитет пољопривредних производа и сточног фонда.⁵³ У оквиру пореских надлежности ови чиновници су надзирали тржишне цене и одређивали пореске дажбине сразмерно оствареним приходима произвођача или земљорадника. Судећи према повереним надлежностима, економ је представљао својеврсног посредника између владара и класе произвођача и одлучивао је о значајним ресурсима, па не чуди што су забележени и случајеви злоупотреба поверених овлашћења. Због тога су краљ и највиши државни функционери увели строге казне за кршење прописа. На пример, у случају да не исплати наднице радницима у уљари након продаје уља које су они произвели, а на шта је био обавезан прописима централне власти, економ је морао да плати новчану казну и двоструки износ неплаћених надница.⁵⁴ Новчане казне су биле предвиђене и за случајеве да економ не успе да обезбеди услове за несметану производњу у државним мануфактурама или да начини штету земљорадницима. Трећи највиши покрајински функционер био је краљевски секретар, који је заједно са помоћницима био задужен за вођење и чување документације и преписке.⁵⁵

Поред највиших функција премијера (тј. великог везира) и министара, временом су увођене нове управне функције, па зрело доба птоломејско краљевство бележи неколико важних положаја: државног секретара, начелника дворске канцеларије задуженог за званичну преписку и настојника двора и владареве страже.⁵⁶ Поред владаревих телохранитеља и обезбеђења на двору су службовали евнуси, лекари,

⁵¹ Џон Бордман, Џаспер Грифин и Озвин Мари, *Оксфордска историја Грчке и хеленистичког света*, Клио, 1999, Београд, стр. 392–393.

⁵² Despina Papadopoulou, “The administration of Egypt in Hellenistic times: The rise and fall of the *oikonomos*”, *Anistoriton Journal*, Vol. 12, 2010, p. 2.

⁵³ *Ibid.*, pp. 3–4.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 4–5.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 1.

⁵⁶ F. W. Walbank, “Monarchies and monarchic ideas”, *op. cit.*, p. 68.

бројне слуге и разноврсне занатлије, свако са тачно одређеним задатком који је доприносио несметаном свакодневном деловању двора. Кадровска политика је, као и у Селеукидском краљевству, била строго етнички профилисана. Високе и средње нивое администрације попуњавали су искључиво Грци, док је Египћанима остављена могућност обављања чиновничких дужности на нижем нивоу, односно на пословима који су захтевали комуникацију са поданицима. Ипак, такво решење је у позном птоломејском краљевству довело до мањка унутрашње кохезивности различитих хијерархијских нивоа у државном апарату и изазвало бројне дисфункционалности у обављању државних послова.

Стари Рим

Велелепни очувани остаци јавних грађевина, обимност и сложеност пронађене службене преписке и архиве и разноврсност осталих археолошких налаза стварају при површном посматрању погрешну представу да је Стари Рим имао јединствену, добро организовану, централизовану и делотворну државну управу. Новије научне студије оповргавају ово општеприхваћено уверење.⁵⁷

Римска држава у већем раздобљу свог постојања није имала хијерархијски устројен професионални управни апарат, задужен да спроводи политику и одлуке највиших органа власти. Тек у доба републике – чији почетак је означило свргавање последњег краља 509. године п.н.е. – установљавају се магистрати као изборне, привремене и почасне државне функције које се обављају без накнаде, па самим тим не представљају професионалну чиновничку службу. Магистрати владају у име народа који их је изабрао и обавезни су да му положе рачун након истека мандата. Управне послове схваћене у модерном смислу обављали су магистри са титулом квестора (управљали трезором, надзирали убирање пореза и водили рачуноводствене књиге), едила (управљали снабдевањем, представљали градску полицију, чували архиве и организовали јавне игре), конзула (извршавали одлуке Сената и народа, спроводили регрутацију и управљали додељеном провинцијом у својству проконзула) и цензора (пописивали грађане и њихову имовину и водили бирачке спискове).⁵⁸ Магистратима у обављању свакодневних задатака помажу чиновници који примају

⁵⁷ На пример видети: Џон Бордман, Џаспер Грифин и Озвин Мари, *Оксфордска историја римског света*, Клио, Београд, 1999.

⁵⁸ Жан-Ноел Робер, *Стари Рим*, Клио, Београд, 2009, стр. 97–98. Титуле означавају положаје на хијерархијској лествици коју је претендент на државне функције морао да прође почевши од најниже магистратске функције квестора.

плату из државне благајне. Услед одсуства професионалног државног апарата, римска република је пренела јавну функцију одређивања и прикупљања пореза на приватна лица – тзв. публикане, имућне витезове који су временом постали моћан еснаф склон злоупотребама прикупљеног новца.⁵⁹

У доба царства називи магистратских титула јесу очувани, али цар (*princeps*) – будући да поседује суверено право вршења власти над читавим царством – смањује број магистрата и сужава њихова овлашћења. Царством је управљао мали број људи, свега стотинак, било непосредно изабраних било именованих, а често су се на највишем нивоу власти разматрала питања локалног значаја или управне природе.⁶⁰ Наведене околности наметнуле су потребу за ангажовањем помоћника како би се савладала све обимнија преписка и све сложенији државнички послови растућег Римског царства. Ретки су били владари, попут Јулијана (360–363. године), који су се одрицали почаст и задовољстава да би марљиво сваког дана сатима обављали државничке дужности. Уместо изградње целовитог државног апарата са бројним службама, чији би домен пратио начело специјализације, при двору, у провинцијским средиштима и у средиштима царских поседа постепено су били установљени, савременим језиком речено, секретаријати. Површно посматрано, процес наликује на стварање система државне управе, али је пре реч о још једном примеру старог умећа владавине Рима другим народима – да укључи локалне елите освојених области у спровођење царске власти тако да уживају у благодатима цивилизацијских тековина, римског грађанства и јавних функција. Поред мукотрпне и ризичне војне службе, за обичне припаднике локалних народа учешће у провинцијским управама био је алтернативан начин друштвене промоције. Ипак, чиновништво је често било неефикасно или корумпирано и штетно дејство његових одлука највише су осећали управо становници провинција.

У царској служби можемо пронаћи чиновништво које по опису послова подсећа на модерну администрацију, али су те задатке обављали ослобођеници и робови, дакле личне слуге, односно особе које је за службу препоручивала оданост и друштвене везе са моћницима а не стручно знање.⁶¹ О томе најбоље сведочи пример Диоклецијановог оца који је био роб сенатора Анулина, да би потом као

⁵⁹ Ibid., стр. 111.

⁶⁰ Дон Бордман, Даспер Грифин и Озвин Мари, *Оксфордска историја римског света*, op. cit., стр. 189–190.

⁶¹ Ibid., стр. 194–204.

ослобођеник обављао секретарске послове за бившег господара. Од чиновника се очекивало да има опште знање о античком књижевном наслеђу (*litterae*), иако је заправо обављао рутинске секретарске послове.

Једина значајна реформска мера царске власти усмерена на јачање улоге државног апарата била је одлука да се, прво, строго надзиру публикани, а потом потпуно преузме функција прикупљања јавних прихода, те успоставе царинска и поштанска служба. Константин Велики је побољшао пореску службу којом је руководио царски (дворски) функционер са живописном титулом грофа од свете дарезљивости, са пратећим апаратом од неколико стотина чиновника који су брижљиво планирали државне трошкове.⁶² Чак ни у време владавине Диоклецијана (284–305) када је деоба Царства подстакла умножавање броја функционера и службеника, или у време подељене владавине Валентијана и Валенса (363–378), управа није била ефикаснија нити је допринела бољем спровођењу царских одлука. Утолико при анализирању деловања институција у политичком систему Римског царства не треба мешати процес управљања са постојањем и радом чиновника, јер спровођење државних послова и одлука често није било у надлежности чиновништва строго схваћеног мерилима данашње јавне управе.

Византија

Застарели разуђени систем државне управе наслеђен из позног Рима покушао је да реформише цар Јустинијан (527–565), поверивши овај задатак дворском великодостојнику, преторијском префекту Јовану Кападокијском. Увођење кодификованог римског права пружило је византијској држави дуговечну правну основу, а предузете су и мере јачања државне управе, сузбијања корупције и обезбеђења редовног прикупљања пореских дажбина.⁶³ Цар Маврикије (582–602) успоставио је војна намесништва оспособљена за одбрану у Италији и северној Африци – Равенски и Картагински егзархат, на чијем челу су била два егзарха. Како је егзарсима била потчињена и цивилна управа може се говорити о почетку раздобља милитаризације Византије, која ће од седмог века добити устројство у виду поделе на војно-административне округе – теме („тема” је војни одред на старогрчком). На

⁶² Едвард Гибон, *Опадање и пропаст Римског царства*, Службени лист СРЈ и Досије, Београд, 1996, стр. 219–220.

⁶³ Георгије Острогорски, *Историја Византије*, Народна књига и Алфа, Београд, 1998, стр. 92. Западна Европа ће упознати римско право тек у дванаестом веку.

челу теме стоји стратег (командант) и руководи војном и цивилном влашћу, мада је у прво време цивилном покрајинском управом руководио проконзул али, ипак, уз главну реч стратега.⁶⁴

Слом Јустинијановог покушаја централизације власти прожетог личним апсолутизмом, допринео је јачању моћи Сената почетком седмог века и подстакао реорганизацију државног апарата. Сенат постепено прераста у својеврсан врховни орган државне управе или крунски савет, будући да га попуњавају највиши чиновници и дворски достојанственици, именовани личним указом цара у знак захвалности што су му помогли да дође на престо. Нова управна организација као најзначајније достигнуће владавине цара Ираклија (610–641) утиче на постепено смањење моћи преторске префектуре као управног органа, а некадашње њене финансијске канцеларије постају самостални органи на чијем челу се сада налазе логотети.

Византијски државни апарат наставио је да се усложњава стварањем нових и изменом садржаја постојећих чиновничких положаја. Такође, границе између војних и цивилних положаја често су биле растегљиве у погледу преласка чиновника са једних на друге, те преношења војних послова на цивилну управу и обрнуто. Ваљана анализа византијског чиновништва мора правити строгу разлику између стварних управних функција и дужности, на које се појединац постављао посебном повељом, и почасних титула које су се стицале предајом симболичких знамења.⁶⁵ Списак чиновничких положаја показује да је врх државне управе имао дужност да се стара о личној царевој преписци и списима (царев секретар и начелник царске канцеларије), руковођењу спољном и унутрашњом политиком (логотет дрома), надзор над свим финансијама (сакеларије, а од дванаестог века велики логаријаст), надзор државних залиха злата (хартуларије сакелија), управљање робним резервама (хартуларије вестијарија), пријем молби итд.⁶⁶

Државна управа је имала значајне надлежности у надзору еснафа произвођача и трговаца намирницама и робом којом се снабдевао Цариград, посебно на плану прописивања количине потребне робе, провере квалитета и одређивања цена. Тако је

⁶⁴ Ibid., стр. 109–115.

⁶⁵ Ицрпан списак чиновничких функција и дворских титула Византије деветог и десетог века налази се у: Георгије Острогорски, *Историја Византије*, op. cit., стр. 242–245.

⁶⁶ Ibid., стр. 244.

власт управљала привредним токовима у интересу државне благајне и потрошача. Од средине једанаестог века византијска држава развија систем проније, односно доделе земљишних поседа великашима на управу као награде за заслуге стечене у служби цару, а упоредо је морала да уведе давање у закуп јавне функције прикупљања пореских дажбина. Великаши и приватни закупци пореза дужни су да прописан износ предају државној благајни на име пореза, па га прикупљају тако што настоје да што више новца узму од житеља своје области и тиме на разлици остваре што већи профит. Описана пракса је ради ефикасног сакупљања дажбина подстакла стварање приватних чиновничких апарата који су деловали паралелно са државним.⁶⁷ Цар Константин X Дука (1059–1067) бавио се издавањем пореза у закуп и продајом чиновничких положаја, посебно виших надзорника у финансијским службама, чиме су били значајно увећани државни апарат и државни расходи.⁶⁸

У позном раздобљу, у Византији се додатно разгранавала хијерархијско устројство дворских служби, које такође представљају „резервоар” дужности измишљених ради „социјалног” збрињавања чланова цареве породице и родбине. Војници, покровитељи, клијенти и друге присталице желе да учествују у власти сразмерно помоћи коју су пружили владару да дође на престо, без обзира на стварне способности и знања о управним пословима. Стога у Византији није била необична појава да достојанственици задужени за дипломатију командују војним походима, генерали преговарају са папама, официри буду судије, па чак ни да царски гардеробер руководи луком или да се собар бави спољним пословима.⁶⁹ Понекада је сама личност владара проузроковала неуобичајена решења и неформално преносила институционалну моћ на поједине дворане, без ослоњања у важећим правилима. На пример, цареви Роман II (959–963) и Михаило IV (1034–1041) – први потпуно незаинтересован за владарске дужности, а други оболео од епилепсије – препустили су државничке послове способним али славољубивим евнусима, док се Константин VIII (1025–1028) препустивши владање царством подређеним чиновницима посветио јавним играма, дворским гозбама и свечаностима.

Нестабилан политички и социјални амбијент изазивао је сталне промене у највишим редовима управног апарата, превасходно условљене дужином владавине цара који

⁶⁷ Ibid., стр. 314.

⁶⁸ Ibid., стр. 323.

⁶⁹ Ханс-Георг Бек, *Византијски миленијум*, Клио и Глас српски, Београд, 1998, стр. 90.

их је попунио. Снага чиновништва у структури моћи зависила је стога од личних способности и ауторитета актуелног владара. Способнији владар тежио је да управни апарат чвршће веже за своју вољу и тако осигура да владање ван граница конституционалних норми неће наићи на отпор. На другој страни, државна управа има сопствене интересе као група, или у најмању руку опажа себе као посебан колективитет, и као таква има потенцијалан утицај на избор или смену цара, у зависности да ли он чини реалну претњу привилегијама њених припадника или, чак, само ствара осећај угрожености.⁷⁰ Колико год да представљају сигурност за владара, толико су присталице именоване у бирократију нестална подршка јер, у тежњи да задрже стечен положај и по цену преласка у супарнички табор, лако могу да подрже претендента на престо и ставе се у његову службу.

Средњи век у Западној Европи

Управна организација била је у раздобљу раног средњег века (400–900) мање развијена у деловима Европе ван домашаја византијског цивилизацијског круга, у којем се одржала административна традиција античког Рима. На Западу, бројни краљеви су владавину заснивали више на војничким способностима, јунаштву, преговарачкој умешности и, свакако, незаобилазној подршци цркве. Стална контрола оданости локалног племства централној власти био је један од основних задатака краљевих надзорника које су упошљавали каролиншки владари.⁷¹ Без изграђеног чиновничког апарата западна, превасходно франачка краљевства под династијом Меровинга, била су способна да прикупе само путарину и порез на правосудне послове – уз изузетак Визиготског краљевства које је успело да уведе и порез на земљу, док су остали приходи били намиривани пљачком, данком, одузимањем имовине, монополном на ковање новца и правом на оверу уговора и грађевинских послова.⁷² Ипак, државна управа раног средњег века остварила је врхунац на двору франачких краљева из династије Меровинга (481–751), где су радили образовани чиновници, преписка и документа писани су на латинском према старим римским нормама, а садржали су и законске формуле. Из једне од породица која је давала саветнике меровиншким владарима израсла је најмоћнија западноевропска династија раног средњег века, владарска кућа Каролинга, што је

⁷⁰ Ханс-Георг Бек, *Византијски миленијум*, *op. cit.*, стр. 87–89.

⁷¹ Томас Браун, „Преображај римског Медитерана (400–900)”, у: Џорџ Холмс (ур.), *Оксфордска историја средњовековне Европе*, Клио и Глас Српски, Београд и Бања Лука, 1998, стр. 48.

⁷² *Ibid.*, стр. 45.

јасно сведочанство високог друштвеног статуса тадашње чиновничке елите и њене способности да утиче на смер вођења државних послова.

Папска држава дуго је европским краљевинама, које су у доба Ренесансе и Новог века остале ван домашаја Отоманског царства, пружала узор добро организоване државне управе. Папска курија се наметнула као наддржавни политички чинилац са јаким интегративном идејном основом захваљујући надмоћи над расцепканим феудалцима, стеченој у раном средњем веку а проистеклој из образованости „људских ресурса” – црквених великодостојника, свештенства и монашких редова. За разлику од сталне папске администрације са седиштем у Риму већина дворских канцеларија тог времена биле су скроман део владареве пратње, која је претежно била у покрету широм земље, посебно када је реч о краљевима који су активно наметали централну власт. О стању двора као средишње установе око које се гранао заматак управног система средњовековне државе, можда најречитије говори иронична опаска једног дворанина из дванаестог века: „(ш)та је двор, само Бог зна, ја не знам; толико је променљив и разнолик”.⁷³

Почетак тринаестог века као зенит средњовековног папства чини се да је најбоља временска тачка за сагледавање управног оквира Папске државе. Разноврсност и обим надлежности и свакодневних послова папске курије као верског и политичког средишта западног хришћанства, захтевали су бројну бирократију. Реч је о читавој мрежи одељења, служби и посебних органа и тела која су обављала финансијске, секретарске и извршне послове. На пример, папе су као универзална власт (*universale regimen*, како су тврдили папе Гргур VII и Инокентије III) и врховни надзорници западних хришћанских земаља ратификовале међувладарске и међународне уговоре, забрањивале трговину са појединим локалним заједницама, уводиле ембарго градовима, старале се о пространим земљишним поседима и саобраћајницама.⁷⁴ Све наведене мере предузимане су наводно у јавном интересу (*publica utilitas*) читаве хришћанске екумене.

Сабор кардинала као главно саветодавно тело папе, основано по узору на римски Сенат, био је од раног дванаестог века све више регрутна основа за руководеће административне положаје. Од првобитних литургијских дужности, кардинали су

⁷³ Питер Берк, „Дворанин”, у: Еуђенио Гарин (ур.), *Човек ренесансе*, Клио, Београд, 2005, стр. 129.

⁷⁴ Walter Ullmann, *A Short History of the Papacy in the Middle Ages*, Routledge, London and New York, 2003, p. 148.

тежиште дневних обавеза пребацивали на световне послове: од избора папе преко обављања задатака у својству папских легата до руковођења разним службама и одељењима курије. Систем папских легата (изасланика) био је један од основних полуга владавине којом је папска курија осигуравала спровођење својих одлука у великом броју земаља.⁷⁵ Кардинали су као лични амбасадори папе (*legati a latere*) слати да заступају интересе Римокатоличке цркве пред владарима, патријарсима, градским и осталим локалним властима, са овлашћењима јачим од надбискупских и бискупских. Постојали су и папски легати нижег ранга (*legatus missus*), обично из редова надбискупа, који су имали прецизно одређења овлашћења за обављање повереног задатка, док су папски нунцији слати само у посебне мисије.⁷⁶

Најразвијенији део администрације Папске државе била су одељења и службе надлежне да се старају о финансијама, попут Апостолске коморе као најстарије службе курије. Значај и обим финансијских служби расли су упоредо са јачањем моћи папства на плану креирања и спровођења пореске политике усмерене на прикупљање прихода од свештенства. Досетљивост руководиоца Апостолске коморе није имала границе, па су стално измишљане нове, све софистицираније дажбине. Подстрек ефикасности пореске политике давала је и бруталност папских порезника на терену, па не чуди што су, према појединим проценама заснованим на финансијској документацији Апостолске коморе, крајем тринаестог столећа годишњи порески приходи папске курије били три пута већи од прихода тадашње Француске.⁷⁷ Стално повећавање броја папских чиновника праћено захтевом за све већим приходима довело је у предвечерје Реформације до стања у којем скоро да није постојало црквено питање – да оставимо по страни индулгенције – које није на неки начин било повезано са новчаним наметима. Канцеларија папске курије била је једнако значајан део управног апарата, будући да су њени чиновници исписивали, умножавали, печатили и архивирали сваку одлуку и документ, док је званична преписка вођена још од петог века. Само током тринаестог века Канцеларија је издала више од 50.000 докумената и она најбоље, у организационом и логистичком

⁷⁵ Ibid., p. 150.

⁷⁶ Ibid., p. 152.

⁷⁷ Ibid., p. 160.

смислу, осликава надмоћ управе Папске државе наспрам скромних и хаотично устројених администрација средњовековних европских држава.⁷⁸

У позном средњем веку, папску курију је запљуснуо талас разноврсних злоупотреба, преваходно непотизма у Сабору кардинала. На пример, папе су се више бавиле обезбеђењем својих, иначе незаконитих, породица него повереним црквеним дужностима. Инокентије VIII је зарад финансирања свадбе свог незаконитог сина заложио код банкара папску ризницу.⁷⁹ Одатле су се корупцијски обрасци понашања пренели на читав управни апарат – од руководећих до најнижих положаја. Стога не изненађује што су познати случајеви да су лични секретари појединих папа и високих званичника курије кривотворили декрете, повеље и друга документа за значајне новчане своте. Купопродаја чиновничких и руководећих положаја постала је масовна и отворена пракса, што се непосредно одразило на драстично погоршање квалитета рада управног апарата.

Арапски свет и Отманско царство

У исламском цивилизацијском кругу, средњовековна држава Арапа достигла је врхунац у привреди, техници, културном и уметничком стваралаштву у време владавине калифатских династија Умајада и Абасида (685–945). На челу државе стајао је калиф (или другачије: имам) и у његовој личности биле су сједињене политичка и верска власт. Са ширењем државе освајањима у области Средоземља рађала се потреба за обимнијим и сложенијим државним апаратом. Владајуће елите оба калифата прихватиле су као узор поједине обрасце политичко-управне праксе античког Рима, Византије, Сирије у време Абасида и Персије из времена династије Сасанида.⁸⁰ Државна управа била је непосредно одговорна калифу као Мухамедовом заступнику на Земљи и задужена да спроводи његове наредбе и чува обичаје, у складу са учењем исламске вере, а за добробит народа. Чиновници су имали мала дискрециона овлашћења, хијерархијски ланац одговорности и контроле био је ригидно постављен, подручја и садржај надлежности и положај појединих државних

⁷⁸ Ibid., p. 161.

⁷⁹ Ibid., p. 207.

⁸⁰ Arthur Goldschmidt Jr. and Lawrence Davidson, *A Concise History of the Middle East*, Westview Press, Boulder and Oxford, 2006, pp. 71–72.

функција прецизно разграничени, а управне мере биле су предузимане на основу писаних одлука и докумената.⁸¹

У време владавине Абасида одиграла се својеврсна тиха револуција, која је утицала на даљи развој државне управе. Персијанци су већи број високих положаја у државној управи и војсци преузели од Арапа и Сиријаца, фаворизованих у време династије Умајада. Писменост, општа знања и управљачка умећа придошлица подигли су квалитет чиновништва, а поједине персијске породице, попут Бармакида, стекле су друштвену моћ која им је омогућила да првобитно додељене државне положаје пренесе са колена на колена. Тада је уведена титула везира (арап. *wazir*, фарс. *vizier*, изворно значење: носач терета) којом се првобитно означавао сваки високи државни функционер, а касније је употребљавана за министре на које је калиф преносио овлашћења како би себе растеретио од заморног владања пространом државом.⁸² Номиналан, наизглед безазлен пренос власти на челнике државне управе временом је довео до њихове фактичке владавине земљом и открио практична ограничења апсолутистичке власти калифа. У време владавине калифа Харуна ал-Рашида (786–809), породица Бармакида је у толикој мери успела да пренесе политичку моћ у руке својих везира да је калиф био принуђен да усмрти једног од њих како би очувао сопствен положај као суверен.

Други историјски значајан пример чиновничког апарата у исламском свету дала је Отоманска држава, која се у прва три века постојања на управном плану споро развијала, упоредо са освајањима и укључивањем нових територија. У првој половини четрнаестог века, држава територијално ограничена на Малу Азију имала је патримонијални модел владавине, у којем су управне функције претежно обављали чланови владајуће династије. Тек је владавина Мурата I, у позним декадама истог столећа, подстакла преображај који је довео до израстања војне аристократије из редова војвода, које су релативно самостално управљале пограничним областима и командовале великим трупама.⁸³ Војводе су наследно преносиле положај потомцима, а најмоћније породице успеле су да се у петнаестом

⁸¹ Детаљније погледати у: Sara R. Jordan, "Situating Administrative Responsibility: A Comparison of Medieval Christian and Medieval Islamic Administrative Thought", *Public Administration*, Vol. 84, No. 3, 2006, pp. 575–577.

⁸² Arthur Goldschmidt Jr. and Lawrence Davidson, *A Concise History of the Middle East*, op. cit., pp. 81–82.

⁸³ Опширније у: Colin Imber, *The Ottoman Empire 1300–1650: The Structure of Power*, Palgrave, Basingstoke, 2002, pp. 128–130.

веку наметну као султанови политички саветници. Превелика самосталност регионалних војних управника и непостојана оданост двору, подрили су суверену моћ султана да спроводи своје одлуке широм све пространије државе. Због тога је уведена институција царског домаћинства, заснована на толерантном ставу исламских закона према робовласништву, при чему су робови практично били службеници свог господара и имали овлашћења да обављају пословне трансакције у његово име.⁸⁴ Насупрот војном племству које је увек могло да реално угрози његову власт и привилегије, султан је робове опажао као људе од поверења, упркос њиховом социјалном статусу и туђинском, хришћанском пореклу. Тако су робови сачињавали превасходно гардијске пешадијске трупе – корпус Јаничара задужен за обезбеђење султана, или су радили разноврсне послове на двору.

Када је средином петнаестог века постигнута централизација Отоманског царства у степену непојмљивом за тадашње европске земље, а војне племићке породице биле истиснуте из врха власти, султанов положај је постао неприкосновен. Ипак, велики део овлашћења султан је пренео на великог везира (премијера) као свог врховног заменика и главе свим везирима и командантима, те посредно на везире (министре) и друге високе функционере. Велики везири, везири, остали функционери и чиновници били су све до шеснаестог столећа скоро у потпуности именовани из редова султанових робова. Реч је о хришћанским робовима племићког порекла из Византије и са Балкана који су пре турског освајања чинили владајућу елиту у својим земљама. Мехмед II Освајач (1451–1481) успоставио је чиновнички апарат и законски је прецизно уредио односе и надлежности између различитих везира и њихових служби.⁸⁵ На челу највећег дела државне управе било је више министара финансија (дефтердара) задужених за управљање државним приходима, док је други важан део представљао Отомански секретаријат. Начелник секретаријата је потврђивао веродостојност свих докумената султановим печатом, старао се о усклађивању наредби и одлука са важећим законима, надзирао предлоге правних аката слатих султану на одобрење и водио државну архиву.⁸⁶

Ма колико се разликовало од западноевропских монархија, Отоманско царство је показивало сличне трендове у развоју државне управе почевши од владавине

⁸⁴ Детаљније погледати у: *ibid.*, pp. 130–132.

⁸⁵ Gábor Ágoston, “Administration, central”, in: Gábor Ágoston and Bruce Masters (eds), *Encyclopedia of the Ottoman Empire*, Facts on File, New York, 2009, p. 11.

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 11–12.

Сулејмана Величанственог (1520–1566), када је поред великих територијалних проширења покренут низ реформских законодавних мера и талас инфраструктурне изградње и, сходно томе, увећање броја чиновника који раде за редовну плату из царске благајне. Као и у осталим европским државама шеснаестог века, биле су раширене злоупотребе у чиновничком апарату. Купопродаја чиновничких положаја проистекла из патријамоналног система била је традиционално распрострањена у Отоманском царству и засењивала је мерила знања и способности. Додуше, у крајњој линији сви су функционери и чиновници као султанови робови зависили од његове воље и процене оданости. Напредовање чиновника дуж управне хијерархије било је осигурано искључиво издашним даривањем надређеног, што је са собом повлачило „накнаду трошкова” од поданика и нижих чиновника, а тиме репродукцију корупцијског обрасца понашања од врха до дна власти.⁸⁷ На челу корупцијске пирамиде стајао је Мехмед-паша Соколовић, који је у време док је обављао функцију великог везира (1565–1579) згрнуо велико благо од продаје државних положаја. Додуше, богатство везира је у највећем броју случајева после смрти остајало на располагању султану, чиме се затварао круг „озваничене” изнуде.

Стара и средњовековна Индија

Упоредо са европским и средоземним светом на индијском потконтиненту развијала се од око 3000. године п.н.е цивилизација са бурном историјом, испуњеном инвазијама туђинских цивилизација и унутрашњим ратовима бројних краљевстава за превласт. Оскудни историјски извори говоре да се још у позном ведском раздобљу, посебно током осмог и седмог века пре Христа, код тадашњих индијских државица може пронаћи управна организација, додуше у заметку, која је прикупљала порез, одржавала стајаћу војску и градила путеве и утврђења.⁸⁸ Идеја државе (*janapada*) састављене од више сродних племенских заједница (*jana*), са краљем (*raja*) на челу којег контролишу скупштине (*vidatha, parishad, sabha, samiti*), полако је јачала од петог века пре Христа. Тада се на двору појављују прве државне функције: првосвештеник, врховни војни командант, краљевски благајник, краљевски порезник и управник краљевског домаћинства.⁸⁹ У Старој Индији највећи домет у организацији политичког поретка и државне управе достигнут је под династијом

⁸⁷ Фернан Бродел, *Медитеран и медитерански свет у доба Филипа II*, том други, *op. cit.*, стр. 37.

⁸⁸ “Kingdoms and Empires”, in: James Heitzman and Robert L. Worden (eds), *India: A Country Study*, GPO for the Library of Congress, Washington, 1995, <http://countrystudies.us/india/6.htm>.

⁸⁹ Burjor Avari, *India: The Ancient Past*, Routledge, London and New York, 2007, p. 73.

Маурија, која је ширењем краљевства Магадха изградила прво царство на индијском потконтиненту између 321. и 184. године п.н.е.⁹⁰ Опис управног система и чиновништва који следи садржи општа обележја синтетизована из праксе владавине Чандрагупте (324–301. п.н.е) и његовог унука Ашоке (269–232. п.н.е). Мауријски модел следиће бројне државице створене након распада ове империје, а његов дугорочан утицај може се пратити закључно са царством Гупта (325–550), у тзв. класичном добу повести Индије.

Теоријски посматрано, краљева (или царева) власт у старој Индији била је неограничена и недељива у складу са вером у судбинско одређење личности суверена и његова божанска својства (отелотворење Индре, „Стваратеља времена”). Према традиционалном схватању, будући одговоран за благостање народа и остварење праведне владавине, владар се у пракси ослањао на помоћ министара окупљених у Савету и, када је одлучивао о најважнијим питањима, тражио је савет скупштине. Земљом су управљали превасходно министри извршавајући краљеве указе и законе посредством бројног, њима непосредно одговорног чиновничког апарата. Савет министара самостално је доносио мање важне одлуке без мешања владара, а на његовом је челу био први министар – велики краљев саветник (*mahâmantrin*). Министри су најчешће били чланови краљевске породице (кнежеви), верски великодостојници, високи војни заповедници и богати представници еснафа, а руководили су ресорима сличним данашњим – спољни послови, одбрана, финансије, правосуђе итд.⁹¹ Државна благајна (ризница), у којој су се поред новца и племенитих метала чувале и све драгоцене робе огромне тржишне вредности (тамјан, алоја, сандаловина), припадала је држави, а владар је био само њен депозитар.

Велике раздаљине између центра и периферије краљевства, бројност насеља и климатски услови због којих су поједине области месецима биле одсечене од престонице, створили су потребу да владар пренесе извршна овлашћења на гувернере покрајина и делом на локалне власти. Гувернери су се сходно наследном праву именовали из краљевске породице и били су непосредни представници владара. Свака покрајина била је подељена на округе у којем је административну и

⁹⁰ Опширније у: “The Mauryan Empire”, in: James Heitzman and Robert L. Worden (eds), *India: A Country Study*, op. cit., <http://countrystudies.us/india/7.htm>; Burjor Avari, *India: The Ancient Past*, op. cit., pp. 105–115.

⁹¹ Опширније о министрима погледати у: Jeannine Auboyer, *Indija do VIII stoljeća*, Naprijed, Zagreb, 1979, str. 68–70.

судску власт вршио тзв. отправник послова, а у свакодневном одлучивању помагало му је веће састављено од вођа најзначајнијих еснафа. На локалном нивоу, централна власт је пренета у руке поглавара села и предстојника града, којима су такође помагала већа слична онима на нивоу округа. Локални функционери су били дужни да се старају о јавном реду, решавању спорова, кажњавању, одбрани од непријатеља, спровођењу краљевих прописа и наредби, прикупљању пореза и, чак, о сузбијању уживања алкохолних пића.⁹² Служба поглавара и предстојника јесте била наследна, али је владар могао одузети због притужби мештана. Краљ је лично путовао земљом ради упознавања стварног стања одбрамбене моћи, привреде и друштва и провере рада чиновничког апарата и локалних власти, или би тај задатак препуштао посебним изасланицима.⁹³

Чиновнички апарат је био хијерархијски подређен министрима и гувернерима и гранао се у више служби. Функционери и чиновници су искључиво били припадници касте кшатрија (војне аристократије) и, ређе, највише касте – брамана (свештенства). Поред бројне дворске канцеларије која је опслуживала владара и његову породицу, највишу службу чинили су секретари и писари бирани из највишег слоја аристократије са задатком да помажу министрима у свакодневним пословима – писали су извештаје, састављали прописе и водили службену преписку.⁹⁴ У високопозициониране службенике убрајали су се већ поменути краљеви изасланици са широким овлашћењима за сузбијање злоупотреба, очување јавног реда, одређивање и извршавање казни, управљање новцем за посебне намене итд. Равнотежу великим личним приходима из државне благајне чиниле су оштре санкције уколико би се службеник огрешио о законе или указе.

Пошто су индијска краљевства традиционално задржала у привредне активности и друштвене односе посредством јаке контроле и државних монопола, постојало је бројно чиновништво средњег и нижег ранга задужено за свакодневно спровођење ових државних функција. Реч је о мерењу земљишта, руковођењу рудницима, шумама и државним радионицама, чувању државних складишта, одржавању путева, наплати царина, трошарина и путарина, те надзору над трговином свим робама и

⁹² Ibid., str. 66. Видети и Мегастенов опис дужности градске управе Паталипутре (престоница Магадхе) са почетка трећег века пре Христа дат у: Burjor Avari, *India: The Ancient Past*, op. cit., p. 110.

⁹³ Jeannine Auboyer, *Indija do VIII stoljeća*, op. cit., str. 64.

⁹⁴ О службеницима детаљније у: Jeannine Auboyer, *Indija do VIII stoljeća*, op. cit., str. 70–71. О дворској канцеларији у: *ibid.*, str. 335–369.

пружањем разних услуга – чак коцке и проституције.⁹⁵ Једнако важни међу нижим државним службеницима биле су уходе које су лично обавештавале владара о свему што се догађа, па и о поступању министара и чиновника, и гласници задужени да одржавају брзу преписку са гувернерима и чиновницима из најудаљенијих области.⁹⁶

Стара и средњовековна Кина

Кина представља једину древну цивилизацију која без прекида траје преко шест миленијума. Са одувек, у светским оквирима, веома бројним становништвом распоређеним на огромној територији, Кина је цветала и сазрела скоро у потпуности одвојена од утицаја осталих азијских култура, у самодовољности подстакнутој уверењем њене елите да чини само средиште планете. Када је реч о политичком, привредном, научном, технолошком и културном степену развоја оствареном у раздобљима старог и средњег века, чини се да ово уверење има чврст ослонац у чињеницама. Због тога преглед развоја државне управе који следи обухвата кинеске државе само у наведена два историјска раздобља и завршава се закључно са крајем владавине династије Минг, када је почео снажнији продор утицаја европске цивилизације кроз трговину са поморским колонијалним силама.

У античко време је на подручју данашње Кине постојало више самосталних краљевстава која су међусобно ратовала. Тек је 221. године п.н.е. династија Ћин успела да створи прво свекинеско царство и њен владар је узео титулу Првог императора. Цар је био много више од врховног владара, врховног судије и првосвештеника: он не само да је стајао у средишту политичког поретка, већ је као спона између Земље и Неба својом личношћу отелотворавао тај поредак.⁹⁷ Изједначавање императора и државе претпостављало је уређивање царства према моделу централизације. Додуше, био је то нужан корак ка надјачавању локалних политичких ауторитета, који су постојали у бројним разнородним областима први пут обједињеним освајањима владарске куће Ћин. Централистички модел наметнут је у виду стандардизације законика и управних поступака, начина писања, ковања

⁹⁵ О државним монополима више у: *ibid.*, str. 146–150.

⁹⁶ Опширније видети у: *ibid.*, str. 62–63.

⁹⁷ Mark Edward Lewis, *The Early Chinese Empires: Qin and Han*, Harvard University Press, Cambridge (MA) and London, 2007, p. 2.

новца, мерâ, образовног система и увођења ненаследне државне управе.⁹⁸ Један од основних задатака чиновника био је прибављање финансијских средстава и организовање бројне радне снаге неопходне за спровођење јавних радова, предузиманих ради консолидације проширене државе и одбране од варварских племена на северу. Тада је почела изградња система зидина и војних утврђења дугих око 5000 километара који данас називамо Кинеским зидом, мреже путева који су спајали престоницу са рубним деловима, те система канала за наводњавање, чија ће се постепена доградња наставити у наредним вековима. Најзначајније достигнуће династије Ћин у погледу организације државне управе представља способност централне власти да именованог чиновника пошаље у удаљени округ, одржи делотворну контролу над његовим поступањем упркос огромној раздаљини и лако га уклони са дужности – ако је то потребно.⁹⁹

Мада је владала свега две декаде, династија Ћин је поставила образац уређења државе и управе који ће следити наредне династије – прво Хан која је владала од 206. године п.н.е. до 220. године наше ере. Династија Хан је одустала од наметања централизоване владавине у корист вазалних односа са обласним племенским аристократијама, али је наслеђене методе уједначавања и стандардизације прилагодила конфучијанским политичким идеалима. Ипак, династија је у функцији легитимисања власти очувала слику цара као „сина Неба”, извора друштвеног и политичког поретка, што је значило да су државни положаји његов лични дар, а сви чиновници његове слуге.¹⁰⁰ Основни извор регрутације чиновника били су ученици конфучијанске школе филозофије. Важан напредак било је увођење испита као мерила за пријем у државну службу, али су положаји сходно чврстој пракси давања препорука искључиво остајали у аристократским круговима. У хроникама из позног првог века наше ере забележена је жалба једног сиромашног ученог човека да су имућне породице посредством препорука осигурале чиновничке положаје поколењима унапред.¹⁰¹ Практика давања препорука донекле је била спутана законском одредбом према којој се казна за тежак прекршај чиновника протезала и

⁹⁸ “The First Imperial Period”, in: Robert L. Worden, Andrea Matles Savada and Ronald E. Dolan (eds), *China: A Country Study*, GPO for the Library of Congress, Washington, 1987, <http://countrystudies.us/china/7.htm>.

⁹⁹ Victoria Tin-bor Hui, *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 97.

¹⁰⁰ Mark Edward Lewis, *The Early Chinese Empires: Qin and Han*, op. cit., p. 62.

¹⁰¹ Наведено према: Mark Edward Lewis, *China Between Empires: The Northern and Southern Dynasties*, Harvard University Press, Cambridge (MA) and London, 2009, pp. 28–9.

на особу која га је препоручила за државну службу, као и на непосредно надређеног.¹⁰² Будући да је империјалан поредак почивао на уверењу у свевлашће „сина Неба”, очекивано је да фактичка моћ буде смештена тамо где се могао остварити утицај на одлуке владара. Уместо највиших чиновника моћ у управљању царством имао је „унутрашњи двор”, којег су најчешће чинили лични секретари – чиновници ниског ранга, изабрани из редова евнуха и кругова царичиних рођака, којима је цар заправо поверавао вођење свакодневних државничких послова.¹⁰³ Описану праксу је установио цар Ву (156–87. п.н.е), а одржаће је и династије које су владале током средњовековног раздобља.

Упркос пропасти царства под династијом Хан због раширене корупције и деобе на три самостална краљевства Ву, Шу и Вей, одржао се замах ка даљем унапређењу државне управе. Систем организације администрације назван „Девет рангова и непристрасне судије” установио је 208. године Цао Цао, владар краљевства Вей, како би искусним чиновницима наслеђеним из раздобља династије Хан додао ново поколење младих способних бирократа, упустио властите следбенике, у званичне институције укључио потенцијалне претенденте на власт и окончао систем војне управе настао у годинама грађанског рата. Како му само име каже, систем се састоји од девет чиновничких рангова, а непристрасне судије су били заступници двора послати у различите области краљевства да одаберу кандидате за државну службу и доделе им ранг сходно утврђеној учености и способностима. Судије су биране тако да познају прилике у области из које ће регрутовати чиновнике. Након читања препорука и писама примљених из локалне заједнице, судије би разговарале са кандидатима и давале им оцене, на основу којих је потом утврђиван њихов ранг у служби.¹⁰⁴ Систем девет рангова претрпео је измене свега неколико деценија након увођења, како би се уподобио интересима великашких породица блиских владару. Сада су обични пучани могли да напредују највише до другог ранга, јер су на избор чиновника пресудно утицали само највиши друштвени слојеви локалне заједнице. Обновљена је наследност положаја, па су чиновници могли да постану само најстарији синови из великашких породица, уз могућност напредовања највише до петог ранга. Чланови владареве породице имали су зајамчене положаје на двору у највишим ранговима, мада је углавном реч о положајима почасне природе без

¹⁰² Mark Edward Lewis, *The Early Chinese Empires: Qin and Han*, op. cit., p. 232–233.

¹⁰³ Mark Edward Lewis, *China Between Empires: The Northern and Southern Dynasties*, op. cit., p. 29.

¹⁰⁴ Ibid., pp. 38–39.

извршних овлашћења.¹⁰⁵ Ипак, постојали су путеви напредовања учених и способних младих људи нижег социјалног статуса. Локалне заједнице су и даље задржале право да двору сваке године препоруче тестирање неког изузетно надареног појединца, који би потом био позван у престоницу на проверу тражених знања и вештина. Високи функционери, попут министара, гувернера и обласних инспектора, имали су право да самостално попуне сопствене службе, те су тако сиромашни млади људи могли да на заобилазан начин ступе у државну службу и стекну моћног патрона.

Највећа територијална проширења, напредак у организацији државне управе и уопште цивилизацијска достигнућа остварила је династија Танг (618–907). Свесни да би везивање двора за аристократске породице и војне команданте могло на дужи рок да буде дестабилизујуће по политички поредак, владари Танг су обновили и ојачали администрацију даљим усавршавањем система пријема чиновника установљеног у време династије Хан.¹⁰⁶ Поступак пријема био је заснован на начелу компетитивности ради запошљавања најнадаренијих младих људи, који си као чиновници стицали углед у локалној заједници и преносили империјалне идеје и вредности на становништво.

Династија Сунг (960–1279) је наставила традицију давања чиновничке службе школованим људима, али је радила на изградњи државне управе која је била највише централизована у односу на претходна раздобља развоја кинеске државности. Обласни управитељи војног профила замењени су чиновницима које је именovala централна власт, чиме је ојачан положај самог цара и дворске бирократије.¹⁰⁷

Династија Минг (1368–1644) успела је да осигура стабилан политички поредак, што јој је омогућило да ресурсе усмери на даљи развој нових и унапређење постојећих државних институција. Тиме је успешно довела до врхунца процес који су започеле династије Танг и Сунг. Иако малобројна, државна управа је имала стварну превласт над државним пословима као никада раније, због тога што аристократија и војна елита нису имале снаге да остваре утицај на управљање царством. Према проценама историчара, број чиновника је растао од 5000 у четрнаестом веку до око 24.000 пред

¹⁰⁵ Ibid., pp. 42–43.

¹⁰⁶ “Restoration of Empire”, in: Robert L. Worden, Andrea Matles Savada and Ronald E. Dolan (eds), *China: A Country Study*, op. cit., <http://countrystudies.us/china/9.htm>.

¹⁰⁷ “The Chinese Regain Power”, in: Robert L. Worden, Andrea Matles Savada and Ronald E. Dolan (eds), *China: A Country Study*, op. cit., <http://countrystudies.us/china/11.htm>.

крај династије.¹⁰⁸ Једино су, поред припадника цареве шире породице (клана), евнуси као посебна и добро организована група унутар царског домаћинства успевали да, претежно током петнаестог века, манипулисањем појединим владарима привремено умање моћ чиновништва.¹⁰⁹ Ефикасно устројена државна управа, регрутована сходно начелу заслуга и учености, остала је током читавог раздобља Минг основно оруђе у рукама владара за управљање пространим царством. Попуњавање државног апарата, надзор рада чиновника и њихово дисциплинско кажњавање, били су у надлежности посебног министарства за кадрове. Стратези државне управе су још тада покушали да спрече настанак сукоба јавног и приватног интереса, па су прописали да ако се догоди да два рођака раде у истом делу чиновничког апарата, млађи мора да затражи премештај. Прописи су забрањивали чиновницима да током читаве каријере раде у управи покрајине у којој су рођени.¹¹⁰

Највеће достигнуће је увођење непристрасног система пријемних испита средином петнаестог столећа, тесно повезаног са државним системом конфучијанског високог школства, и нестанак дотадашње праксе запошљавања у државној служби путем препорука.¹¹¹ Само је успешно положен писани квалификациони испит значио сигуран улазак у службу и отварање перспективе младим образованим људима да, без обзира на њихов друштвени статус, напредују до највиших државних положаја. Такође, постојала је могућност уласка у чиновничке редове из корпуса нижих службеника задужених за логистичко-техничке послове, али овај пут унапређења није никада доносио друштвени углед.

Првобитно само институционална и политичка, моћ бирократије је услед тежње државе да контролише све друштвене односе и процесе прерасла у друштвену моћ. У позном раздобљу владавине династије Минг ниједна социјална група није била способна да доведе у питање статус чиновника као „природне” друштвене елите.

Средњовековни Јапан

Географска издвојеност од источноазијског копна условила је самосталан развој јапанских племенских краљевина све до првог века нове ере, када је дошло до првих

¹⁰⁸ Charles O. Hucker, “Ming government”, in: Denis Twitchett and Frederick W. Mote (eds), *The Cambridge History of China, Volume 8: The Ming Dynasty 1368–1644 — Part 2*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 29.

¹⁰⁹ Опширније у: *ibid.*, pp. 21–24.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 54.

¹¹¹ Опширније у: *ibid.*, pp. 30–35.

додира са напредном кинеском цивилизацијом. Захваљујући одржавању спорадичних веза појединих јапанских државица са двором династије Хан остали су сачувани историјски извори са најстаријим траговима о постојању управног апарата у Јапану. Кинеска хроника *Bei hu* од 297. године бележи да је краљевство Јаматаи као најјаче у јапанском архипелагу организовано прикупљало порез.¹¹² Цивилизацијска тековина организације управне власти стигла је из Кине, тадашње суперсиле источног дела Азије, преко корејских краљевстава са којима је Јапан ратовао и трговао. Клан Сога је најзаслужнији за почетак централизације власти на јапанским острвима у време краљевства Јамато (шесто столеће) и изградњу администрације по узору на тадашњу кинеску управу. О деловању чиновничког апарата посредно сведоче подаци сачувани у хроникама о спровођењу пописа домаћинстава ради прикупљања пореза, руковођењу пространим приватним краљевским поседима и планском чувању званичних докумената.¹¹³ Контрола централне власти била је у рубним деловима краљевства одржавана посредством надзорника округа (*agata nushi*), којег је именовао владар са задатком да се стара о државним интересима и о томе полаже рачун обласним управитељима.¹¹⁴ Током владавине царице Суико (592–628) и принца-регента Шотокуа, који је фактички управљао државом, изграђен је највећи део државне управе, успостављена је стална дипломатска мисија у Кини, вођен је редован дворски летопис и грађени су путеви широм Јапана. Установљен је положај царских секретара (*maetsukimi* или *taifu*), чији је задатак био да помажу министрима као највишим државним функционерима, а према кинеском узору уведена је додела чиновничких положаја на основу способности и стручности. Начело наслеђивања управних положаја на основу припадности неком клану било је тиме стављено ван снаге, мада је ова традиција остала јака у именовању на највише државне функције и поједине управљачке послове у области привреде. Новина јесте да је напредовање било чврсто везано за учинак службеника. Тако је, на пример, службеник Оно-но-Имоко награђен промовисањем из петог у први чиновнички ранг, јер је 607. године успешно водио

¹¹² Љиљана Марковић и Марина Јовић, *Историја цивилизације Јапана: од почетака до периода Нара*, Либер, Београд, 2008, стр. 117.

¹¹³ Delmer M. Brown, "The Yamato Kingdom", in: Delmer M. Brown (ed.), *The Cambridge History of Japan — Volume 1: Ancient Japan*, The Cambridge University Press, Cambridge et al., 2006, p. 157.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 158.

јапанско посланство на кинеском двору.¹¹⁵ Напредовањем на основу професионалних заслуга, чиновници су могли одлуком владара да стекну социјални статус изједначен чак са положајем племства у непосредном окружењу цара.

Стратификација јапанског друштва са клановима као привилегованим слојем (*uji*), који су доминирали гилдама и неслободним становништвом, условила је да најважније државне и друштвене функције буду у рукама вођства најмоћнијих кланова. Тако су кланови Накатоми и Имибе традиционално обављали највише свештеничке дужности, клан Отомо је давао припаднике царева страже (владареви телохранитељи), клан Мононобе је попуњавао заповедничке положаје у војсци, док је клан Сога био задужен за старање о државној благајни.¹¹⁶ На пример, уважени чланови клана Сога управљали су државним приходима и царским поседима сходно моделу преузетом из тадашње Кине, а њихов утицај је нарастао посебно од осмог века када је прикупљање пореза централизовано. Царски клан је обједињавао световну и духовну власт, па не чуди што је стари јапански израз за управу – *macurigoto*, означавао вршење празничног обреда тј. култа (*macuri*).

Будући да је од давнина постојала подела кланова према божанском или световном пореклу и, последично, према снази политичког утицаја, у петом веку су међусобни односи уређени хијерархијски увођењем система наследних звања (*kabane*), која су заправо била еквивалент положаја у власти и пратећем државном апарату. Међу звањима налазимо следеће чиновничке положаје поређане од виших ка нижим: управитељ дворских дужности, управитељ царскихседа, начелник покрајине, начелник округа, сакупљач пореза.¹¹⁷

Таика реформом покренутом 646. године уведена је административно-територијална подела Јапана на покрајине, округе и села, законски утемељена системом прописаних друштвених, пореских и управних механизма – тзв. систем *ritsuryo*. Подржављење обрадивог земљишта и увођење војне и радне обавезе захтевало је даљи развој чиновничког апарата како би се ефикасно извршавале одлуке двора. Године 673. израђена су правила за постављање и напредовање чиновника, 678.

¹¹⁵ Inoue Mitsusada and Delmer M. Brown, "The century of reform", in: Delmer M. Brown (ed.), *The Cambridge History of Japan — Volume 1: Ancient Japan*, The Cambridge University Press, Cambridge et al., 2006, pp. 177–178. Хијерархија је била састављена од 12 рангова названих према конфучијанским врлинама.

¹¹⁶ Љиљана Марковић и Марина Јовић, *Историја цивилизације Јапана: од почетака до периода Нара*, op. cit., стр. 143–144.

¹¹⁷ Ibid., стр. 144.

уведен је систем премештаја цивилних и војних чиновника у зависности од резултата њиховог рада, а статут за чиновнике сачињен је 690. године.¹¹⁸ *Ritsuryo* систем је кодификован 701. године тзв. Таихо законом, када је по кинеском узору уведена централна администрација оснивањем секретаријата за обреде и државног секретаријата, који је обухватао министарства за централну управу, церемоније, грађанске ствари, царске поседе, правду, војне послове, народне послове и трезор.¹¹⁹ Упркос увођењу система полагања квалификационог испита за рад у државној управи, настављена је традиција доделе виших чиновничких положаја искључиво кандидатима аристократског порекла. На врхунцу централизоване феудалне јапанске државе, у Нара раздобљу (осми век), државни апарат је запошљавао око 10.000 чиновника.¹²⁰

Царица Генмеи је 713. године наредила начелницима покрајина да сачине и доставе централној власти детаљан опис области којима управљају са подацима о физичко-географским, биолошким, привредним, демографским и религијско-културним одликама.¹²¹ Сматра се да су високи чиновници током осмог века сачинили два најстарија јапанска писана историјска споменика – летописе *Кођики* и *Нихон-шоки*, а посебно њихов митолошки део о стварању света, јапанског народа и државе који је требало да докаже начело божанског порекла царског клана и аристократских породица које га окружују и да тиме легитимише њихову власт.¹²²

У једанаестом столећу, тренд децентрализације и јачања кланова подстакао је стварање клановских приватних управа, међу којима је био најјачи чиновнички апарат владајућег клана Фуџивара.¹²³ Током раздобља Камакура (1185–1333), који је обележила фактичка владавина клана Хоџо, номинално потчињеном царском двору којем је остављен само церемонијални и симболички значај, успостављена је паралелна влада – *bakufu*, логорска (шаторска) влада – у западној литератури позната

¹¹⁸ “Kofu and Asuka Periods”, in: Ronald E. Dolan and Robert L. Worden (eds), *Japan: A Country Study*, GPO for the Library of Congress, Washington, 1994, <http://countrystudies.us/japan/6.htm>.

¹¹⁹ Опширније о систему власти видети у: Naoki Kojiro, “The Nara state”, in: Delmer M. Brown (ed.), *The Cambridge History of Japan — Volume 1: Ancient Japan*, The Cambridge University Press, Cambridge et al., 2006, pp. 233–235.

¹²⁰ “Kofu and Asuka Periods”, op. cit.

¹²¹ Љиљана Марковић и Марина Јовић, *Историја цивилизације Јапана: од почетака до периода Нара*, op. cit., стр. 111.

¹²² Ibid., стр. 120–124.

¹²³ “The Fujiwara Regency”, in: Ronald E. Dolan and Robert L. Worden (eds), *Japan: A Country Study*, op. cit., <http://countrystudies.us/japan/9.htm>.

као шогунат.¹²⁴ Клановска влада је конфисковала поседе побеђених кланова и поверила их на управу настојницима које је сама именовала као службенике. Покрајине су на управу предате војним заповедницима, који ће временом постати крупни земљопоседници односно великаши (*daimyo*, јап. велико име). На челу свих настојника и војних заповедника је стајао шогун, формално у име царског двора.

Након вишевековне расцепканости Јапана, клановских сукоба, монголске најезде и грађанског рата, владавина шогуна и самураја (*bushi*, јап. ратник) постала је неприкосновена на самом почетку седамнаестог века и донела јединство и политичку стабилност за наредна два столећа. Шогун Токугава Иејасу саградио је тврђаву у граду Едо (данашњи Токио) као седиште власти устројене као *bakuhau*, политички поредак у којем шогун, иако номинално вазал цара, има централну управну власт, а великаши (*daimyo*) обласну.¹²⁵ Ново устројство власти захтевало је повећање броја чиновника како би могло да обезбеди несметано управљање државним пословима подељеним између централног и регионалног нивоа власти. Државне функције и чиновнички положаји дељени су у зависности од припадности различито рангираним групама великаша. Највише функције и саветничке положаје у централној власти имали су великаши у сродству са Токугава кланом, тзв. *shinpan*; великаши који су помогли шогуну Иејасуу да уједини земљу (названи *fudai*) попуњавали су чиновничке положаје на средњем и нижем нивоу хијерархије и старешинске положаје у локалним заједницама. Класа великаша није плаћала порез, али је имала редовну обавезу да даје доприносе за војне потребе и да пружи логистичку подршку за извођење јавних радова (градња замкова, путева, мостова и палата). Тиме је постепено повећавана моћ централне власти шогуната на рачун великаша, чије приходе и почетно богатство је полако топило ради измирења прописаних обавеза, да би почетна значајна овлашћења регионалне власти на крају била сведена на обављање управних послова централне власти.

Претколумбовске културе Средње и Јужне Америке

У цивилизацијском кругу америчких староседелачких народа који су се развијали столећима пре доласка европских освајача, цветале су и пропадале бројне културе.

¹²⁴ “The Bakufu and the Hojo Regency”, in: Ronald E. Dolan and Robert L. Worden (eds), *Japan: A Country Study*, op. cit., <http://countrystudies.us/japan/11.htm>.

¹²⁵ “Rule of Shogun and Daimyo”, in: Ronald E. Dolan and Robert L. Worden (eds), *Japan: A Country Study*, op. cit., <http://countrystudies.us/japan/19.htm>.

Највећа достигнућа у Средњој Америци оствариле су културе Олмека (око 1200–300. п.н.е), Теотихуакана (200. п.н.е–700. н.е), Запотека (око 500. п.н.е–1000. н.е), Маја (око 260. п.н.е–1500. н.е), Толтека (око 950–1200) и Астека (1168–1522). Упркос бројним очуваним грађевинама, астрономским и математичким прорачунима, писмима и уметничким делима и занатским предметима, оскудни су извори који сведоче о изгледу политичког уређења ових народа и управној организацији.

Заједничко обележје старих средњоамеричких друштава јесу племенски, рурални и пољопривредни карактер и проста социјална стратификација у виду поделе на владајућу свештеничко-војничку, потчињену пољопривредно-занатлијску класу и слој робова. Нема назнака ни да су ова друштва била политички организована у јаке централизоване државе, већ пре у конфедерације разноврсних племена окупљених око градова као средишта привредних и политичких активности и ритуалних светковина. Код свих средњоамеричких култура тешко је јасно раздвојити управне од религијских функција, јер је владар био уједно врховни свештеник и главни војни заповедник. Чини се да су лична харизма владара, веровање у његово божанско порекло и чврста приврженост народа ритуалима били механизми владавине, будући да нема трагова о постојању посебног, централизованог државног апарата који је спроводио одлуке врховне власти. Мајанска краљевства нису имала чак ни стајаћу војску, нити увежбану војну стратегију ради освајања нових територија или наметања сопственог политичког утицаја, него су изводила једнократне масовне нападе великог броја наоружаних појединаца само да би суседна племена приморала да плате данак.¹²⁶ Чак и у време врхунца мајанске културе, у тзв. класичном раздобљу (око 250–900), обележеног јаким традицијом урбаног живота, ратовања и институционализоване власти, не може се говорити о јединственом царству већ пре о скупу самосталних градова који су се удруживали, сукобљавали, расли и пропадали, а којима су владали наследни краљеви. Ипак, богата инфраструктура храмова, палата, система за наводњавање, аквадуката и путева несумњиво подупире претпоставку да је постојао макар прост вид организације управних послова са седиштем на двору локалног владара. Поред владара и савета као главних институција власти, у записима датираним у класично раздобље мајанске културе

¹²⁶ Robert J. Sharer, *The Ancient Maya*, Stanford University Press, Stanford (Ca), 1994, p. 143.

помињу се положаји попут: начелника, градских већника, градских полицајаца и ратних командира.¹²⁷

Сложену државну администрацију која обавља диференциране јавне функције једино налазимо код најмлађе средњоамеричке културе – Астека. За разлику од осталих средњоамеричких парњака, краљевство Астека је користило сталне војне походе искључиво ради увећања привредне и политичке моћи освајањем нових територија, поданика и ресурса, што је свакако захтевало организован чиновнички апарат.¹²⁸ Владару су помагали саветници, гувернери, амбасадори, управници, судије и читава класа нижих чиновника.¹²⁹

Према до сада откривеним археолошким налазима и историјским изворима државна управа је била највише развијена у инкашком царству, најнапреднијој претколумбовској култури Јужне Америке. Царство Инка (*Tawantinsuyu*, „заједница четири дела” на кечуа језику) постојало је у раздобљу између 1200. године и пада под шпанску власт 1532. године, а било је уређено као апсолутистичка монархија са централизованим управним системом подељеним на пет нивоа. Царство је било подељено на четири области (*suyu*) са престоницом у Куску, где је поред двора у којем је живео владар (*Sapa Inca*) било и седиште Савета, својеврсне владе коју су чинили управници ових области, као и врха државне управе. Свака од четири области била је даље административно дељена на покрајине (*wamani*), које су се подударале са племенским и језичким границама, док је свака покрајина имала по два или три округа (*saya*), при чему је сваки округ имао по највише 10.000 пореских обвезника. Најнижи ниво управне поделе је била општина (*ayllus*) заснована на родовским везама локалног становништва.¹³⁰

Без описане административне поделе не би било могуће одржати три века дугу постојану власт, привреду и културу унутар територије која се простирала на више од 4000 километара линијом север-југ и око 500 километара линијом запад-исток. Дуж путева постојао је систем постаја са смештајем, храном и залихама, размештен на сваких 20 километара, намењен свим путницима који су на неком државном

¹²⁷ Kevin L. Callahan, “Mesoamerican Governments”, Ancient Mesoamerican Civilizations — webportal, 1997, www.angelfire.com/ca/humanorigins/government.html.

¹²⁸ Frances F. Berdan, *The Aztecs of Central Mexico: An Imperial Society*, Harcourt Brace, New York, 1982, p. 38.

¹²⁹ Kevin L. Callahan, “Mesoamerican Governments”, op. cit.

¹³⁰ Gordon F. McEwan, *The Incas: New Perspectives*, ABC Clio, Santa Barbara, 2006, pp. 112, 114.

здатку. Такође, дуж путева је деловао поштанско-курирски систем којим су преношене службене поруке и мање количине робе брзином од 240 километара на дан. Градитељска и инжењерска достигнућа остварена у тешко проходним планинским пределима на висинама од преко 2000 метара надморске висине и данас представљају подухвате који изискују висок ниво техничких и технолошких знања и значајне материјалне и људске ресурсе. Администрација царства Инка организовала је изградњу мреже путева укупне дужине око 40.000 километара који су повезивали све регионалне центре са Куском и тиме омогућили несметан превоз војске, робе и људи у свим климатским условима. У околностима оскудних природних богатстава непогодних за развој пољопривреде, Инке су изградиле огроман систем канала за наводњавање и систем тераса са обрадивом земљом смештених на стрмим падинама планина. Историјским временом мерена дуга стабилност царства Инка јесте почивала на званичној стратегији одржања залиха. Власт је све пољопривредне вишкове из родних година и разноврсне робне артикле (одевни предмети, алат, сировине, племенити метали итд) чувала у бројним државним складиштима изграђеним широм царства. Локални функционер би водио прецизну евиденцију о залихама, а подаци из свих складишта редовно су слати у Куско. На тај начин, владар и Савет су у сваком тренутку знали којим тачно ресурсима у којој покрајини располажу и на основу тога су могли да превозе робу и храну у област где би се појавила оскудица.¹³¹

На тек освојене територије слати су чиновници са задатком да напишу становништво и сачине сликовит приказ физичко-географских одлика, природних богатстава и распореда насеља. Прикупљени подаци су заједно са извештајем локалног војног заповедника слати назад у престоницу, где су владар и његови саветници разматрали најбољи начин организовања нових области. Након што би одредио место покрајинског управног седишта, владар би именовao начелника и тиме би отпочела попуна локалног чиновничког апарата службеницима из различитих делова царства, али и способним припадницима месног становништва.¹³² Локални великаши су укључивани у владајућу класу, чиме им је посредно био очуван ауторитет код сународника и отворен пут за уживање у благостању.

¹³¹ Ibid., pp. 115–126.

¹³² Ibid., pp. 131–132.

Све наведене државне послове не би било могуће остварити без добро организоване управе. Управници области (чланови Савета) били су заправо рођаци актуелног владара, док су начелници покрајина били именовани искључиво према поседовању управљачких вештина. Начелницима покрајина је у обављању судских и управних надлежности помагао чиновнички апарат састављен од секретара и рачуновођа. Највећи део чиновничког апарата чинио је сектор пореских службеника, устројен према децималном систему тако да је положај службеника у хијерархији био условљен бројем домаћинстава који се налазио у његовој надлежности (у распону од 10 до 10.000). Два најнижа нивоа чиновничких положаја, задужених за 10 и 50 домаћинстава, била су доступна свима који су поседовали основна административна знања и вештине, док су сви остали виши нивои хијерархије били наследног карактера и делили су се унутар локалних племићких породица. Једини пут обичног поданика до наследног права на државни положај било је стицање изузетних заслуга у војној служби и јунаштво у рату. Централна власт је велику пажњу посветила систематичном надзору рада управног апарата, односно откривању и кажњавању злоупотреба. Због тога је била установљена посебна служба регрутована из породица блиских актуелном владару коју су чинили царски надзорници (*toconrico*, свевидећи). Основни задатак надзорника био је да путују пространим царством и тајно контролишу поступање функционера и квалитет рада државне управе, како би власт у престоници могла да отклони неспособне или корумпирани појединце.

Нови век

Повесна кретања која су се одиграла у Новом веку на европском континенту ударила су темељ професионалној државној управи која делује у оквирима устава и закона, из чијег ће се заметка у двадесетом столећу развити савремена јавна управа. Ширење вредности западноевропског цивилизацијског круга колонијалном политиком начинило је овај модел организације државног апарата узором, који ће током деветнаестог века и касније следити источноевропски и колонијализовани народи у напору да изграде националне државе независне од власти великих сила.

Појава западноевропских апсолутистичких монархија у раздобљу од средине петнаестог до краја шеснаестог века означава почетак изградње државне управе у склопу јачања централне, краљеве власти на рачун самовоље локалних племића

проистекле из њихових наследних или у рату стечених привилегија.¹³³ Краљ своју неприкосновену власт спроводи посредством низа хијерархијски организованих, стално плаћених чиновника који одано заступају интересе круне. Упоредо се мења начин организације оружаних снага, војске и морнарице, па и војна служба постаје плаћена, уз пратећу администрацију задужену за логистичку подршку (старање о наоружању, опреми, храни, обуци итд.).

Број државних служби и активности постепено се увећавају и разгранављу сходно начелу специјализације, а пример италијанских ренесансних државица показује да се све више цени образовање и стручно знање, те посвећује значајна пажња писаној службеној комуникацији и архивирању званичних докумената.¹³⁴ Према се приликом пријема у чиновничку службу све више цени универзитетско образовање, родбинске везе и заштита моћних појединаца једнако се вагају приликом оцене кандидата. Како би се избегло нарушавање ефикасности државног апарата, при процени кандидата одмеравали су се стручност и социјални контакти. Чести премештаји чиновника у току службе били су уобичајена пракса, колико због потребе да се равномерно користе предности ретких административно-техничких знања, толико и због настојања да се избегне интересна повезаност чиновника са локалном аристократијом, како би се доследно спровеле мере централне власти најчешће уперене против самовоље великаша. У Енглеској су, примера ради, предузимани чести премештаји како би се онемогућило успостављање корупцијског договора између произвођача акцизних роба и пореских чиновника задужених за прикупљање акцизних дажбина.¹³⁵

Чиновници се све више регрутују из редова нижег племства и међу образованим припадницима грађанске класе у успону – два друштвена слоја сличних прихода и начина живота.¹³⁶ На пример, у Шпанији шеснаестог века просечан чиновник (*letrado*) скромног је порекла, универзитетски образован, најчешће правник, и долази из мањег града, вароши, или чак из сеоске средине. Чак у канцеларијама Карла V и

¹³³ Опширније видети у: Драгољуб Р. Живојиновић, *Успон Европе (1450–1789)*, Матица српска, Нови Сад, 1989, стр. 94–96, 222–225.

¹³⁴ Џон Ло, „Ренесансни владар”, у: Еуђенио Гарин (ур.), *Човек ренесансе*, Клио, Београд, 2005, стр. 36–37.

¹³⁵ Карло Капра, „Чиновник”, у: Мишел Вовел (ур.), *Човек доба просвећености*, Клио, Београд, 2006, стр. 346.

¹³⁶ У појединим земљама чиновници уместо редовне плате добијају право да присвајају део пореских прихода прикупљених у име централне власти.

Филипа II раде писари и секретари из нижих слојева.¹³⁷ Док у Шведској осиромашено племство покушава да одржи друштвени положај радом у државној управи, у Енглеској највећи број чиновника притичу из слоја центрија којег чине појединци ограниченог иметка без племићких титула. Проходност нижих слојева у чиновничке редове било је уобичајено у немачким државицама, где су високи положаји били резервисани за аристократију а остали приступачни свим образованим грађанима. Могуће објашњење настанка описаног феномена вертикалне проходности на друштвеној лествици посредством рада у државној управи почива у томе што чиновници скромног порекла у околностима сталне борбе краља и локалних великаша за превласт – будући без икакве економске и социјалне моћи – нису могли да поремете танану структуру политичке моћи и тиме помогну једној или другој супротстављеној страни. Неповерење према племству, које је и даље чинило војну елиту без артикулисаних политичких интереса, такође је био значајан чинилац у отварању државне управе, али је постојала и својеврсна мода на двору да се владари окруже сарадницима из грађанства и тиме потврде наклоност хуманистичко-правној култури.¹³⁸

Прилог 1: Процена броја запослених у државним управама европских земаља у доба просвећености

	Број чиновника	Сразмера броја чиновника према броју становника
Француска	100.000	1 : 270
Русија	38.000	1 : 1000
Шпанија	36.485	1 : 350
Пруска	23.000	1 : 500
Енглеска	16.000	1 : 500
Хабсбуршка монархија	10.000	1 : 1000

Подаци наведени према: Карло Капра, „Чиновник”, у: Мишел Вовел (ур.), *Човек доба просвећености*, Клио, Београд, 2006, стр. 331–334.

¹³⁷ Фернан Бродел, *Медитеран и медитерански свет у доба Филипа II*, том други, Геопоетика и ЦИД, Београд и Подгорица, 2001, стр. 30–32.

¹³⁸ Карло Капра, „Чиновник”, *op. cit.*, стр. 334–335.

Временом настаје пракса трговине наслеђеним или стеченим државним положајима између чиновника и имућних појединаца, што ствара корупцијски механизам, преваходно на локалном нивоу, и ограничава делотворност и домет централне власти.¹³⁹ На примеру Шпаније шеснаестог и седамнаестог века може се видети како је пад државних прихода приморао централну власт да приватним лицима постепено препусти део државних послова које није могла ефикасно да надзире, те да толерише праксу чиновника да се одричу положаја у чију год корист желе, за живота или чак тестаментарно.¹⁴⁰ У Француској су стварани чиновнички положаји са измишљеним дужностима, попут звања краљевог секретара, а представљали су прву етапу у процесу стицања племићке титуле. Позната је иронична опаска грофа Поншартрена, контролора финансија у време Луја XIV (1643–1715), упућена краљу: „Сваки пут када Ваше величанство пожели да створи неку службу, Бог шаље неког имбецила који је купује”.¹⁴¹ Купопродаја положаја отвара простор за даље ширење корупцијског обрасца понашања, па тако 1573. године чувени војвода од Албе описује стање управе у Фландрији следећим речима: „Нема ниједне парнице, било грађанске било кривичне, која се не продаје онако како се продаје месо у месари (...) већина саветника се нуди сваки дан свакоме ко хоће да их купи (...)”.¹⁴² Злоупотреба чиновничких положаја је осиромашеним племићима доносила готовину преко потребну за пристојан живот, а на дужи рок је донекле враћала друштвену моћ, са чијим губитком се овај сталеж није никада помирио. И без раширене трговине чиновничким положајима, централна власт апсолутистичких монархија, попут Француске, заправо не би била у стању да посредством малобројне државне управе преко ноћи потчини стотине аутономних градова и области и укључи их у порески и управни систем.

Нагли развој трговине и привредних односа у Европи осамнаестог века поставио је пред државу веће и сложеније захтеве. Најважнији подстицај даљој изградњи професионалне државне управе потекао је од захтева капиталистичких предузетника за друштвеним окружењем утемељеним на постојаним и јасним законима, као и на

¹³⁹ О масовности продаје чиновничких положаја сведочи пример Кастиље у време владавине Карлоса I, када је петина становника обављала неку управну дужност. Наведено према: Драгољуб Р. Живојиновић, *Успон Европе (1450–1789)*, оп. cit., стр. 224.

¹⁴⁰ Детаљније у: Фернан Бродел, *Медитеран и медитерански свет у доба Филипа II*, том други, оп. cit., стр. 35–38.

¹⁴¹ Наведено према: Карло Капра, „Чиновник”, оп. cit., стр. 329.

¹⁴² Фернан Бродел, *Медитеран и медитерански свет у доба Филипа II*, том други, оп. cit., стр. 40.

начелу непристрасности у спровођењу правних норми. Поред све већих војних и пореских потреба државе и тежње за ефикаснијом контролом територије и фискалним дисциплиновањем становништва, брз раст државне администрације повезује се и са демографском експлозијом и урбанизацијом.¹⁴³ У Хабзбуршкој монархији у доба владавине Марије Терезије (1740–1780) као стална професија била је установљена функција окружног чиновника, уз постављен им захтев да похађају посебне студије.¹⁴⁴ У Француској се, такође у слично време, појављују први чиновници у модерном смислу – инспектори и инжењери Заједнице за мостове и путеве. Пруска је постепено током осамнаестог столећа установила систем обуке чиновника. У време владавине Фридриха Вилхелма I (1713–1740) основане су посебне катедре на универзитетима и предвиђена је пракса у државној управи за студенте; његов син Фридрих II Велики (1740–1786) је увео проверу стручности свршених дипломаца на тим студијама, док је Фридрих Вилхелм II (1786–1797) увео проверу пре почетка обуке.¹⁴⁵

Чини се да најважнија новина коју је донело доба просвећености јесте „стидљиво” артикулисање идеје о јавном добру у владајућим круговима, што је подстакло поједине просвећене владаре да себе прогласе за „прве слуге државе”. У Енглеској се у осамнаестом веку развија специфичан заматак идеје о неопходности постојања јавне службе у виду институције мировног судије (*justice of peace*). Службу мировног судије претежно су обављали локални племићи, изабрани на основу поседовања имовине и друштвеног угледа, са задатком да се бесплатно и добровољно доживотно старају о широком распону послова од општег интереса за локалне заједнице – одржавању путева, помоћи сиромашнима и ментално болеснима, снабдевању храном, прикупљању пореза, несметаној трговини итд.¹⁴⁶ Значајна новина састоји се у томе што мировне судије имају превасходно обавезу да спроводе законе, а не наредбе централне власти. Но, у строгом смислу, мировне судије нису били професионални, стручно образовани чиновници већ добровољци.

Упркос постепеном ширењу идеје о служби у јавном интересу, човек из доба просвећености још увек није у стању да јасно разликује послове који проистичу из државних функција од оних које су приватне природе. Стога се ни чиновнички

¹⁴³ Карло Капра, „Чиновник”, *op. cit.*, стр. 324.

¹⁴⁴ *Ibid.*, стр. 383.

¹⁴⁵ Метју С. Андерсон, *Европа у осамнаестом веку*, Клио, Београд, 2003, стр. 148.

¹⁴⁶ Драгољуб Р. Живојиновић, *Успон Европе (1450–1789)*, *op. cit.*, стр. 384.

положаји и задаци не могу јасно разграничити на јавну и приватну сферу. На пример, *civil servant* као англосаксонски израз за јавног службеника првобитно је означавао чиновника Источноиндијске компаније, приватне компаније која је имала подршку власти, јер је трговала сировинама и робом између колонија и Енглеске, што је свакако било од државног интереса – без обзира на приватни и профитабилни карактер предузећа.¹⁴⁷ Чиновници немају редовну плату, него приходе стичу наплатом функција које обављају за државу и услуга које пружају грађанима или предузећима. Велики број чиновника чак ни физички не обавља поверене дужности у уреду који се налази у згради неког одељења државне управе, већ је заправо смештен у неком приватном или привредном удружењу. Примера ради, службеницима Универзитета у Паризу је 1725. године држава поверила контролу трговине књигама, а сличне функције, поготово из пореске области, спроводили су еснафи као посредници између државе и својих чланова и других приватних лица.¹⁴⁸ Полицијска функција одржавања јавног реда и привођења злочинаца правди, такође је била већим делом у рукама локалне власти или разних врста удружења насталих самоорганизовањем. Тако је удружење шпанских градова „Свето братство” од петнаестог века спроводило законску принуду над криминалцима.¹⁴⁹

У Русији се од краја седамнаестог и почетка осамнаестог века, тачније у време владавине Петра I (1689–1725), постепено гради централизована државна управа попуњена из редова племства широм царства (обавезна служба), осавремењена али под јаким утицајем модела примерених војној организацији. Установљавају се извршне управе сходно начелу специјализације државних надлежности (за спољне послове, одбрану и пореске приходе), уређене прописима тако да њихови руководиоци тачно знају делокруг послова и да надзиру једни друге.¹⁵⁰ Централну власт су на локалном нивоу представљали губернатори као управници области, а врховни губернатори су као лични заступници цара искључиво надзирали рад више губернатора, или су били на челу неке веће губерније. Како је због величине земље комуникација била лоша, а школован чиновнички кадар оскудан и неквалитетан, управљање Русијом обележавали су нестручност, расуло и злоупотреба власти. Због тога је Петар I пуно енергије трошио на лично контролисање чиновника који су са

¹⁴⁷ Карло Капра, „Чиновник”, *op. cit.*, стр. 326.

¹⁴⁸ Метју С. Андерсон, *Европа у осамнаестом веку*, *op. cit.*, стр. 147, 149.

¹⁴⁹ *Ibid.*, стр. 150.

¹⁵⁰ Димитрије Оболенски и Роберт Оти (урс), *Историја Русије*, Клио, Београд, 2003, стр. 164.

широким овлашћењима слати у све области пространог царства са задатком да обезбеде спровођење одлука централне власти у Петрограду. О томе да је цар имао разлога да стално надзире функционере које је сам именовао, најбоље сведочи случај кнеза Гагарина, врховног губернатора Сибира, који је обешен због открића да је био корумпиран у обављању додељених дужности. Известан напредак у изградњи модерне администрације одиграо се у време владавине царице Катарина II (1762–1796), која је успела да створи заметак државног апарата способног да, макар делимично делотворно, управља огромним пространством Русије. Број чиновника је удвостручен, њихов положај и обавезе уређени прописима, плата зајамчена и основано је педесетак државних тела задужених за прикупљање пореза и осталих дажбина и располагање државним приходима.¹⁵¹

У време владавине Александра I (1801–1825) основана су министарства као централни ниво извршне власти који координира рад државне управе, али није постојала влада као јединствен државни орган.¹⁵² Цар Николај I (1825–1855) је даље развијао структуру државне управе успоставивши Треће одељење (касније и Жандармеријски корпус) као претечу обавештајне службе, задужене да прикупља податке, прима жалбе и молбе и делује као лична царева политичка полиција. Уместо да ефикасном контролом унапреди поступање чиновника, Треће одељење је убрзо израсло у државу унутар државе, подстицало је царево мешање у управне поступке и тиме ометало рад управе.¹⁵³ Сви реформски захвати предузети после Петра I и, касније, током деветнаестог века окончани су неуспешно, јер је усмеравање рада администрације било лоше спровођено, крута правила преузета из војске су подривала комуникацију између централног и локалног нивоа управе, а чиновнички кадар је попуњаван неспособним и сиромашним племићима, који су у државној служби видели ухлебљење које није захтевало одговорност. Иако је Петар I успоставио државну управу на начелима рационалности и делотворности са образованим и способним чиновницима, хроничан мањак школованих грађана трајно је осујетио модернизацију државног апарата – са изузетком једне генерације школованих високих службеника, посвећених јавном интересу друштвеног и економског развоја Русије, који су у првој половини деветнаестог века имали

¹⁵¹ Метју С. Андерсон, *Европа у осамнаестом веку*, op. cit., стр. 174–175.

¹⁵² Ibid., стр. 169–170.

¹⁵³ Ibid., стр. 171.

функције у специјализованим телима централне власти у области финансија, привреде и пољопривреде.¹⁵⁴

Историјски преглед развоја државне управе у најзначајнијим античким, средњовековним и нововековним државама из цивилизацијских кругова широм планете, показује да постоје, просторно и временски посматрано, универзална структурна обележја, која сведоче о једнакој важности управног апарата за остварење државних функција – ма колико ове функције биле на примитивном ступњу развоја. Грађевинска чуда античког света, хиљаде километара староримских путева, Хадријанов зид, системи за наводњавање, градови и храмови претколумбовске Америке и Кинески зид – све то не би било могуће без добро организованог и бројног управног апарата. Без обзира на облик владавине и изворе стварне моћи у једној политичкој заједници, место и улога државне управе у политичком поретку и владавинском процесу суштински се нису мењали кроз столећа. Чак ни најсуровији деспоти и деификовани самодршци нису, због природне ограничености људског бића, били способни да дословце сами усмеравају све делове државне политике личним спровођењем појединачних одлука, а поготово не да руководе конкретним мерама за опредмећење тих одлука.

Дворски саветници, војни заповедници, писари и порезници као претече савремених јавних функционера и службеника имали су због тога задатак да помажу владару у обављању редовних државничких послова. Ниједна владајућа елита није могла да организује чак ни елементарне државне функције, попут одбране становништва и ресурса или прикупљања прихода, уколико није могла да се ослони макар на рудиментарно устројен чиновнички апарат који би спроводио одлуке централне власти на читавој територији. Ширењем подручја друштвених односа у које се мешала држава и постављањем већег броја циљева у оквиру политике, функционално специјализован и професионалан чиновнички апарат заснован на детаљним прописима и процедурама постајао је све потребнији „точкић” у институционалном механизму зреле политичке заједнице.

Друштвени положај и моћ професионалног чиновништва као посебног слоја (еснафа) проистекли су из признавања важности професионалних улога које су имали у друштвеној подели рада. Писменост, образовање и административна умећа

¹⁵⁴ Ibid., стр. 177.

као ретка и тражена роба свакако су одвајали чиновнике од огромне већине неписменог становништва, у које су се убрајали и поједини владари. Виши слој чиновништва смештен на двору имао је, сходно повереним надлежностима и овлашћењима, могућност утицаја на исход одлучивања владара и осталих највиших органа власти, те посредно и на смер вођења државне политике. У којој мери се тај потенцијал материјализовао у стварности, највише је зависило од управљачких способности и јачине личности самог владара, те реалног обима његове политичке моћи и друштвеног ауторитета. Слаб и незаинтересован владар лако је постајао марионета виспрених и амбициозних чиновника, који су у његово име одлучивали о животним питањима политичке заједнице. Насупрот томе, јак владар спремно је сузбијао покушаје бирократа да искоче изван граница властитих овлашћења или осујећивао њихове закулисне игре усмерене на подршку евентуалним претендентима на престо. Чак и када су постојала јасна и прецизна правила о дужностима запослених у државној управи, само присуство чиновника на двору или у близини средишта политичког одлучивања доносило је извештај фактички утицај ван постављеног законског оквира. Волунтаризам чиновника водио је, по природи ствари, вишеструком увећању формалне политичке (и посредно друштвене) моћи проистекле из додељеног положаја, посебно у управљању забаченим областима пространих држава, далеко од контроле престоничке власти. Тако је, на пример, порески чиновник нижег ранга склон злоупотребама могао да на основу поверених административних надлежности и овлашћења акумулира у стварности политичку моћ која је далеко превазилазила његов номиналан положај у државној хијерархији.

Функционална организација и специјализација државне управе биле су, макар и у простом облику, присутне од настанка древних држава. Чиновници су морали да буду умешни у писању и рачунању како би могли да воде преписку, преносе наредбе двора, старају се о архивама званичних докумената, пишу службене хронике, воде рачуноводствену евиденцију прихода и расхода, брину о државним залихама робе итд. Чиновници су морали да поседују и инжењерска знања да би ваљано руководили разноврсним грађевинским и инфраструктурним радовима. Суштински гледано, нема разлике у функционалној организацији и специјализацији државне управе једне напредне старовековне или средњовековне царевине са њеним парњацима у апсолутистичкој монархији или савременој демократски уређеној држави. Мада су бројни чиновнички положаји из ранијих времена укинати и уведени

нови, основни профили чиновника у погледу примене специјалних знања и вештина јесу ванвременски, као, на пример, профили личног владаревог секретара, порезника или рачуновође. Наравно, савремене јавне службе су разгранатије и разуђеније специјализоване, сходно веома бројним јавним услугама које треба да пруже грађанима и разнородним активностима у правцу заштите јавних интереса и остварења благостања друштва.

Када је реч о кадровском аспекту организације државне управе, држава је у предмодерном добу била оличена у свемоћи владара и аристократије, па је вођење државних послова као питање части и престижа у највећој мери било наследно преношено међу члановима угледних племићких породица. Утолико су статус који је чиновник заузимао на друштвеној лествици и одговарајућа количина социјалне моћи били у равнотежи са његовим положајем у државном апарату. Но, чак и у друштвима изузетно чврсте стратификације са слабом социјалном покретљивошћу навише, државна служба је за особе обичног порекла, поред показаног јунаштва у рату, отварала пут ка вишем социјалном статусу. Премда су општа писменост, образованост и административне вештине често били део привилегија владајућег слоја, или су били преношени у оквиру породица из бирократског еснафа, више великих империја је управне апарате заснивало на особама обичног порекла, регутованим из младих поколења доњих слојева становништва и потом школованих на двору. Тиме је у државама из повесних раздобља које данас сматрамо мрачним у погледу демократичности политичког поретка и поштовања људских права била, донекле посредно, призната већа важност личних способности и добрих резултата рада од непоузданих врлина које је са собом носио наслеђени социјални статус. У појединим напредним старим државама чак налазимо трагове ваљано уобличене политике управљања људским ресурсима, са развијеним системом регрутовања, вредновања радног учинка и унапређења чиновника – у основним обележјима сличним савременим решењима.

Државе у свим размотреним цивилизацијским круговима и повесним раздобљима имале су, мање или више успешне, механизме надзора поступања чиновника – како на нижим тако и на вишим нивоима хијерархије. У свакодневној пракси, мање или више ефикасна контрола државних функционера и чиновника, у споју са често бруталним санкцијама, био је у већини посматраних политичких поредака сразмерно постављен као логична противтежа значају и обиму поверених задатака и овлашћења,

али и домету евентуалних штетних последица које би могле да наступе по државни интерес у случају злоупотребе положаја. Будући да су функционери и чиновници били непосредно везани за интересе круне и двора, владар није имао милости према онима који су прекршили завет оданости – ма колико да је њихово порекло било племенито. Био је то јасан знак осталим службеницима и поданицима каква их судбина очекује уколико се дрзну да се огреше о законе и тадашње друштвене вредности.

Случајеви коруптивног понашања чиновника забележени у древним хроникама и историјским изворима из средњовековља и каснијих времена живописно сведоче о „упорности” мрачне стране људске природе као својеврсном мета-структуралном обележју државне управе. Додуше, нижи ниво опште писмености и научног и технолошког развоја олакшавали су појаву злоупотреба у прошлости. Свакако да је споро савладавање великих раздаљина у пространим царствима између престонице и неприступачних рубних области ишло на руку некажњеном ширењу коруптивне праксе. Примитивна превозна средства и нередовна комуникација по линији командовања условили су низак степен делотворности вршења функционалног суверенитета, па су удаљене покрајине често биле под фактичком влашћу локалне друштвене елите са којом су, уз издашну надокнаду, радо сарађивали „одметнути” чиновници. Одступање од државних интереса зарад остварења личне или приватне користи описано у пронађеној историјској грађи по форми и садржини невероватно подсећа на данашње видове морално погрешног понашања јавних функционера и службеника. Могло би се рећи да древни чиновници нису у криминалној инвентивности ни мало заостајали за колегама са почетка двадесет првог века. Злоупотребе поверених дужности плод су слободе дате човеку да одабере да ли ће у односу према другима да чини добро или зло, па стога нису нити могу бити искључиво феномен данашњег краха друштвене солидарности и морала.

Настанак савремене јавне управе

Успостављање грађанске државе засноване на демократском поретку заокружило је вишевековни процес уобличавања капиталистичких друштвених односа и уједно оцртало контуре модерног модела државне управе. Кључна обележја тог модела односе се на непристрасно управљање у складу са прописаним рационалним правилима и на високо образовање, специјализованост и професионалну етику

јавних службеника.¹⁵⁵ Велика Британија је Норткот–Тревелјановим (Northcote-Trevelyan) реформама спроведеним 1854. године поставила темељ модерне јавне управе. Циљ реформских мера био је да успоставе јавну администрацију попуњену каријерним чиновницима, посебно обученим за обављање стручних јавних послова и из чијих редова би се најспособнији и најзаслужнији службеници регрутовали за највише положаје.¹⁵⁶ Реформа је предвидела укидање корупцијске праксе у виду патронаже и увела регрутовање путем јавног испита, доступног свим образованим грађанима, а под надзором централне испитне комисије.¹⁵⁷ Чиновници су били разврстани у четири класе према врсти посла (интелектуални, механички итд).

Мада нису у потпуности заживеле све до почетка двадесетих година двадесетог столећа, британске реформске мере имале су јаког одјека у формирању савезне јавне управе у САД, где је постојала потреба да се прекине са, по јавни интерес погубном, традицијом политичких именовања на чиновничке положаје проистеклом из тзв. система плена. Због епидемијске размере корупције у другој половини деветнаестог века, у америчкој јавности постепено је нарастао критични ниво подршке за идеју о јавном службенику који ради за владу на основу образовних и стручних квалификација, а не због претходне подршке владајућој политичкој странци. Услед притиска више истакнутих бораца за грађанска права и организација грађанског друштва, појачаног након атентата на тадашњег председника Џејмса Гарфилда (James A. Garfield), који је извршио младић очајан што није добио обећан посао у државном апарату, Конгрес је 1883. године усвојио Закон о реформи јавне службе (*Civil Service Reform Act*) – тзв. Пендлтонов закон.¹⁵⁸ Законом је установљено начело заслуга у запошљавању службеника федералне администрације и основана је посебна комисија да се стара о његовом делотворном спровођењу, посебно у погледу контроле поштовања скупа правила која је требало да осигурају политичку

¹⁵⁵ О околностима настанка модерног модела јавне управе више видети у: Макс Вебер, *Привреда и друштво*, други том, Просвета, Београд, 1976, стр. 437–454.

¹⁵⁶ Dahlia Bradshaw Lynn, “Civil Service System”, in: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Facts On File Inc., New York, 2004, p. 65; Robert A. Schuhmann, “Civil Service Reform League”, in: *ibid.*, p. 64; Gilbert B. Siegel, “Civil Service”, in: Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, First Volume, SAGE Publications, Thousand Oaks (CA), 2007, pp. 90–91.

¹⁵⁷ Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2003, p. 20.

¹⁵⁸ Текст Пендлтоновог закона доступан је на: www.digitalhistory.uh.edu/disp_textbook.cfm?smtID=3&psid=1098.

непристрасност чиновника.¹⁵⁹ Сви делови јавне управе били су обавезни да распишу конкурс, организују пријемни испит и да приме само кандидате са најбољим успехом на пријемном испиту; одабрани кандидати су морали прво да прођу пробни рад пре сталног пријема у јавну службу.¹⁶⁰

Улога државе у усмеравању друштвених процеса и односа нарасла је током двадесетог века. Интервенција власти обухватила је скоро све области живота: од чувара уставног и јавног поретка и приватне својине грађана држава је прерасла у активног учесника у привреди, образовању, здравственој заштити и низу других активности које су стотинак година раније сматране искључивим питањима приватне сфере. Широко дефинисан предмет владиних активности у погледу финансирања јавних радова и спровођења социјалних програма, створили су потребу за централизацијом и увећаним опсегом рада јавне управе. Ширење надлежности државе проузроковало је постојани тренд повећавања обима чиновничког кадра и стварања нових јавних служби. Примера ради, чиновнички апарат САД нарастао је са 12.000 службеника, колико их је било 1835. године, на око три милиона крајем двадесетог века.¹⁶¹

Ефикасно управљање крупним инфраструктурним јавним радовима допринело је изласку развијених друштава из Велике економске кризе, а централизовано планирање у цивилној и војној привреди успешно је довело до победе над Силама осовине, а потом за кратко време обновило разорену Европу. Број јавних службеника и разгранатост државног апарата додатно су увећани услед захтева делотворног спровођења јавних политика осмишљених под окриљем државе друштвеног старања, која је постала преовлађујући модел у раздобљу после Другог светског рата. Критичари државе друштвеног старања указују да је деловање система социјалне политике донекле ублажило сиромаштво, али по цену постојаног раста трошкова администрација јавних програма и пројеката.¹⁶²

¹⁵⁹ Lawrence F. Keller, "Public Administration and the American Republic: The Continuing Saga of Management and Administration in Politics", in: Jack Rabin, W. Bartley, Gerald J. Miller (eds), *Handbook of Public Administration*, CRC Press, Boca Raton, 2007, pp. 8–10.

¹⁶⁰ Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, op. cit., p. 20.

¹⁶¹ Милан Матић, „Држава”, у: Милан Матић (ур.), *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 270.

¹⁶² Норман Бери, *Увод у модерну политичку теорију*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 314.

1.1.2. Термиолошко и појмовно одређење

Уобичајена употреба речи и израза у подручју политике често не прати мерило смислености, па се појављује потреба за разјашњавањем основних политичких појмова и израза у свакодневном јавном и приватном говору. Велики број различитих, понекад и супротстављених теоријских објашњења о некој појави из политичког живота не би требало да аутоматски ствара нерешив спор о постојању и именовању саме појаве. На пример, разноврсност теорија о држави не доводи у питање друштвену конвенцију да овом феномену у мишљењу и комуникацији придајемо одређен језички израз заснован на смислу који извире из здравог разума.

Основно значење речи латинског порекла *администрација* (лат. *administratio*) јесте „бринути се о” и односи се на помагање или служење другима.¹⁶³ Речју администрација у српском језику можемо да означимо појмове којима обухватамо: а) спровођење јавних политика у пракси, узето у најопштијем смислу (управа); б) појединачну организациону јединицу унутар министарства или неког другог органа јавне власти (управа); в) колективитет запослених у државној организацији (чиновништво, службеништво); и г) делатност руковођења и усмеравања послова у надлежности владе и осталих државних институција (управљање или опслуживање).¹⁶⁴ Ипак, концептуално посматрано, „администрација” је шира по садржају јер обухвата сваки подухват заснован на сарадњи појединаца и усмерен на остварење циља који је прихваћен као вредан заједничког напора.¹⁶⁵

Будући да су наведеним значењима обухваћени деловање и организовани колективитет у ширем смислу, када говоримо о вођењу послова јавног сектора потребно је додати придев „јавна”, јер администрација постоји и у приватном сектору – предузећима, синдикатима, верским заједницама, организацијама грађанског друштва итд. На трагу описаног језичког садржаја реч *администрација*

¹⁶³ Ендру Хејвуд, *Политика*, Клио, Београд, 2004, стр. 667.

¹⁶⁴ Упоредити: Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980, стр. 13; *Речник српског језика*, Матица српска, Нови Сад, 2007, стр. 19. Енглески израз *administration* такође укључује појмовне садржаје наведене под ове четири тачке (упоредити у: Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, Pearson Longman, New York, 2008, p. 31).

¹⁶⁵ Ferrel Heady, “Comparison in the Study of Public Administration”, in: Eric E. Ottenyo and Nancy S. Lind (eds), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, Elsevier, Oxford, Amsterdam and San Diego, 2006, p. 62.

можемо изједначити са нашим речима *служба* и *управа*, па би се јавна администрација могла превести синтаagmaма *јавна управа* и *јавне службе*.

Реч сродна пређашњој јесте *бирографија*, а у свакодневну употребу праћену јаким емотивним набојем ушла је у већину европских језика као синоним за алкаво и неодговорно обављање канцеларијских послова. Реч бирографија представља кованицу од француске речи *bourrete* (тканина којом су пресвлагани канцеларијски столови), од које је касније настала реч *bureau* (уред), и старогрчке речи *kratein* (власт, владавина), а у значењу владавине посредством чиновничких уреда.¹⁶⁶

Пошто је реч о најстаријем од описаних термина, прво ћемо концептуално разјаснити шта је то бирографија. Појам бирографије делимично је прекривен „наносима” негативног призвука који су му грађани дали услед лоших личних искустава и сатиричних одређења из књижевности, попут оног из пера Оноре де Балзака (Honoré de Balzac) за кога је бирографија „чиновски механизам којим управљају пигмеји”.¹⁶⁷ На трагу преовлађујућих схватања јавног мњења налазе се критички настројени заступници теорије рационалног избора, који бирографији приписују искључиво својства расипништва и неефикасности, а за услуге које пружа кажу да су лошег квалитета и да често не задовољавају потребе и захтеве грађана.¹⁶⁸ Поједини аутори, попут Мајкла Крозиера (Michel Crozier), наглашавају тешкоће на које највиши руководиоци наилазе у напору да натерају ниже нивое бирографије да остварују постављене циљеве и вредности.¹⁶⁹ Авишај Маргалит (Avishai Margalit) дефиницијом бирографије веома широко обухвата све службенике наметнуте јавности – и тиме монополистички незамењиве у пружању услуга – за разлику од службеника који обављају конкурентне послове карактеристичне за приватни сектор, где грађани могу слободно да бирају ко ће да им пружи неку услугу.¹⁷⁰

У најопштијем смислу, појам бирографије описује начин организовања активности било које институције тако да она делује ефикасно и непристрасно.¹⁷¹ У литератури

¹⁶⁶ Наведено према: Тодор Куљић, „Бирографија”, у: Милан Матић (ур.), *Енциклопедија политичке културе*, op. cit., стр. 111.

¹⁶⁷ Наведено према: Ендру Хејвуд, *Политика*, op. cit., стр. 656.

¹⁶⁸ Опширније о становиштима нове деснице о бирографији видети у: *ibid.*, стр. 664–666.

¹⁶⁹ Frank Bealey, *The Blackwell Dictionary of Political Science: A User's Guide to Its Terms*, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 1999, p. 35.

¹⁷⁰ Авишај Маргалит, *Пристојно друштво*, Радио Б92, Београд, 1998, стр. 184.

¹⁷¹ David Robertson, *The Routledge Dictionary of Politics*, Third Edition, Routledge, London and New York, 2004, p. 46.

је могуће пронаћи широк распон дефиниција овог појма: од оних које бирократију изједначавају са методом друштвене координације, преко оних које је виде као посебан начин делања заснован на примени општих правила на појединачне случајеве, до дефиниција које бирократију одређују као друштвену групу.¹⁷²

Сазнајна вредност појмовног одређења бирократије које је дао немачки социолог Макс Вебер у тзв. приступу идеалног типа, чини се да је и даље незаобилазно полазиште у теоријском промишљању овог феномена; заправо је Вебер увео појам бирократије у друштвене науке. Вебер бирократију сагледава као владавину засновану на систему вредносно неутралних рационалних правила и апстрахује више њених основних обележја. Бирократе доносе одлуке према строго одређеним правилима, чиме се лична дискреција своди на најмању могућу меру, а основ за одлучивање представљају педантно прикупљени и обрађени подаци и техничка експертиза. Бирократе морају да буду слободне као појединци, али устројене у јасно дефинисану хијерархију службених положаја, са функцијама набројаним у писменој форми, и организовану сходно ланцу командовања. Јавна овлашћења поверена бирократи проистичу искључиво из његовог службеног положаја и трају само док се он налази на том положају и када спроводи додељене јавне функције. Именовање на положај врши се на основу стручних квалификација и пријемног испита, а висина примања, напредовање, кажњавање или отпуштање из службе унапред су уређени правилима. Службени положај једино је професионално запослење бирократе и он не може да се бави још неким послом, нити може да полаже имовинска, наследна или било каква друга права на поверени положај. Поступање бирократа мора бити подвргнуто систематској контроли и строгој дисциплини.¹⁷³

Укратко описана обележја бирократије, стара скоро читав век, ни данас нису изгубила на значају као полазна тачка за пропитивање ваљаности организације, деловања и учинака конкретних јавних управа. Веберов идеални тип ипак ваља

¹⁷² Ralph P. Hummel, "Bureaucracy", in: Jay M. Shafritz (ed.), *Defining Public Administration*, Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration, Westview Press, Boulder and Oxford, 2000, pp. 121–127; Eckhard Schroeter, "Bureaucracy", in: Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, First Volume, op. cit., p. 56; Roger Kemp, "Bureaucracy", in: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, op. cit., p. 39. Такође видети три теоријске перспективе схватања бирократије понуђене у: Ali Farazmand, "Bureaucracy, Administration, and Politics: An Introduction", in: Ali Farazmand (ed.), *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, Boca Raton, 2009, pp. 5–6.

¹⁷³ Веберова обележја бирократије наведена су према: Max Weber, "Bureaucracy", in: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Boston, 2007, pp. 43–48.

допунити увидима осталих „очева оснивача” теорије јавне управе, попут Вудроа Вилсона (Woodrow Wilson), Френка Гуднауа (Frank J. Goodnow), Фредерика Тејлора (Frederick W. Taylor), Маршала Димока (Marshall Dimock), Двајта Валдоа (Dwight Waldo) и Херберта Сајмона (Herbert Simon). Према наведени класици због различитих полазних претпоставки нису дошли до јединственог одређења јавне управе, могуће је њихове идеје објединити у више основних теза које, деценијама уназад, скупа творе главни ток мисли и праксе у оквиру тзв. старе школе јавне управе (*Old Public Administration*) или традиционалног модела јавне управе:

- Строго раздвајање сфере политичког одлучивања и неутралног и стручног рада јавне управе;
- Влада је усредсређена на изражавање и спровођење воље државе применом закона и пружањем јавних услуга посредством јавне управе;
- Јавни службеници одговорни су демократски изабраним представницима власти и политичким функционерима и имају ограничено право дискреционог одлучивања у додељеном делокругу рада;
- Јавне политике се најбоље спроводе кроз хијерархијски устројену јавну управу, уз чврсту контролу руководиоца дуж линије командовања;
- Јавни службеници се претежно баве спровођењем јавних политика, заснованих на политички дефинисаним циљевима и имају ограничену улогу у уобличавању предлога политичких одлука и процесу њиховог доношења;
- Основни задаци јавног службеника су планирање, организовање, кадроване, управљање, координисање, извештавање и старање о буџету;
- Најважније вредности јавне управе су ефикасност и рационалност, а организација задатака и руковођење запосленима темељи се на начелима тзв. научног менаџмента (*Scientific Management*), оличеног у стандардизовању радних операција, контроли поштовања стандарда рада и мотивисању запослених путем повишица;
- Јавна управа најефикасније ради као затворен систем, па је учешће грађана ограничено.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, pp. 16–27; Frank J. Goodnow, “Politics and Administration”, pp. 28–30; Frederick W. Taylor, “Scientific Management”, pp. 36–38; Herbert Simon, “The

Пре него што пређемо на преглед савремених дефиниција појма јавне управе, осврнућемо се на још један стари термин који је претходио изразу „јавна управа”, а и даље се налази у употреби у академској литератури. Енглеска синтагма *civil service*, производ британског политичког система, означава јавну управу у смислу корпуса особа које је држава запослила да спроводе усвојене јавне политике. Концептуално посматрано, наведена синтагма као део англосаксонске административне традиције садржи значајну разлику у односу на европско-континентална схватања због тога што заговара идеју строго политички неутралне јавне управе, чак и на највишим нивоима хијерархије.¹⁷⁵ Утолико се може рећи да је појам *civil service* веома близак Веберовом појму бирократије.

Премда на први поглед концизно, просто језичко тумачење није довољно за потребе научног истраживања, јер јавна управа обухвата веома широк опсег мање или више повезаних феномена. Да пометња буде још већа, овај термин се користи у различитим значењима која су често нејасна.¹⁷⁶ Сваки покушај појмовног уоквиравања једном дефиницијом био би узалудан, па не чуди што после више декада развоја савремене теорије јавне управе и даље влада несагласје међу члановима академске заједнице који промишљају ову тему.¹⁷⁷

Дефиниције могу бити прешироке или пак преуске, рестриктивне. Најшире гледано, јавна управа је тип управе који делује у политичком систему и усредсређен је на спровођење одлука из домена јавне политике које су донели ауторитативни политички одлучиоци.¹⁷⁸ Утолико се јавна управа односи на државу у стању акције и интеракције.¹⁷⁹ Најуже посматрано, појам јавне управе – као што је најчешћи случај

Proverbs of Administration”, pp. 124–137; Dwight Waldo, “The Administrative State”, pp. 138–142. Сви текстови наведени су из хрестоматије: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, op. cit.; Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, op. cit., pp. 17–32.

¹⁷⁵ Упоредити дефиниције у: David Robertson, *The Routledge Dictionary of Politics*, op. cit., pp. 74–75; Frank Bealey, *The Blackwell Dictionary of Political Science: A User’s Guide to Its Terms*, op. cit., p. 58; Gilbert B. Siegel, “Civil Service”, in: Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, Vol. 1, SAGE Publications Inc., Thousand Oaks, London, New Delhi, 2007, pp. 90–91.

¹⁷⁶ David Robertson, *The Routledge Dictionary of Politics*, op. cit., pp. 4–5.

¹⁷⁷ Поједини теоретичари се питају да ли теоријска разматрања у области јавне управе уопште могу да превазиђу хаотично стање у погледу дефинисања самог појма. Више видети у: Ferrel Heady, “Comparison in the Study of Public Administration”, op. cit., pp. 61–127.

¹⁷⁸ Упоредити са: Frank Bealey, *The Blackwell Dictionary of Political Science: A User’s Guide to Its Terms*, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 1999, pp. 3–4.

¹⁷⁹ Andy Smith, “Public Administration”, in: Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, Second Volume, SAGE Publications, Thousand Oaks (CA), 2007, p. 758.

у америчкој литератури – обухвата „организацију, људство, праксу и процедуре од суштинског значаја за делотворно остваривање јавних функција, додељених у надлежност извршне гране власти”.¹⁸⁰ Тако, на пример, Вудроу Вилсон, овај појам своди на „владу у акцији” и на „детаљну и систематску примену јавног права”.¹⁸¹

Наведене дефиниције наглашавају само једно од бројних подручја рада јавне управе – спровођење политичких одлука. Од педесетих година минулог века преовладало је теоријско становиште да су обликовање и спровођење јавне политике међусобно тесно повезани и да се, стога, рад јавне управе не може ограничити само на једно или друго. Описана схватања појма јавне управе често се у академској литератури сматрају сродним појму јавне политике (*public policy*), тачније једном од његових елемената – спровођењу јавне политике (*policy implementation*). Јавна политика је сврсисходан ток акције који актер или скуп актера следе у настојању да реше проблем или питање од значаја за једну политичку заједницу.¹⁸² Јавна политика се одвија у више фаза – увршћивање неког јавног проблема на дневни ред, покретање иницијативе за расправу о том проблему, прикупљање важних информација, уобличавање предлога одлуке са мерама које треба да доведу до решења проблема, усвајање одлуке, спровођење одлуке, процена да ли су циљеви садржани у одлуци остварени и, на крају, одлучивање о томе да ли мере треба даље спроводити, променити или је потребно обуставити њихову примену. Спровођење јавне политике је само једна у низу набројаних фаза и обухвата све оно што се развија између исказивања намере владе да почне или да престане да чини нешто и крајњег дејства те намере на практичном плану.¹⁸³ Сажетије речено, спровођење јавне политике односи се на везу између исказане намере владе и стварних резултата. На трагу размотрених теоријских промишљања, јавна управа се може одредити као пракса и истраживање редовне и организоване професионалне формулације и утицаја у сфери јавне политике и на плану њеног спровођења, тако да буду у јавном интересу друштва, његових грађанских сегмената и грађанства.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Ferrel Heady, “Comparison in the Study of Public Administration”, op. cit., p. 62.

¹⁸¹ Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, op. cit., pp. 16, 23.

¹⁸² Michael Hill and Peter Hupe, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, SAGE Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, 2002, p. 5.

¹⁸³ Ibid., p. 8.

¹⁸⁴ Frank Marini, “Public Administration”, in: Jay M. Shafritz (ed.), *Defining Public Administration*, op. cit., p. 5.

Као што се може приметити из досадашњег појмовног разјашњавања, дефиниције апстрахују две димензије феномена јавне управе, наизглед опречне али у стварности нераздвојиве – институционалну и процесну. Одређења која наглашавају прву димензију виде јавну управу као скуп државних институција и недржавних организација којима је у надлежност поверено обављање јавних функција и послова ради задовољења општих интереса.¹⁸⁵ Дефиниције које предност дају процесној димензији схватају јавну управу као управљање људима и материјалним ресурсима ради остварења циљева државе, односно обављања јавних послова.¹⁸⁶ Обе групе дефиниција јавне управе засноване су на тачним тврдњама, али свака узета понаособ непотпуно мисаоно захвата вишеслојност овог феномена. Јавна управа јесте институција политичког поретка и као таква је субјект јавних политика, а посредно и учесник у политичком процесу и чинилац друштвеног развоја. Јавна управа је у исто време и делатни процес кроз који остварује своју улогу у политичком поретку; процес се одвија унутар саме институције и у међудејству са другим политичким и друштвеним институцијама и грађанима.

Због тога су се у теорији појавили покушаји да се дефиницијама обједине обе димензије јавне управе. У домаћој литератури налазимо схватање Драгољуба Каврана, према којем јавна управа представља систем органа, организација, тела и међузависан скуп надлежности, послова и задатака, специфично повезан и вођен са циљем примене правних норми, организационих инструмената, метода управљања, процеса и процедура ради испуњења мандата изабране власти, скупштине и њене владе.¹⁸⁷

Амерички теоретичар Дејвид Розенблум (David H. Rosenbloom) први је настојао да појам јавне управе омеђи спојем три међусобно преклапајуће дефиниције – политичке, правне и менаџерске.¹⁸⁸ Наведени приступ је потом постао општеприхваћен у литератури, а Розенблумове три дефиниције даље су разрадили

¹⁸⁵ На пример, упоредити дефиниције дате у: Charles T. Goodsell, "The Bureau as Unit of Governance", in: Paul du Gay (ed.), *The Values of Bureaucracy*, op. cit., p. 18; Стеван Лилић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1995, стр. 33; Зоран Р. Томић, *Управно право*, Драганић, Београд, 1995, стр. 21.

¹⁸⁶ Leonard D. White, "Introduction to the Study of Public Administration", in: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, op. cit., pp. 50–51.

¹⁸⁷ Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг*, Удружење за јавну управу и Факултет организационих наука, Београд, 2003, стр. 62.

¹⁸⁸ Опширније у: David H. Rosenbloom, "Public Administrative Theory and the Separation of Powers", in: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, op. cit., pp. 434–440.

Џеј Шафритц (Jay M. Shafritz), Едвард Расл (Edward W. Russell) и Кристофер Борик (Christopher P. Borick), додавши четврто одређење јавне управе као занимања.¹⁸⁹ Политичко одређење јавне управе указује на њену политичку природу која се огледа у томе што јавни функционери и службеници свакодневно спроводе јавне политике усвојене у парламенту и влади, непосредно или посредно (посредством преношења пружања јавних добара и услуга на приватни и непрофитни сектор) и на тај начин остварују јавне интересе. Политички контекст деловања јавне управе изражава се и у чињеници да су њој поверени задаци у интересу заједнице које грађани појединачно не би могли да остваре уопште или бар не ваљано, или би вођени личном коришћу радили на штету општег добра.

Правно одређење појма јавне управе указује на законску генезу и нормативно уређење поступања чиновника у обављању поверених јавних надлежности. Свака појединачна примена закона или подзаконског прописа заправо је чин деловања јавне управе, као што је сâм рад јавних функционера и службеника строго ограничен правним нормама. Управно право уређује када, како и где чиновник може и/или треба да делује ради остварења јавних политика, односно достизања и заштите жељеног општег добра.

Правне норме чине оквир деловања јавне управе, али без руководилачке (менаџерске) компоненте тешко је замислити да би се јавне политике спроводиле сâме од себе и грађани могли да користе јавне услуге. Менаџерско одређење јавне управе обухвата руководиоце одговорне за управљање повереном организационом јединицом у јавном сектору и сâм процес руковођења, који се састоји од употребе расположивих људских и материјалних ресурса ради остварења постављеног циља. Руководиоци (функционери) на врху хијерархије задужени су за стратешко промишљање у погледу начина спровођења усвојене јавне политике и укупан успех рада подређених службеника. Руководиоци средњег ранга тумаче и преводе стратешке одлуке руководиоца са врха јавне управе у конкретне мере и контролишу најнижи ранг руководиоца, задужен за спровођење конкретних мера и непосредан надзор свакодневног функционисања јавних служби.

¹⁸⁹ Опширније о ниже описаним дефиницијама видети у: Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, op. cit., pp. 7–25.

Одређење јавне управе као занимања усредсређено је на схватање рада јавних службеника као професионалне категорије, односно као сваког каријерног радног места у чијем се опису налази пружање јавних услуга или старање о спровођењу јавних политика. Јавна управа има обележја осталих традиционалних професија, јер постоји довољно развијено и обимно академско и практично знање које се може користити за добробит читавог друштва, систем контроле професионалне праксе који прати образовање и стручно усавршавање нових чланова еснафа и штити етички кодекс применом одговарајућих санкција.

Од осамдесетих година минулог века у литератури о јавној управи појављује се појам новог јавног руковођења који, иако садржински веома разнолик, сажима идеје и праксу методологије, техника и стила пословања приватног сектора у јавном сектору.¹⁹⁰ Из бројних употреба овог израза може се закључити да ново јавно руковођење обухвата питања предузетништва и преузимања ризика у обављању јавних послова, дерегулације, приватизације, комерцијализације, структурне деволуције у виду агенцификације, спровођења јавних набавки, управљања буџетским средствима тако да се добије „вредност за новац”, преношења дела јавних послова приватном и непрофитном сектору и јачања одговорности мерењем радног учинка.¹⁹¹ По узору на терминологију тржишне привреде, јавне службе се појављују у улози пружалаца јавних услуга мотивисане достизањем њиховог што бољег квалитета, док грађани постају купци односно потрошачи јавних услуга са великим избором понуде. Одговорност јавних службеника се више не везује за исправност спровођења процедура и придржавање прописа, него за квантификоване показатеље остварених резултата рада. Руководиоцима јавних служби дата је менаџерска аутономија (*let the manager manage*), попут оне у приватном предузетништву, како би боље исказали способности и вештине преузимањем ризика и увођењем иновација ради ваљаног одговора на брзе промене у политичко-економском окружењу. Одступање од строго хијерархијског устројства традиционалног модела

¹⁹⁰ Уместо уобичајеног превода на српски језик као „управљање”, енглески израз *management* преводимо речју „руковођење”, пратећи језички смисао изворне латинске речи *manus* – „руковати”, „узети ствар у руке”, којим се наглашава лична способност и делање појединца. О идеји руковођења у ширем смислу видети у: Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, op. cit., pp. 45–48.

¹⁹¹ Tony Bovaird and Elke Löffler, “Understanding public management and governance”, in: Tony Bovaird and Elke Löffler (eds), *Public Management and Governance*, op. cit., p. 7; Laurence E. Lynn Jr, *Public Management: Old and New*, op. cit., pp. 105–127; Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, op. cit., pp. 4–6.

јавне управе и пренос појединих јавних послова на привредне субјекте и организације грађанског друштва, отварају питање дефинисања односа између власти и пружаоца јавних услуга. Однос је описан теоријским моделом налогодавац-извршилац (*principal-agent model*), према којем државни орган са било којег нивоа власти унајмљује појединца или групу да у његово име и у јавном интересу обавља послове из домена неке јавне функције.¹⁹² Унајмљивање извршилаца се одвија кроз такмичарски поступак јавне набавке, а правно се уређује углавном уговорима о једнократним пословима.

Данас се концепт новог јавног руковођења представља као нови нормативни модел јавне управе, па се чак говори и о промени парадигме, будући да се заговара не само преузимање менаџерских техника већ и тржишних и корпоративних вредности ослоњених на неолиберално учење у економији.¹⁹³ Ипак, тешко да може бити речи о новом теоријском схватању јавне управе. Реч је о својеврсном реформском приступу у осмишљавању и вредновању организације рада јавног сектора, која је показала слабости и недостатке у оквиру модела државе друштвеног старања.¹⁹⁴ Осмишљавање и спровођење реформских мера одувек је био део свакодневице јавне управе или, метафорички речено, црта њеног „идентитета”. Утолико ново јавно руковођење представља само покушај да се стапањем идеје корпоративног руковођења као чисто инструменталне делатности примењиве у свим великим организацијама, с једне стране, и новог институционализма у економској теорији усмереног на преиспитивање „црне кутије” јавног сектора са становишта трансакционих трошкова, с друге стране, поправе и допуне недостаци традиционалног модела организације јавне администрације.¹⁹⁵

Како у овом истраживању полазимо од основне претпоставке да нормативна и институционална решења примењена у организацији рада јавне управе условљавају

¹⁹² Jan-Erik Lane, *State Management: An Enquiry into Models of Public Administration and Management*, Routledge, London and New York, 2009, p. 28.

¹⁹³ Аргументацију о промени парадигме погледати у: Andrew Gray and Bill Jenkins, “From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?”, in: Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind (eds), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, op. cit., pp. 543–572; Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, op. cit., pp. 1–6, 256–282.

¹⁹⁴ Аргументацију која пориче промену парадигме погледати у: Laurence E. Lynn Jr., “The New Public Management as an International Phenomenon”, in: Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind (eds), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, op. cit., pp. 573–591.

¹⁹⁵ Brian Dollery, “The influence of economic theories of government failure on public management reform”, op. cit., pp. 18–40.

окружење pogodno за морално исправно поступање јавних службеника, за потребе анализе користићемо превасходно одређења јавне управе која наглашавају њену институционалну димензију. Јавна управа, према нашем схватању, обухвата систем државних органа, организација и тела којима је поверено старање о јавним функцијама спровођењем јавних политика. Опредељујемо се за проучавање дела јавне управе из извршне гране власти зато што његови руководиоци и службеници у крајњем исходу имају највећи утицај на квалитет живота грађана, док администрација у законодавним и правосудним органима претежно обавља секретарске, логистичке и, у веома ограниченом обиму, стручне послове, те има незнатан утицај на одлучивање о спровођењу јавних послова из домена тих грана власти. У одређење јавне управе укључујемо и све друштвене актере (предузећа, непрофитне организације и организације грађанског друштва) којима је власт пренела спровођење дела јавних политика, будући да се придржавање етичких стандарда односи једнако на све субјекте који обављају задатке од општег интереса.

Поред синтагме „јавна управа” у овом раду ћемо као синонимне облике користити термине „јавна администрација” и „јавне службе”, како бисмо избегли честа понављања прве синтагме.

1.1.3. Улога јавне управе у савременом демократском поретку

Утицај државе на савремене друштвене односе је свепрожимајући: бројне стране живота појединца од рођења, преко школовања, рада и пензионерских дана, па до тренутка саме смрти (а могло би се рећи и непосредно после смрти) уређују и надзиру разноврсне јавне институције. Зато грађани идеју државе сагледавају пре кроз понашање бирократа са којима се свакодневно сусрећу него кроз њено нормативно устројство. Немачки историчар са почетка деветнаестог века Бартолд Нибур (Barthold Georg Niebuhr) није случајно приметио да слобода неупоредиво више зависи од управе него од устава.¹⁹⁶ Другим речима, квалитет уживања у слободама и основним људским правима у већој мери је условљен квалитетом управних механизма и поступака, него самим постојањем уставних гаранција. Како јавна управа не делује у некаквом политичко-социјалном вакууму, размотрићемо

¹⁹⁶ Наведено према: Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, op. cit., pp. 22–23.

прво основна обележја демократског поретка на почетку двадесет првог века – онако како их промишљају теоретичари и како се манифестују у пракси.

Демократија припада низу највише оспораваних појмова у историји политичко-филозофске мисли. Ни данас не постоји сагласност о томе шта је тачно демократија, јер сама дефиниција носи у себи различите моралне, социјалне и политичке вредности. Ако уклонимо наталожене историјско-цивилизацијске слојеве и бројне модерне реторичке и дневнополитичке наносе, израз демократија у најширем смислу обухвата поредак у којем у слободи и правима једнаки чланови политичке заједнице активно учествују у расправи и одлучивању о питањима од општег интереса и о смеру друштвеног развоја. Већина људи речју демократија заправо означава политичко устројство које омогућава мирно постизање компромиса ради разрешавања вечних сукоба између заговорника различитих вредности и интереса. О томе да демократско устројство једне политичке заједнице мање или више успешно цивилизује противречне импулсе људске природе изражене у контрапункту агресивности и сарадње, сведочи језгровита мисао немачког теолога Рајнхолда Нибура (Reinhold Niebuhr) да „човекова склоност ка правди чини демократију могућом, а човекова способност за неправду чини је неопходном”.¹⁹⁷

Институционално посматрано, класично либерално-демократско устројство једне савремене политичке заједнице претпоставља следеће карактеристике:

- Владавину представника које су изабрали грађани;
- Поделу власти на законодавну, извршну и судску;
- Слободне, поштене и честе изборе;
- Вишестраначје;
- Законодавну иницијативу посредством грађанских петиција;
- Референдумско изјашњавање;
- Могућност опозива изабраних представника;
- Слободу изражавања;
- Приступ алтернативним, независним изворима информација;

¹⁹⁷ Наведено према: Bernard Crick, *Democracy: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 120.

- Аутономност удруживања грађана;
- Свеобухватно право грађанства које укључује и стране држављане са сталним боравком;
- Независно правосуђе;
- Уставну гаранцију непристрасне и разумно неутралне јавне управе.¹⁹⁸

У средишту савременог демократског поретка налази се концепт јавног интереса као један од „мерних инструмената” које би јавни службеници требало да користе у обављању додељених јавних послова. Упркос одсуства сагласности политичких мислилаца о садржини појма и о његовој употребној вредности за научну анализу политичког процеса и рада јавне управе, јавни интерес не може да се уклони из разматрања о томе како очувати вредности и задовољити потребе чланова једне политичке заједнице.¹⁹⁹ Реч је превасходно о потребама које појединци сами, без узајамне помоћи и подршке, не би могли да задовоље. Према америчком теоретичару Волтеру Липману (Walter Lippmann), јавни интерес је оно што би људи изабрали када би могли да виде јасно, мисле рационално и поступају непристрасно и добронамерно.²⁰⁰ За испитивање моралне исправности поступања јавних службеника чини се да највећу аналитичку снагу има синтетизовано нормативно-вредносно одређење, које јавни интерес схвата као најбољи колективни одговор на неки проблем из подручја одлучивања о вођењу јавних послова, заснован на заједничким жељама и вредностима једног друштва.²⁰¹ Јавни интереси проистичу из јавног духа који подстиче грађане да добронамерно и несебично усаглашавају личне ставове о томе које су ствари добре за заједницу као заједницу. Будући да се савремена власт темељи на институционализованој сагласности грађана, јавни интерес дефинише већина на изборима и њено политичко руководство, изнова у одређеним временским размацама.

¹⁹⁸ Синтетички опис карактеристика сачињен је према прегледу основних схватања демократије садржаних у: *ibid.*, pp. 107–108.

¹⁹⁹ Различита виђења појма јавног интереса видети у: Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, op. cit., pp. 67–68; Норман Бери, *Увод у модерну политичку теорију*, op. cit., стр. 323–334.

²⁰⁰ Наведено према: Barry Bozeman, *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2007, p. 83.

²⁰¹ Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, op. cit., pp. 68–69, 71–73.

Улогу јавне управе у класичном моделу демократског поретка могуће је сагледати са два становишта која се узајамно допуњују. Са становишта заштите општег интереса, улога јавне администрације је да помаже легитимно изабраној влади у обликовању различитих програма јавне политике и да извршава владине одлуке у оквиру додељених надлежности, уз поштовање начела владавине права и судске контроле административних одлука.²⁰² Превођењем уопштено сročених прописа и програмских докумената у конкретне активности, јавни службеници оживљавају „мртво слово на папиру” и тумаче грађанима значење политичких одлука.²⁰³ Посматрано из угла пореских дажбина издвојених из личних прихода, грађани очекују од чиновника да производњом јавних добара и пружањем јавних услуга задовоље њихове егзистенцијалне интересе и потребе и обезбеде им несметано уживање уставом и законом зајамчених права.²⁰⁴

Претходно описан класичан модел демократског поретка никако се не сме узети као идеалан, већ искључиво као најмање рђав од свих реално могућих политичких поредака. На прелазу из осамнаестог у деветнаести век, амерички адвокат и федералиста Фишер Ејмс (Fisher Ames) упоредио је монархију са трговачким бродом који пуним једрима сигурно плови напред али убрзо удара о хриди и тоне, док демократију описује као сплав који никада не тоне али су ноге путника увек у води.²⁰⁵ На трагу ове сатиричне метафоре, а ради јаснијег схватања улоге савременог јавног службеника и етичких дилема са којима се он сусреће у обављању јавних дужности, корисно је допунити либералан концепт демократије новијим теоријским приступима у проучавању демократије, који управо покушавају, сваки из свог угла, да објасне зашто су грађанима „ноге стално мокре”.

Схватање које процес владавине и легитимизације одлука органа јавне власти своди само на међудејство владе, парламентарних политичких странака и бирача сматра се данас преуским да би могло ваљано да опише богатство политичког живота развијених демократија. Додатан разлог зашто се уско схватање мора проширити је емпиријски добијен податак да је поверење јавности у политичке институције широм

²⁰² Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System – TI Source Book 2000*, Transparency International, Berlin and London, 2000, p. 105.

²⁰³ Charles T. Goodsell, “The Bureau as Unit of Governance”, op. cit., pp. 35–39.

²⁰⁴ Tony Bovaird and Elke Löffler, “Understanding public management and governance”, in: Tony Bovaird and Elke Löffler (eds), *Public Management and Governance*, op. cit., pp. 7–8.

²⁰⁵ Наведено према: “Founders’ Quotes”, web portal, www.foundersquotes.com/category/fisher-ames/.

света најниже управо када је реч о најважнијим институцијама представничке демократије: парламенту и политичким странкама.²⁰⁶

Модел већинске либералне представничке демократије трпи критике због подложности тиранији већине и тешко одрживих полазних претпоставки о грађанима као атомизованим индивидуама, које делују у политичком процесу апстраховане од било које врсте међусобних веза. Полазећи са постмодернистичког становишта, Хју Милер и Чарлс Фокс (Hugh T. Miller, Charles J. Fox) оповргавају веродостојност концепта савременог политичког представљања у равни емпиријске утемељености и из угла демократске одговорности власти према грађанима.²⁰⁷ Према двојници аутора, процедурална димензија модела представничке демократије подложна је озбиљним примедбама на рачун веродостојности начина на који се појединачне жеље прикупљају, групишу и претварају у вољу већине, која се даље претаче у законе и политичке одлуке, које потом спроводи јавна управа:

Фраза „народ” прикрива радикално одсуство било какве једнодушне агрегације или сагласности. Уместо тога, постоје вишеструке перспективе, вишеструки интереси и непрегледно подручје сукоба.²⁰⁸

Уситњеност и вишеструко преклапање појединачних и групних идентитета, искорењеност из традиционалних начина социјализације и апатична незаинтересованост већине грађана за јавна питања, донекле отежавају сакупљање и артикулисање потреба, интереса и захтева упућених власти.²⁰⁹ Због тога Милер и Фокс тврде да основне претпоставке модела већинске представничке демократије могу емпиријски лако да се доведу у питање из следећих разлога:

- Не постоји независно уобличавање народне воље, него су жеље и потребе грађана у великој мери предмет медијски посредоване манипулације политичких елита које се међусобно такмиче;

²⁰⁶ Massimo Tommasoli, “Representative Democracy and Capacity Development for Responsible Politics”, in: Dennis A. Rondinelli (ed.), *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, op. cit., p. 57.

²⁰⁷ Детаљније у: Hugh T. Miller and Charles J. Fox, *Postmodern Public Administration*, M.E. Sharpe, Armonk and London, 2007, pp. 3–28.

²⁰⁸ Ibid., p. 5.

²⁰⁹ Више видети у: John R. Gibbins and Bo Reimer, *The Politics of Postmodernity: An Introduction to Contemporary Politics and Culture*, op. cit., pp. 54–71.

- Кандидати за јавне положаје такмиче се на основу представе коју јавност има о њима, а не према снази образлагања предложених алтернатива постојећим јавним политикама;
- Већина грађана не гласа, а и када гласа то не чини на темељу рационалног разматрања понуђених предизборних програма;
- Већина гласача не зна прошлост, професионалну биографију нити раније успехе и/или неуспехе кандидата за којег гласа;
- Упркос општем незадовољству изабраним представницима, грађани изнова гласају за исте кандидате;
- Након избора на сцену ступају лобисти и групе за притисак, које утицајем на нову владу додатно искривљују вољу победничке већине.²¹⁰

Неоплуралисти су још педесетих година прошлог века указали на повећан значај неформалних група и начина комуникације у политичком процесу за јачање демократичности вишестраначког система. Према моделу демократског политичког система заснованог на класичним теоријским поставкама Гејбријела Олмонда (Gabriel Almond) и Дејвида Истона (David Easton), грађани настоје да непосредно или посредно, путем политичких странака и интересних група, остваре политичке жеље и захтеве тако што ће остварити утицај на процес доношења одлука у политичким институцијама.²¹¹ Интересне групе јесу један од најзначајнијих актера и појављују се као алтернативни посредници између грађана и јавних институција у процесу стварања и спровођења јавних политика. Сврха интересних група као добровољног облика удруживања грађана је да заступају, штите и унапређују интересе својих чланова или свих грађана, односно да утицајем на стварање и спровођење закона, прописа и јавних програма у одређеној, најчешће веома уској области јавних послова, остваре корист и благостање било за неки део грађанског друштва било за целокупну јавност.²¹²

У мноштву типологизација примењених у политичкој теорији на разнолики свет интересних група, чини се да за потребе овог истраживања сазнајну вредност имају

²¹⁰ Више у: Hugh T. Miller and Charles J. Fox, *Postmodern Public Administration*, op. cit., pp. 7–8.

²¹¹ Опширније видети у: Милан Подунавац, „Политички систем”, у: Милан Матић (ур.), *Енциклопедија политичке културе*, op. cit., стр. 864–871.

²¹² Детаљније видети у: Ендру Хејвуд, *Политика*, op. cit., стр. 503–510.

следеће две поделе: 1) групе посебних интереса и промотивне групе; и 2) инсајдерске и аутсајдерске групе.²¹³ Групе посебних интереса (протективне или функционалне групе) заступају искључиво партикуларне интересе својих чланова, и то су најчешће пословна, струковна и синдикална удружења. Промотивне интересне групе настају ради заступања општих или заједничких вредности, интереса и начела и усмерене су да помажу свим члановима једне друштвене заједнице, као на пример еколошке групе и организације. Друга класификација почива на положају групе у односу на органе јавне власти. Инсајдерске интересне групе имају редован, обично институционализован канал комуникације са представницима власти у виду консултација или учешћа у владиним радним телима, док аутсајдерске групе влада или не консултује или то чини ретко, па су приморане да воде јавне кампање како би створиле „критичну масу” потребну за вршење притиска на политичке одлучиоце.

Пракса развијених демократија показује да постоји преклапање између група посебних интереса и инсајдерских група, што сведочи о способности заступника пословних интереса да утичу на политичке одлучиоце. Способност може бити утемељена на огромним материјалним ресурсима или на поседовању специфичних стручних и техничких знања и студија, неопходних органима власти за креирање нацрта закона и јавних програма. Неоплуралистички теоретичари управо указују да су групе које заступају тзв. концентрисане интересе способније да се боље организују и да ефикасније утичу на политички процес, зато што логика колективног деловања налаже да постоји јача мотивација прикључења групи и улагања ресурса када је циљ заједничке акције односно очекивана корист конкретна.

У моделу полиархичне демократије који заступа Роберт Дал (Robert Dahl), држава је неутрални актер који само надзире процес ценкања између интересних група, под чијим је сталним притиском, и стара се да такмичење буде поштено и да исходи буду у складу са општим добром.²¹⁴ На тај начин се посредством постизања сагласности одржава политичка стабилност и кроз плурализам интереса остварује механизам узајамне контроле, који ограничава моћ саме државе. Крупан недостатак полиархије огледа се у томе што је она систем у којем влада мала група људи, а учешће већине

²¹³ Ibid., стр. 508–509.

²¹⁴ Опширније у: Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Expanded Edition, University of Chicago Press, Chicago and London, 2006, pp. 63–89.

апатичних грађана у демократском процесу сведено је на избор између страначких вођа, којим пажљиво управљају конкурентске елите.

У академској литератури не постоји јединствен став о томе да ли интересне групе јачају или слабе демократски легитимитет власти. Док једни сматрају да интересне групе јачају демократичност политичког процеса тиме што заступају политичке и социјалне захтеве делова грађанског друштва које су занемариле званичне јавне институције и зато што представљају изворе специфичних информација и експертиза, други наглашавају да деловање интересних група омета и „искривљује” процес одлучивања тако што даје предност и снагу социјалним актерима и организацијама које располажу већим ресурсима, способностима, временом и друштвеним контактима неопходним за остварење партикуларних циљева. Чарлс Линдблом (Charles Lindblom) и Роберт Дал указали су да несразмерно већи утицај корпоративног сектора у односу на остале друштвене актере сужава могуће правце развоја појединих јавних политика и посредно води неуспеху државе да равномерно редистрибуира моћ и друштвено богатство грађанима, а посебно нижим социјалним слојевима.²¹⁵ Тиме се у крајњем исходу суштински ограничава учешће маргинализованих група у демократском процесу, а истовремено се показује тачном тврдња Мишела Фукоа (Michel Foucault) да ауторитет и регулаторна функција државе зависе од постојећих односа моћи који настају ван подручја саме државе.²¹⁶ Држава је само једно од бројних средишта моћи у друштву.

Нови талас теоријских „поправки” класичног либералног модела демократије појавио се као одговор на неспособност јавних институција да током седамдесетих година прошлог века делотворно ублаже ударе рецесионих циклуса. Озбиљност и дуготрајност рецесије нагнали су поједине теоретичаре да покушају да дубину кризе објасне концептом претоварене државе (*overloaded state*).²¹⁷ Очекивања грађана нарасла на основу социјалних привилегија стечених драстичним ширењем обавеза послератне државе у виду политике друштвеног старања, влада, упркос проширеном апарату јавне управе, није могла да задовољи због оскудице ресурса. Покушај да се

²¹⁵ Michael Marinetto, *Social Theory, the State and Modern Society: The State in Contemporary Social Thought*, McGraw – Hill, Maidenhead and New York, 2007, p. 14.

²¹⁶ Више видети у: Michel Foucault, “Truth and Power”, in: Colin Gordon (ed.), *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972–1977 – Michel Foucault*, Pantheon Books, New York, 1980, pp. 109–125; Michel Foucault, “The History of Sexuality”, in: *ibid.*, pp. 183–190.

²¹⁷ Опширније о концепту у: Michael Marinetto, *Social Theory, the State and Modern Society: The State in Contemporary Social Thought*, *op. cit.*, pp. 54–57.

већим пореским оптерећењем средње класе покрије мањак у буџету и немоћ јавних службеника да непосредно помогну социјално угроженим друштвеним слојевима, подрили су поверење највећег дела јавности у владу и демократске институције уопште.

Смањена моћ државе и њене администрације да неупитно управљају политичким и друштвеним процесима отворила је од осамдесетих година минулог столећа простор за постепену изградњу мрежа јавне политике (*policy networks*). Мреже су настале око ресорних министарстава и чине их различити друштвени актери из приватног сектора и грађанског друштва, заинтересовани да утичу на стварање јавних политика. Ослањање владе на недржавне актере узело је толико маха у развијеним демократијама да су у социолошким круговима убрзо развијене тезе о влади измештеној из средишта политичког процеса (*decentred government*) и о раздржављењу политичког система (*destatization of the political system*).²¹⁸

Описане промене су у академским разматрањима током деведесетих година означене као промена парадигми: традиционалну парадигму о влади као главном актеру државне власти заменила је парадигма владавине. „Владавина” (*governance*) је постао веома популаран израз за описивање нових начина на који се одвијају процеси у јавном и приватном сектору и део дискурса једнако раширен у националним политичким аренама и у деловању међународних организација. Премда припада низу појмова о чијој садржини теоретичари нису сагласни, синтетичким прегледом постојећих дефиниција може се рећи да концепт владавине обухвата следећа основна обележја:

- Вишецентричност политичког система у којем је влада само један од бројних актера, мада и даље најзначајнији;
- Мање формални начини одлучивања често неповезани са институцијама представничке демократије, уместо хијерархијског стварања и спровођења одлука;
- Међудејство свих врста јавних, полујавних и приватних актера на више нивоа и у више друштвених домена;

²¹⁸ Преглед социолошких разматрања о наведеним концептима дат је у: *ibid.*

- Међудејство актера наликује на игру, јер је засновано на узајамном поверењу и уређено правилима која су установили сами актери претходним преговарањем и усаглашавањем;
- Друштвени актери су аутономни у односу на владу, али су међусобно зависни, тачније, упућени једни на друге у покушају да кроз расправу и преговарање макар део партикуларних интереса уграде у коначну одлуку;
- Принуда, наметање и контрола уступили су место преговарању, сарадњи и заједничком раду.²¹⁹

Владавина почива на подстицању саморегулативних и самоорганизујућих способности друштвених актера који учествују у политичком процесу посредством мрежа јавних политика. Због тога се у теорији често користи и сродан појам владавине посредством мрежа (*network governance*), којим се описује релативно постојана хоризонтална артикулација међузависних али самосталних актера, који преговарају унутар једног регулативног, нормативног, когнитивног, имагинарног и до извесног степена саморегулишућег оквира, који доприноси остваривању јавних циљева у једној или више области јавне политике.²²⁰ Пошто више није кадра да апсолутно усмерава и надзире све сложеније друштвене процесе проистекле из уситњеног друштва, влада настоји да утицајем на процес који се одвија у мрежама формираним око ресорних јавних политика омогући да широк спектар актера и организација са различитим гледиштима и интересима заједнички дође до обавезујућих одлука о општем добру. Комуникацијом, разменом информација и изношењем властитих ставова учесници мреже јавне политике добијају заједничко виђење како оптимално решити неко јавно питање, а јавни службеници који заступају владу непосредно се упознају са потребама и захтевима свих заинтересованих страна. Преговарањем и сарадњом учесници одлучивања

²¹⁹ Дефиниције видети у: "Governance for Sustainable Human Development", January 1997, United Nations Development Programme, <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b>; Menno Fenger and Victor Bekkers, "The Governance Concept in Public Administration", in: Victor Bekkers, Geske Dijkstra, Arthur Edwards, and Menno Fenger (eds), *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Ashgate, Aldershot, 2007, pp. 14–16; Christoph Knill, "Modes of governance and their evaluation", *TRAMES: A Journal of the Humanities and Social Sciences*, Vol. 8, No. 4, 2004, p. 357; Weiss, Thomas G., "Governance, good governance, and global governance: conceptual and actual challenges", *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 5, 2000, p. 797; Michael Hill and Peter Hupe, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, op. cit., pp. 77–79.

²²⁰ Eva Sørensen and Jacob Torfing, "Network Governance and Post-liberal Democracy", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 27, No. 2, 2005, pp. 203–204.

посредством мрежа јавне политике увиђају да услед међусобне зависности остваривање само властитих интереса и циљева на рачун осталих актера није реално, па зато настоје да постигну сагласност. Одлуке усвојене уз сагласност и узајамно поштовање туђих потреба имају широку подршку при спровођењу, јер је доследна примена у интересу свих актера – пошто сви нешто добијају.

Владавина посредством мрежа јавних политика мора бити заснована на доношењу легитимних одлука, односно на одлукама које грађани прихватају као усклађене са установљеним нормама и поступцима који се односе на решавање јавних питања. Демократска легитимност је израз признавања да је нека одлука оправдана јер је донета уз поштовање заједничких уверења о томе како треба руководити политичком заједницом и о правима и обавезама оних који владају и оних над којима се влада. Тврдња о снажнијој легитимности владавине посредством мрежа јавне политике почива на чињеници да се учешћем заинтересованих друштвених актера у расправи о нацртима прописа и програма јавне политике остварују претпоставке за тзв. сапроизводњу (*co-production*), док чланови мреже касније учествују и у спровођењу усвојених одлука.²²¹ Тиме се кроз размену информација и стручног знања обезбеђује квалитетније посредничко представљање интереса грађана и већа осетљивост органа власти за њихове захтеве и бриге. Основна слабост легитимности мрежне владавине сажима се у двојакој неизвесности: 1) да ли ће бити осигурана непристрасност у одлучивању која треба да заштити јавни интерес (о чему је било речи у делу излагања о моћи интересних група); и 2) ко на крају сноси одговорност за евентуални неуспех неке јавне политике ако је она сада производ деловања великог броја актера.²²²

Владавина посредством мрежа јавне политике јача улогу јавне управе у стварању и обликовању предлога прописа и јавних програма. Јавни службеници непосредно од заинтересованих друштвених актера сазнају да постоји проблем у некој области јавних послова, добију информације, процене стања и препоруке о могућим правцима решавања тог проблема, а онда расправом у оквиру мреже граде

²²¹ Victor Bekkers and Arthur Edwards, "Legitimacy and Democracy: A Conceptual Framework for Assessing Governance Practices", in: Victor Bekkers, Geske Dijkstra, Arthur Edwards, and Menno Fenger (eds), *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, op. cit., p. 48.

²²² Аргументе за и против мрежног управљања видети у: Jan-Erik Lane, *State Management: An Enquiry into Models of Public Administration and Management*, op. cit., pp. 64–70.

сагласност свих учесника о одлуци и тиме стварају заједничку одговорност за њено касније спровођење.²²³ Вођење расправе „од дна ка врху” смањује друштвене сукобе, деполитизује јавна питања о којима се расправља и чини сâм процес одлучивања предвидивим, чиме се добија виши квалитет одлучивања и додатно оснажује демократски легитимитет политичког процеса.²²⁴

Мрежна владавина поставља нове етичке изазове пред јавне службенике, јер отвара простор за појаву пристрасности у виду давања веће тежине предлозима моћнијих друштвених актера у процесу расправе и израде нацрта одлуке. Разлика у моћи рађа неједнакост друштвених актера у погледу могућности утицаја на крајњу одлуку. Чест је случај да у мрежи јавне политике учествују само тзв. репрезентативне организације и удружења којима се додељује својеврстан монополски положај, иако заступају ужи круг грађана или друштвених актера, а на рачун оних који имају мање чланство или недовољне ресурсе да се наметну као кључни „играчи”, а заступају интересе свих грађана.²²⁵ Монополски положај мора да се докаже на основу снаге интереса који имају у одлучивању о неком јавном питању и/или величине доприноса који њихово учешће треба да оствари на добробит осталих актера мреже и друштва у целини. Питање прозирности расправе и довољне информисаности јавности о понуђеним опцијама такође се налази у подручју етичких дилема које стоје пред јавним службеницима. Свако одступање од непристрасног третирања учесника мреже може да доведе до искривљеног обавештавања грађана о томе који је актер заступао које ставове, односно чији су све интереси уграђени у коначну одлуку. Будући да преноси тежиште одлучивања и контролу исхода политичког процеса са изабраних представника у парламенту и чини границу између законодавне и извршне гране власти порозном, није извесно да владавина посредством мрежа јавне политике има демократски легитимитет по себи.

Организационо-технолошка димензија демократске владавине о којој је до сада било речи „скрива” суштинске разлоге који опредељују грађане да живе у политичкој заједници и да се повинују њеним правилима. Политичка филозофија као нормативна дисциплина покушава столећима уназад да пружи свеобухватан и

²²³ Опширније у: Eva Sørensen and Jacob Torfing, “Network Governance and Post-liberal Democracy”, *op. cit.*, p. 205.

²²⁴ Више видети у: Michael Hill and Peter Hupe, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, *op. cit.*, pp. 60–61.

²²⁵ Christoph Knill, “Modes of governance and their evaluation”, *op. cit.*, p. 366.

општеприхватљив одговор на питање шта је исправан поредак за неко друштво, или пак човечанство у целини, и на основу којих стандарда треба процењивати друштвене и политичке институције. Од садржаја понуђених одговора зависи и одређење крајње сврхе деловања јавне управе у савременој демократски уређеној држави, зато што чиновници морају да прихвате ту сврху као властиту и да сходно томе поступају. Према Мајклу Волзеру (Michael Walzer), људи се окупљају и потписују друштвени уговор као израз сагласности о заједничком одлучивању о томе која добра су нужна за заједнички живот и о томе да та добра обезбеђују једни другима.²²⁶ Добра о којима се одлучује повезана су са људским потребама које су саме по себи растегљиве и неухватљиве, јер:

(љ)уди заправо немају потребе, они имају идеје о својим потребама; имају приоритете, имају степене потребе; ови приоритети и степени потребе повезани су не само са њиховом људском природом, већ и са њиховом историјом и културом. Будући да су ресурси увек оскудни, треба доносити тешке изборе.²²⁷

Избори о томе како треба да се прерасподели друштвено богатство – што данас представља најконтроверзније питање јавних политика – испреплетани су са заједничким вредностима, те је скоро немогуће донети неку одлуку потпуно „очишћену” од вредносног елемента. Када брину о вредностима властите политичке заједнице људи заправо кроз осећај припадности тој заједници брину како да једни према другима поступају праведно. Сама реч „*прерасподела*”, тачније њен предметак, наглашава да вишак друштвеног производа не уживају сви, али је суштина у томе да је добробит у виду повластица које остварују само нпр. сиромашни слојеви плод заједнички прихваћеног програма социјалних давања.

Људи кроз друштвени уговор савладавају колективним снагама тешкоће и тако остварују егзистенцијалне потребе које нису у могућности да задовоље као изоловани појединци. Упркос потпуном отуђењу и преовлађујућем осећању савременог човека да живи и умире сâм, појединачни животи су и даље условљени успехом или неуспехом друштва у којем појединац живи. Ма колико да су вођени себичним нагоном, људи се не могу посматрати као да су „истргнути” из

²²⁶ Мајкл Волзер, „Сигурност и добробит”, у: Јанош Киш (прир.), *Савремена политичка филозофија*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 1998, стр. 418.

²²⁷ Ibid., стр. 420.

друштвених односа, нити се њихово делање може сагледати само у контексту највећег могућег задовољења личних преференција. Само разумевање бројних веза које људи успостављају у оквиру једне политичке и друштвене заједнице води ка исправном схватању улоге државе и њене управе у демократском поретку.²²⁸ Аутономија грађана не успоставља се ослобођењем од друштвених ограничења; напротив, она се остварује пуним учешћем у политичком процесу. Учешће се темељи на солидарности као својеврсној мета-спони између чланова једне друштвене и политичке заједнице. Тачније, према Брајану Берију (Brian Barry), друштвена солидарност јесте осећање да они који живе заједно деле исту судбину и да треба да раде заједно.²²⁹ Солидарност не происходи из општеприхваћене структурисане размене материјалних и нематеријалних добара између чланова друштва којом се повећава појединачна корисност сваког члана заједнице, већ настаје кроз процес социјализације којим се јача способност за саосећање са другима из различитих друштвених слојева.²³⁰ Солидарност претпоставља спремност да се жртвује за друге на основу саосећања са лошом егзистенцијалном ситуацијом у којој се ти други налазе. Без такве несебичне спремности која надилази оквире строго формално схваћених грађанских права и обавеза, није могуће мотивисати људе да буду активни у одређивању заједничких циљева.²³¹ Овако схваћена друштвена солидарност мора да буде угаони камен друштвеног уговора. Зато је за Волзера друштвени уговор морална обавеза, јер „повезује јаке и слабе, срећне и несрећне, богате и сиромашне, стварајући јединство које превазилази све разлике у интересима, и своју снагу црпи из историје, културе, религије, језика итд”.²³²

Грађани обликују своје животне потребе посредством заједничких вредности, али оно што стално остаје предмет јавне расправе јесте обим узајамног обезбеђивања тих потреба.²³³ Постоје извесна универзална начела дистрибутивне једнакости која би требало да се узму у обзир приликом одлучивања о прерасподели друштвеног

²²⁸ Норман Бери, *Увод у модерну политичку теорију*, *op. cit.*, стр. 34–43.

²²⁹ Brian Barry, *Why Social Justice Matters*, Polity Press, Cambridge, 2005, p. 183.

²³⁰ Развој аргументације у прилог наведеног схватања друштвене солидарности видети детаљније у: Aleksandar Fatić, *Freedom and Heteronomy: An Essay on the Liberal Society*, Institute of International Politics and Economics and Centre for Security Studies, Belgrade, 2009, pp. 5–41.

²³¹ *Ibid.*, p. 37.

²³² Мајкл Волзер, „Сигурност и добробит”, у: Јанош Киш (прир.), *Савремена политичка филозофија*, *op. cit.*, стр. 438.

²³³ Овде не можемо улазити у разматрање сложеног питања о начелима дистрибутивне правде. Опширније о томе у: Роберт Нозик, „Дистрибутивна правда”, у: Јанош Киш (прир.), *Савремена политичка филозофија*, *op. cit.*, стр. 204–235.

богатства посредством појединачних јавних програма. Према Роналду Дворкину (Ronald Dworkin), прерасподела би требало да има за циљ остварење економске једнакости схваћене као мере доступности једнаких ресурса људима у току њиховог живота, и то ресурса који им омогућавају да буду самостални и у највећем степену развију своје потенцијале.²³⁴ Начело једнакости ресурса је важно јер захтева одговорност и морално исправно поступање чланова друштвене заједнице, пошто ће они почетне једнаке ресурсе развијати, или пак упропастити, искључиво властитим изборима животних циљева и начина остварења тих циљева. Дворкин ресурсе дели на: 1) личне, у које убраја умне и телесне квалитете и даровитост; и 2) имперсоналне, где сврстава предмете из људског окружења који се могу поседовати и преносити на другог.²³⁵ Ради постизања једнакости ресурса неопходно је према Дворкину у што већој мери надокнадити неједнакости у личним ресурсима и лошој срећи.

У академским расправама вођеним почетком седамдесетих година изнедрен је појам нове јавне управе (*New Public Administration*), којим је наглашена потреба да један од основних циљева администрације буде јачање друштвене једнакости. Чиновници нису неутрални, већ треба да поред доброг руковођења буду посвећени промени јавних политика и организационих структура које представљају системску препреку друштвеној једнакости.²³⁶ Јавна администрација не може да обавља додељене јавне послове на неутралан начин, већ једино тако да њено чињење или нечињење одражава јасно разумевање вредносног система природног једној политичкој заједници и, шире, друштву као њеном окриљу. Пошто истински демократски легитимитет почива на уверењу да власт мора да према свим грађанима поступа једнако обзирно и да им омогући да уживају слободу и људска права која подразумевају припадност политичкој заједници, јавни службеници морају да се понашају тако да у највећој могућој мери помогну да сваки појединац има корист од успеха те заједнице као целине. Или речима Абрахама Линколна, садржаним у чувеном говору у Гетисбургу, да стреме остварењу демократије као владавине народа, од стране народа и за народ.²³⁷

²³⁴ Роналд Дворкин, „Слобода, једнакост и заједништво”, у: Јанош Киш (прир.), *Савремена политичка филозофија*, op. cit., стр. 279–284.

²³⁵ Ibid., стр. 282.

²³⁶ Детаљније о овом концепту видети у: Н. George Frederickson, “Toward a New Public Administration”, in: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, op. cit., pp. 296–307.

²³⁷ Наведено према: “Lincoln’s Gettysburg Address”, 19 November 1863 on the battlefield near Gettysburg, Pennsylvania, <http://libertyonline.hypermall.com/Lincoln/gettysburg.html>.

Остварење животних потреба и личних потенцијала уско је повезано са идејом о основним слободама и људским правима и очекивањима да држава посредством јавне управе омогући свакоме да их у пуној мери ужива захваљујући заштити осигураној уставом и законима. Савремено грађанско друштво сазрело је у дуготрајној и често насилној борби маргинализованих социјалних слојева за преобликовање политичких заједница, како би се свим члановима једнако осигурао достојан живот. Идеја о неотуђивим, природним правима која сваки човек стиче чином рођења и која му припадају на основу вредности које има као људско биће, постепено се, од седамнаестог и осамнаестог века, учвршћивала међу мислиоцима из западноевропских земаља и тадашњег Новог света. Прерастање идеје у политичко делање достигло је врхунац у грађанским револуцијама које су, од краја осамнаестог века па надаље, широм европског континента нагрисале и урушавале друштвени поредак заснован на феудалним привилегијама.²³⁸ Борба за људска и грађанска права је у суштини била борба за признање неотуђивих права појединца којим би он требало да буде осигуран од неоправданог уплитања државе у његову приватност – тзв. негативних права.

У раздобљу након Другог светског рата, посебно од усвајања Универзалне декларације УН о људским правима 1948. године, приметан је тренд ширења појма људских права у правцу схватања према којем држава имплицитно треба да осигура благостање свих својих становника на економском, друштвеном и културном плану.²³⁹ Принудне мере државе усмерене на остварење благостања образлажу се потребом да се исправе негативни учинци механизма слободног тржишта, међународне трговине, поделе рада итд. Заступници теорије благостања наглашавају да огромна већина грађана кратковидо даје предност задовољавању тренутних потреба и жеља, па једино држава кроз пореско одржавање јавних механизма

²³⁸ О историјату идеје људских права опширније видети у: Jack Donnelly, "Human Rights", *Human rights & human welfare working paper*, No. 23, January 2005, University of Denver, www.du.edu/gsis/hrhw/working/2005/23-donnelly-2005.pdf.

²³⁹ Погледати следећа међународна документа: "The Universal Declaration of Human Rights", the United Nations General Assembly, 10 December 1948, www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml; "European Social Charter (revised)", The Council of Europe, 3 May 1996, www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ESCRBooklet/English.pdf; "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", the United Nations General Assembly resolution 2200A (XXI), 16 December 1966, www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm; "Charter of Fundamental Rights of the European Union", Official Journal of the European Communities, 2000/C 364, 18 December 2000, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/doc/charter_364_01en.pdf.

здравственог, пензијског и других видова социјалног осигурања може делотворно да одржи пристојан ниво животног стандарда.

Критичари проширења појма људских права, попут нпр. Мориса Кренстона (Maurice Cranston), тврде да се економска и социјална права и право на благостање никако не могу укључити у корпус основних људских права из најмање четири разлога.²⁴⁰ Прво, негативна права су у моралном смислу важнија од економских и социјалних права и права на благостање зато што је за аутономију појединца значајније да се држава уздржи од самовољног деловања које гуши слободу, него да пружи социјалну помоћ и сличне услуге. Друго, будући да основна људска права подразумевају могућност наметања поштовања права односно обавезу свакога да неко право поштује, то би онда у случају права на благостање значило да постоји обавеза других да се оно оствари у пракси. Трећи аргумент се односи на тврдњу да право на благостање представља политички идеал коме треба стремити, а не практично provedиво право које се може бранити у судском поступку. Четврто, уставно признање права на благостање подрива личну одговорност, будући да се показало да људи своје понашање прилагођавају критеријумима социјалних програма и тако преваром стичу право на помоћ државе.

Критичари државе друштвеног старања превиђају њено полазно становиште – помоћи угроженим члановима заједнице кроз јавне програме тако да се јача скромност у њиховом карактеру, а не грамзивост прирођена појединцу препуштеном логици капитала и тржишта. Уједно се превиђа да идеја људских права у себи носи превасходно бригу о томе како да се избегне најгори сценарио по људе, а не како да се постигне најбољи.²⁴¹ Тако се о праву на благостање може говорити као доњој прихватљивој граници која омогућује да се заштити „минимално добар живот за све људе”.²⁴² Упркос очевидној тежњи да се одређеном броју политичких захтева неоправдано подари снага људског права и тиме осигура легитимна принуда за њихово остваривање, чини се да су економска, социјална и културна права као тесно испреплетана са правом на благостање ипак део основних људских права. Здравље,

²⁴⁰ Више о критици права на благостање видети у: Норман Бери, *Увод у модерну политичку теорију*, оп. cit., стр. 286–293.

²⁴¹ James Nickel, “Human Rights”, in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2010 Edition)*, On-line edition, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/fall2010/entries/rights-human>.

²⁴² Ibid.

образовање, социјална помоћ и пензија сматрају се данас објективним потребама заснованим на разумним животним очекивањима. И више од тога. Програми државе друштвеног старања треба да осигурају да они који су запали у неповољан положај услед несрећног стицаја околности могу што равноправније да учествују у политичком процесу и одлучивању о јавним питањима. Тиме се на дужи рок јача поверење јавности у институције демократског поретка, у којима се кроз јавну расправу разрешава питање о томе да ли је доња граница уживања појединог права у неком тренутку прихватљива или не.

За потпуно сагледавање улоге јавне управе у савременој држави неопходно је испитати могућности побољшања квалитета учешћа грађана у политичком процесу које нуди идеја делиберативне демократије. Делиберативна демократија означава колективно одлучивање уз учешће свих оних које погађа одлука која се доноси или њихових представника, и то тако што сваки учесник у одлучивању образлаже свој предлог и нуди га осталим учесницима на разматрање; претпоставка је да су сви учесници слободни, једнаки и привржени начелима рационалности и непристрасности.²⁴³ Суштина делиберативне демократије почива у тврдњи да се одлуке о јавним питањима морају разложно оправдати, односно да се мора већати о свим понуђеним предлозима уз пажљиво одмеравање разлога за и против. Предност већања огледа се у чињеници да се у току политичког процеса одиграва преображај првобитних захтева грађана постављених институцијама власти, а не њихова проста агрегација. Уместо да прегласају једни друге или да се ценкају вођени партикуларним интересима, учесници у већању покушавају да увере саговорнике у вредност властитих аргумената. Због тога се са правом може рећи да тамо где нема друштвене солидарности и привржености заједничким вредностима, није могућа ни демократија која почива на већању.

Идеја о одлучивању путем већања значајна је за рад јавне управе који се односи на помоћ највишим политичким одлучиоцима у обликовању предлога закона и јавних програма, када је потребно посредством јавне расправе у те предлоге уградити вољу грађана и заинтересованих друштвених актера. Уколико су захтеви и жеље грађана о томе како треба решити неко јавно питање постали део одлуке проистекле из већања, јасно је да ће таква одлука бити неспорно демократски легитимна и сходно томе

²⁴³ Jon Elster, "Introduction", in: Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 8.

лакше спроводива у пракси. Јавним службеницима у чијој је надлежности спровођење делиберативно усвојене одлуке биће лакше да остваре њене циљеве, јер је вероватно да највећи број грађана неће избегавати или ометати њену примену зато што ће у практичном дејству одлуке препознати властите потребе и интересе.

Данас преовлађујућа позитивистичка струја у теорији и пракси јавне управе пренаглашава важност ефикасности рада на оперативном нивоу и уздиже га на макро ниво, неоправдано га претварајући у темељно начело деловања јавног сектора. Као противтежа претеривањима ове врсте стоји улога јавне управе као носиоца друштвених промена, у којој јавни службеник аутономно просуђује и делује како би пронашао могуће начине промене друштвених околности. Чиновник као носилац друштвених промена стоји насупрот чиновника као неутралног спроводиоца прописа и наредби претпостављених. Од чиновника не само да се не очекује да подстиче друштвене промене, већ се сама идеја сматра проблематичном у односу на улогу институција представничке демократије. Социјални статус и друштвени капитал којим јавни службеник располаже могу сами по себи да буду препрека поистовећивању са осталим грађанима. Примера ради, за службенике који раде без додира са корисницима јавних услуга јавност је само апстракција удаљена од њиховог обичног радног дана, испуњеног састанцима са политичарима, стручњацима, представницима корпоративног сектора и слично – особама које по правилу припадају вишим слојевима друштва. Поред тога, број јавних службеника који је уопште у позицији да утиче на промене је мали, а још је мањи број оних који имају критички став према садашњим друштвеним околностима и нешто желе да предузму.

Према Ричарду Боксу (Richard C. Box) постоји више врста акција којима јавни службеник може да игра улогу носиоца друштвених промена.²⁴⁴ Чиновник може да ваљаним прикупљањем и стручном анализом података из властитог делокруга рада доведе у питање програм деловања јавне службе у којој је запослен, нпр. у погледу ефикасности и сврсисходности трошења јавних ресурса или бољег остварења друштвене расподеле. Унутар јавне службе у којој ради, чиновник може да променом процедуре или другачијом употребом људских и материјалних ресурса побољша пружање јавних услуга и тиме, на пример, помогне маргинализованим

²⁴⁴ Richard C. Box, "The Public Service Practitioner as Agent of Social Change", in: Richard C. Box (ed.), *Democracy and Public Administration*, M.E. Sharpe, Armonk and London, 2007, pp. 202–208.

слојевима друштва да уживају у зајамченим правима. На основу редовног праћења стања у свом делокругу рада јавни службеник може да изради препоруке упућене политичким одлучиоцима како унапредити неку јавну политику у односу на постављене стратешке циљеве. Јавни службеник такође може да искористи стручно знање и процену стања да би подстакао и усмерио заинтересоване друштвене актере како да остваре жељене промене.

Питање функционалног значаја снажне јавне управе за стабилност демократског поретка изазива опречна становишта у теорији.²⁴⁵ Заступници тврдње да је јака јавна управа претња демократији позивају се на то да је рад јавних службеника по свом институционалном положају прилично удаљен од непосредне владавине грађана, да су грађани због ширења надлежности државе све зависнији од јавне управе и да све мање учествују у политичком процесу. Јачање технократске природе јавних послова додатно истиче у први план специјалистичко знање јавних службеника које обични грађани немају, што их још више искључује из аргументованог заступања појединих решења неког јавног проблема. Економски засновани аргументи тврде да је разграната и обимна бирократија скупа за пореског обвезника, а неделотворна у смислу односа трошкова и добијеног производа у виду јавних добара и услуга.

Заговорници тезе да је снажна јавна администрација од животне важности за демократски поредак наглашавају да, напротив, без способног управног апарата нема ваљане легитимности власти, нити је могуће обликовати бољу будућност за поколења која долазе. Чувени аустријски економски теоретичар Јозеф Шумпетер (Joseph Schumpeter) је још пре више деценија видео у ваљано обученој бирократији, „која ужива добар глас и има традицију”, једну од претпоставки успешне демократије.²⁴⁶ Величина управног апарата није сама по себи битна, јер се може смањивати и повећавати сходно обиму јавних послова – од суштинске важности су делотворан надзор изабране власти и јавности. Ефикасним радом јавна управа омогућава не само заштиту темељних слобода и права, него и остварење позитивне димензије слободе.

²⁴⁵ Више погледати у: Mary Hamilton, “Democracy and Public Service”, in: Richard C. Box (ed.), *Democracy and Public Administration*, op. cit., pp. 7–9; Paul du Gay, “Bureaucracy and Liberty: State, Authority, and Freedom”, in: Paul du Gay (ed.), *The Values of Bureaucracy*, op. cit., pp. 41–59; Thomas Armbrüster, “Bureaucracy and the Controversy between Liberal Interventionism and Non-Interventionism”, in: *ibid.*, pp. 63–83.

²⁴⁶ Наведено према: Томас Ботомор, *Елите и друштво*, Mediterran Publishing, Нови Сад, 2008, стр. 117.

Јавни службеници слушају политичке одлучиоце и прилагођавају конкретно поступање усвојеним јавним политикама, али једнако рутински учествују и у њиховом уобличавању пружањем неопходних информација и стручног мишљења. Данас скоро да је немогуће у пракси раздвојити спровођење од повратног утицаја на политичко одлучивање, па су због тога стално унапређење и доследна примена етичких стандарда неопходан елемент организације рада јавне управе.

1.1.4. Структурална обележја савремене јавне управе

Начин организације структуре и рада јавне администрације може да утиче на квалитет учинка у погледу постизања задатих циљева. Различити приступи у устројству функционалних односа између појединих организационих јединица (хоризонталне диференцијације), међусобних односа различитих нивоа руковођења (вертикалне диференцијације), правила и процедура поступања, управљања људским ресурсима и општења са окружењем, могу произвести неједнаке крајње исходе у спровођењу јавних политика. Због тога примена одређеног модела може посредно имати дугорочне последице по квалитет пружања јавних услуга и заштиту јавних интереса. Из историје политичких институција у постиндустријским демократским порецима могуће је апстраховати пет основних модела организације јавне управе, са препознатљивим специфичним обележјима условљеним наслеђеним националним обрасцима политичке и административне културе. Реч је о моделима који су значајно утицали на развој теорије и праксе јавне управе ван националних граница, па ћемо основне показатеље у овом истраживању анализирати превасходно у њиховим оквирима.

Француски модел

Француски модел организације јавне администрације изграђен је у годинама након грађанске револуције од 1789. на темељима чиновничке службе старог монархистичког режима, а побољшан у време владавине Наполеона Бонапарте (Napoléon Bonaparte) зарад пружања институционално-логистичке подршке војним походима. Снажан положај реформисане администрације у институционалном оквиру Наполеоновог царства био је заснован на стручности и техничким знањима, дуготрајном ангажовању чиновника повезаном са оданошћу Царству и цару, увођењу јасне хијерархије и рађању духа заједништва. Администрација је временом

постала друштвени и политички актер који је могао да парира моћи Римокатоличке цркве и оружаних снага, а модел њене организације био је наметнут осталим земљама Западне Европе током Наполеонових освајања.

Француски модел почива на строго формално-правном уређењу у виду законâ и пирамидално устројеној хијерархијској лествици у којој се овлашћења делегирају са врха наниже.²⁴⁷ Због тога не чуди што француска администрација има традиционалну организациону структуру коју испод нивоа министарства чине управе подељене на бројне секторе и одељења, од којих се сваки бори да очува или увећа свој део буџета и да утиче на владу и председнички кабинет. Нормативна регулатива садржи рационално уобличена начела на основу којих се увек може предузети одговарајућа мера за појединачан случај. Начела су плод академских расправа и заједничке европске интелектуалне баштине и наслеђа римског права. Овлашћења да се делује у име државе преносе се само до одређеног нивоа, најчешће до руководиоца средњег ранга. Јавна управа је организована и делује према грађанима у складу са нормама управног права, а чиновници уживају посебан, правно дефинисан статус стечен у законском поступку – они нису обични запослени грађани, већ лица којима је поверена специфична мисија.

Службеници су подељени у седам класа сходно образовним квалификацијама – на пример, две највише класе захтевају најмање поседовање универзитетске дипломе, док унутар сваке класе постоји додатна подела која прати положај, специјалност радних места итд.²⁴⁸ Чиновници не могу бити отпуштени осим у случајевима озбиљног кршења дисциплине, док су услови њиховог рада, примања и пензије уређени управним нормама, а не редовним законом о радним односима. Напредовање се одвија по мерилу старешинства, а професионални успех у раду и већа примања не подразумевају аутоматски доделу одговорнијег или руководећег положаја. Вођење кадровске политике измештено је са нивоа организационих јединица на ниво целокупне администрације и поверено је посебном министарству. Ресорно министарство је искључиво задужено да разрађује прописе о раду чиновника, које потом „механички” примењује јавна администрација без осећаја

²⁴⁷ Anne Stevens and Handley Stevens, *Brussels Bureaucrats?: The Administration of the European Union*, Palgrave, Basingstoke, 2001, pp. 33–40; B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, Routledge, London and New York, 2009, p. 132.

²⁴⁸ Опширније о класама чиновника у Француској видети у: B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, op. cit., p. 133.

одговорности за управљање људским ресурсима. Како је суштина у исправној примени усвојених прописа, значај спровођења спољних облика контроле је велики. Ипак, ригидан систем прописа и инспекција подстиче „иновативно” понашање чиновника (коришћење правних празнина и личних контаката), како би се надзорни орган спречио да открије почињене нерегуларности. Француском јавном службенику, посебно оном на високом руководећем положају, допуштено је да буде политички ангажован и да учествује у раду кабинета ресорног министра, где остварује саветодавну улогу и представља везу са нижим нивоима хијерархије. Бројни високи јавни службеници захваљујући страначкој припадности прелазе на изборне јавне функције, па је тако значајан број министара у неком тренутку каријере био „регрутован” из јавне управе.²⁴⁹

Немачки модел

Немачки модел организације јавне управе почива на традицији државног апарата Пруске осамнаестог века и, упркос бројним политичким променама, веома мало је структурно измењен у односу на доба владавине Хоенцолерна. Сходно концепту правне државе (*Rechtstaat*) посао јавне управе у Немачкој схваћен је искључиво као примена закона на посебне случајеве. Немачки јавни службеници традиционално су у великој мери посвећени државној служби и професионално се ангажују на основу стечених стручних квалификација, највише из правничког еснафа, те успеха оствареног на пријемном испиту.²⁵⁰ Обука, процедуре рада и стандарди су јединствени за све службенике, са било којег нивоа власти. Уколико се изузму војска, пошта и национализована предузећа, релативно мали број чиновника ради непосредно за федералну владу јер законе и јавне програме усвојене на централном нивоу спроводе покрајинске владе на нивоу федералних јединица.

Статус јавног службеника је повезан са индивидуом која га поседује, а не са дужношћу коју у неком тренутку обавља. Мада делују строго у границама управних прописа, уставним нормама дата је широка аутономија министру у управљању људским ресурсима, додуше, сходно прописима о раду јавних служби.²⁵¹ Тиме се потенцијално подстиче подвајање јавних службеника тако што се тежиште њихове

²⁴⁹ Laurence E. Lynn Jr, *Public Management: Old and New*, op. cit., p. 33.

²⁵⁰ Ibid., p. 34.

²⁵¹ Manfred G. Schmidt, “Germany: The Grand Coalition State”, in: Josep M. Colomer (ed.), *Political Institutions in Europe*, Routledge, London and New York, 2002, pp. 76–78.

оданости помера од јавних интереса и општих циљева јавне управе ка партикуларним интересима организационе јединице у којој раде. Политичари имају могућност да пензионишу било којег високо позиционираног службеника и да на његово место именују било коју другу особу једнаких квалификација. Приликом промене власти нова влада може поједине положије да попуни кандидатима споља, тј. заобилазећи редован поступак запошљавања у јавној управи.²⁵² Синдикати јавних службеника имају значајну улогу у вођењу кадровске политике, посебно у погледу пријема нових кандидата у управу и напредовања запослених. Таква пракса на дужи рок подупије затвореност читавог система јавне управе, будући да се, на пример при напредовању, у први план ставља време проведено у служби наспрам постигнутих резултата рада.

Шведски модел

Шведска јавна управа по обиму, посматрано у односу на број становника, спада у једну од највећих бирократија у групи развијених демократија, што је превасходно последица позамашних социјалних и других јавних програма државе друштвеног старања. Јавна управа је састављена од каријерних службеника који се регрутују на основу испуњавања мерила образовне и стручне квалификованости. Чиновници су дужни да поштују начело ефикасности и подвргнути су строгим механизмима контроле и утврђивања одговорности, па не чуди што домаћа јавност о шведској администрацији има релативно бољу слику у односу на ону коју имају грађани у осталим развијеним друштвима о својим јавним управама.²⁵³ Министарства на државном нивоу имају мало људство јер се првенствено баве уобличавањем законских предлога, јавних програма и националних стратегија.²⁵⁴ Старање о спровођењу усвојених државних докумената и планова налази се у надлежности великог броја ресорних одбора (*styrelsen, ambetsverk*), који делују као самостални државни органи, али под надзором ресорног министарства. Одбори запошљавају највећи део јавних службеника у Шведској, будући да заправо они обављају свакодневне послове националне владе. У државним предузећима запослени имају

²⁵² B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, op. cit., p. 128.

²⁵³ Jan-Erik Lane and Svante Ersson, "The Nordic Countries Contention, Compromise and Corporatism", in: Josep Colomer (ed.), *Political Institutions in Europe*, op. cit., pp. 268–271.

²⁵⁴ У шведском систему децентрализације покрајине имају сопствене владе, чији се службеници баве претежно старањем о јавном здравству и убирању појединих врста пореза.

статус јавних службеника, док то није случај код компанија са мешовитом, државно-приватном својином.

Британски модел

Британски модел се вековима постепено развијао уз више безуспешних покушаја да се организује у јединствен централизован државни апарат, па се због тога сада одликује уређењем рада јавних служби у мањој мери заснованим на правним прописима, а више на прерогативима владе и Круне. Постоји више типова организационих јединица јавне управе, при чему свака има различит однос са владом и парламентом као врховном влашћу. Извршни сектори (*executive departments*) састављени су од каријерних јавних службеника (*civil servants*) и непосредно су потчињени ресорном министру.²⁵⁵ Извршне агенције су основане како би преузеле поједине административне и извршне функције извршних сектора и тако смањиле број чиновника. Агенција је аутономна у раду и организовању сопствених послова, а на њеном челу налази се руководилац који није у ужем смислу јавни службеник већ запослени у јавном сектору (*public employees*), јер је ангажован по уговору који траје док год ваљано обавља посао. Здравствене службе такође обухватају управне јединице у којима преважно ради категорија запослених у јавном сектору, што значи да они нису јавни службеници у ужем смислу. Јавна и национализована предузећа, посебно она у области војне индустрије која снабдевају министарство одбране, представљају део јавне управе који се постепено смањује по обиму услед владине политике продаје државних компанија. Међу остале делове јавне управе, узете у ширем смислу, могу се убројати државни универзитети, разноврсна саветодавна тела и тзв. квази-невладине организације (*quasi-non-governmental organisations*), које су делимично или у потпуности приватне организације којима је поверено обављање неке јавне функције.²⁵⁶

Обичајност и добра пракса чине темељ рада јавне администрације тако што пружају смернице за етичко поступање, чије је поштовање осигурано ослањањем преважно на интернализоване механизме контроле, а не на накнадно утврђивање

²⁵⁵ Ian Budge, "Great Britain and Ireland: Variations of Party Government", in: Josep Colomer (ed.), *Political Institutions in Europe*, op. cit., pp. 40–42.

²⁵⁶ B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, op. cit., pp. 129–132.

одговорности за кршење прописа. Руководиоци су дужни да сопственим примером превентивно делују на подређене чиновнике тако да поступају исправно и спрече да уопште дође до нерегуларности у раду. Будући да су обичајне норме само делимично преточене у писане кодексе понашања чиновника и упутства о процедурама, који обавезују али немају снагу закона, структуралне промене организације јавних служби значајно су олакшане. У оквиру овог модела претежу: ефикасно управљање ресурсима, радни учинак руководиоца и службеника, пренос одговорности са виших на ниже нивое хијерархије. У обављању саветодавне функције у процесу формулације јавних политика, од јавних службеника очекује се да буду политички неопредељени и да одано и савесно опслужују актуелну владу. На плану управљања људским ресурсима, британски модел ослања се на јаку традицију усавршавања чиновника на практичном искуству и кроз својеврстан однос мајстор-шегрт. Уместо похађања посебне формалне обуке у виду курса или тренинга, млади службеници уче управни занат под надзором непосредно надређеног руководиоца.

Амерички модел

Поред председничког кабинета и министарстава као језгра, америчка администрација на федералном нивоу обухвата и независне извршне јавне агенције и регулаторна тела, владине компаније и квази-јавне организације. Механизми одговорности постављени су у двојаком правцу и повезују наведене делове јавне управе са ресорним министарствима и одговарајућим конгресним одборима.

Снажан утицај сфере политике на управљање људским ресурсима у америчкој администрацији као извршној грани власти једно је од основних структурних обележја америчког модела јавне управе. На федералном нивоу постоји око 4000 службеничких положаја на које се именују особе на основу политичких опредељења, што је далеко више него у осталим развијеним демократијама, и тај број постојано расте из председничког мандата у мандат.²⁵⁷ Ипак, највећи број политички именованих службеника има тражене стручне квалификације, јер су то по правилу особе које су део мреже друштвених актера које настају око секторских јавних политика. У оквиру америчког модела начело заслуга игра значајну улогу у регрутацији и напредовању јавних службеника, а за руководеће положаје предност

²⁵⁷ Ibid., p. 138.

се радије даје стручњацима у одређеној области него менаџерима са општим знањем. Службеници су категоризовани сходно врсти посла који обављају, а потом расподељени у бројне разреде.

1.2. Етика јавне управе

Етика је покушај да се закрпи свет који није, нити може бити савршен.²⁵⁸
Викторија Кампе

Идеја демократског поретка почива на аутономији грађана. Само појединац који има контролу над властитим животом може – или би бар требало да може – да чињењем самосталних избора учествује у заједничком одлучивању о општем добру. Концепт аутономије претпоставља да је појединац изабрао самоостварење као начин живота, односно да је властиту енергију посветио потрази за највишим врлинама. Једино је самоостварен појединац искрен и довољно храбар да одлучује самостално, да настоји да дâ све од себе да буде човечан и добар у било чему шта ради и да не криви друге за неуспехе. Нажалост, живот у потрошачким постиндустријским и транзиционим друштвима као да тежи да оповргне идеју аутономије, будући да је приметно умножавање неморалних дела – посебно у сфери политике. Због тога нас испитивање како треба да делају чланови једне политичке заједнице неизбежно враћа на претходно питање о људској природи.

Разум као суштинска особеност људске насупрот осталим живим врстама даје човеку самосвест, слободну вољу и способност схватања света око себе. Важан део наведених обележја усмерен је на однос појединца према другим људима. Слободна воља је основна претпоставка моралног делања, јер покреће човека на одлучивање да ли да изабере добро или зло када намерава да предузме акцију према другом човеку. У академским расправама заступљена су и мишљења да морал није производ слободне воље, већ је исход дугог процеса еволуције људске врсте. Тако филозоф биологије Мајкл Руз (Michael Ruse) тврди да је морал заправо колективна илузија коју нам је на врат натоварило наше генетско наслеђе.²⁵⁹ Налази више научних

²⁵⁸ Викторија Кампе, *Јавне врлине*, ИП „Филип Вишњић”, Београд, 2007, стр. 6.

²⁵⁹ Michael Ruse, *Taking Darwin Seriously: A Naturalistic Approach to Philosophy*, Blackwell, Oxford, 1986, p. 253 (наведено према: Richard Joyce, *The Evolution of Morality*, MIT Press, Cambridge (MA), 2006, p. 2).

студија спроведених у области еволутивне психологије у раздобљу од осамдесетих година минулог века до данас, указују да је морал урођен, не у смислу да постоји посебан ген за морал, него да природно деламо у смеру који је морално похвалан.²⁶⁰ Према овом становишту, процес еволуције је људе начинио доминантно друштвеним, пријатељски расположеним, доброћудним, поштеним и слично. Мозак је учењем кроз покушаје и погрешке током хиљада година производио различите одговоре на променљиве подстицаје из окружења и постепено развио рационалност као менталну способност, коју користимо да бисмо што боље реаговали на бесконачан опсег изазова и могућности за решавање егзистенцијалних проблема. Упоредо су се развијале просоцијалне емоције љубави, саосећања и алтруизма из којих се развила тежња људи да посегну за моралним просуђивањем, чак и у одговору на најекстремније ситуације са руба живота и смрти.

Бол који осећамо када смо одбачени од других можда најбоље говори колико су снажно у људску психу utkани друштвеност и живот у заједници. Научници тврде да тај осећај има неуронску основу и да мозак бележи друштвено одбацивање у области која се активира када имамо телесну повреду.²⁶¹ У свитање људске повести, за опстанак је била пресудна припадност групи, па се центар за бол вероватно развио из осетљивости на друштвено искључивање као знак за узбуну који нас подстиче да се потрудимо да поправимо угрожен однос са осталим члановима групе.

Према тврдњама еволутивних психолога, порекло морала треба тражити у психолошким механизмима искованим током дугог процеса природног одабира, заснованим на спознаји да је опстанак једино могућ уз узајамну помоћ и сарадњу, односно „просоцијално понашање”, како их назива Ричард Џојс (Richard Joyce).²⁶² Џојс сматра да се о алтруистичком чину може говорити само када појединац делује са промишљеном намером да донесе корист другом појединцу, а да при томе није мотивисан инструменталном бригом за сопствено благостање.²⁶³ Дакле, алтруиста не сме да буде мотивисан дугорочним очекивањем будуће користи за себе, јер би то онда био чин себичлука. Анализом процеса родбинске селекције, развоја узајамне зависности, непосредне и посредне реципрочне размене и групне селекције, Џојс

²⁶⁰ Расправу о урођености морала видети у: Richard Joyce, *The Evolution of Morality*, op. cit.

²⁶¹ Данијел Големан, *Социјална интелигенција: нова наука о људским односима*, Геопоетика, Београд, 2010, стр. 115.

²⁶² Richard Joyce, *The Evolution of Morality*, op. cit., p. 13.

²⁶³ Ibid., p. 14.

показује како је природни одабир потпомогао стварање психолошких механизма који су јачали карактерну црту узајамног помагања. Ова карактерна црта је још у доба малољудних заједница постепено изнедрила морал. Антрополошка истраживања такође су открила да морал има дубоке корене у склоности ка саображавању обрасцима понашања преовлађујућим у култури једне заједнице и њиховом преносу са поколења на поколење, тако што млади нараштаји уче да управо ти обрасци воде успеху у непосредном друштвеном окружењу. Више студија из области развојне психологије указало је на транскултурни феномен да деца већ у трећој години живота стичу способност да разликују моралне од обичних престапа (нпр. ношење одеће супротног пола), па чак и деца која су злостављана или лишена здравог породичног окружења.²⁶⁴ Тежња за моралним просуђивањем је урођена у смислу да људска психа има посебне, природним одабиром обликоване механизме који омогућавају културно посредовано учење о садржини моралних судова. Појединачна морална убеђења постепено се потом граде васпитањем деце.

Способност саосећања са другима лежи у темељу човекове способности да дела морално. Савремене студије из области неуронауке показују да је емпатија условљена развојем функција мозга које су омогућиле раст интелигенције код људске врсте, а психолошке студије да емпатија представља елемент посебног типа опште интелигенције, тзв. социјалне интелигенције која значи да је појединац „интелигентан не само *поводом* интерперсоналних односа, него и у њима”.²⁶⁵ Социјалну интелигенцију чине две компоненте:

- 1) социјална свесност, која настаје када посредством прималне (интуитивне) емпатије, наштимавања (слушања са пуном пријемчивошћу), емпатичке тачности (разумевања оног што неко други мисли и осећа) и социјалне когниције (знања о томе како стварно функционише друштво) стичемо осећај о другим особама; и
- 2) социјална спретност, која представља надградњу свесности посредством синхроничности (исправног читања и реаговања на невербалне знаке другог), самопредстављања, конструктивног утицаја на друге и бриге која подстиче на акцију пружања помоћи другоме, омогућује глатко међудејство појединаца.²⁶⁶

²⁶⁴ Опширније о студијама у: *ibid.*, pp. 133–139.

²⁶⁵ Данијел Големан, *Социјална интелигенција: нова наука о људским односима*, *op. cit.*, стр. 19.

²⁶⁶ Детаљније о елементима социјалне интелигенције погледати у: *ibid.*, стр. 87–101.

Смањени степен пажње коју људи једни другима поклањају у узајамној комуникацији значајно подрива способност за саосећајност у савременом друштву атомизованих и презаузетих појединаца. Ми обично површно саслушамо проблем чланова породице, рођака, пријатеља или колега – ако га уопште и саслушамо – али без удубљивања у осећања и потребе саговорника. Тиме се умањује и могућност тумачења и разумевања осећања и потреба другог, што најчешће доводи до нескладних породичних и ширих друштвених односа. Низак ниво социјалне свесности рађа социјалну неспретност, па тако губимо способност да се уживимо у патњу и проблеме других, а онда изостаје наша акција према ономе коме је помоћ потребна. Филозоф Мартин Бубер (Martin Buber) сматрао је да људско делање одређују две радикално различите врсте односа: *однос Ја–Ти*, који се двосмерно успоставља између људи као равноправних и једнако вредних бића, и *однос Ја–Оно*, који означаје став човека као јединог самосвесног субјекта према неживом предметном свету. Како каже Бубер, „само кроз Ти човек постаје Ја”.²⁶⁷ Међутим, отуђеност потрошача зачараних „златним телетом” преображава однос Ја–Ти у однос Ја–Оно. Друго људско биће опажа се као пуки објекат, ствар бачена ван царства добра и зла, која може да буде мета широког опсега нехуманих радњи – од равнодушности до манипулације. Третирање људи као предмета или средстава за постизање властитих циљева потиче из мањка емпатичке повезаности, која одликује однос Ја–Ти, па тако недостаје и осећај укључености природен истинској саосећајности.

Особе са трајним, структурним одсуством емпатије психолози сврставају у један од три теоријски разрађена типа личности тзв. мрачне тријаде: супклинички нарцисоидни, макијавелистички и супклинички психопатски.²⁶⁸ У стварности, карактерне црте наведена три типа се преклапају, а већина људи са нарцисоидним и макијавелистичким типом личности ни не потпада под психијатријску дијагнозу. Личности „мрачне тријаде” емотивно су хладне, неповерљиве, славољубиве, прорачунате, не маре да ли њихове одлуке и радње наносе штету другима, не трпе конструктивну критику, нити их занимају људи које не могу да инструментализују у контексту остварења властитих циљева. Психопате се издвајају по одсуству анксиозности и антиципаторног страха и по равнодушности према последицама сопствених дела, па се може рећи да оне уопште не поседују емпатију. Према другима могу бити веома окрутни управо зато што нису у

²⁶⁷ Martin Buber, *I and Thou*, Morrison and Gibb, Edinburgh and London, 1937, p. 28.

²⁶⁸ Опширније о мрачној тријади у: Данијел Големан, *Социјална интелигенција: нова наука о људским односима*, op. cit., стр. 119–132.

стању да препознају људску патњу, односно зато што друге људе третирају као пуке објекте. Личности „мрачне тријаде” стога не познају кајање нити осећај кривице за преступ неке друштвене конвенције.

Без осећаја кривице нема ни савести, нити напредовања личности на путу самоостварања. Појединац који нема способност емпатије нити поседује осећај кривице представља опасност за друштво, на шта јасно указују злочини чији су непосредни починиоци или наредбодавци особе са психопатолошким цртама карактера. Психопата нема унутрашњи психолошки механизам самокажњавања, нити је уопште способан да доноси моралне судове или да их доноси на нормалан начин. Кристин Корсгард (Christine M. Korsgaard) наглашава да чињење моралних престапа нарушава концепције о нама самима које су нам најважније у животу, попут интегритета, а тиме и идентитета као људских бића. Неморално делати значи изгубити способност да се мисли о себи у оквирима онога што сматрамо вредним живљења и делања.²⁶⁹

Поред осећаја срама и стида, кривица је још једна емоција усмерена на саморегулацију понашања. За појединца без интернализованих прескрипција које примењује и на властито делање, не можемо рећи да има моралан осећај. Појам кривице означава истовремено и емоцију и рационалан евалутиван однос према кршењу неке норме у виду моралног суда. Морални суд у суштини није чин који настаје искључиво у глави појединца, већ подразумева сталан комуникативан процес у којем се суд потврђује кроз колективно преговарање, те је на тај начин мотивација за избор смера моралног делања у неком конкретном случају нужно повезана са подручјем јавности.

Људска природа посматрана кроз „оптику” неуронауке и психологије делимично потврђује филозофско становиште антрополошког песимизма, које наглашава да човек, упркос природној „подешености” за саживот, често користи слободну вољу да чини зло суграђанима, сународницима и уопште припадницима људске, па и других живих врста. Подстакнута бројним крвљу обливеним историјским догађајима, политичка филозофија вековима уназад настоји да пружи ваљан одговор на питање како устројити политички поредак у којем ће они који владају истински водити бригу о потребама оних којима владају. За потребе увода у разлоге зашто је уопште потребно испитати етичку димензију рада савремене јавне управе, подсетићемо само на неколико

²⁶⁹ Christine M. Korsgaard, “The Sources of Normativity”, The Tanner Lectures on Human Values, delivered at Cambridge University, 16–17 November 1992, www.tannerlectures.utah.edu/lectures/documents/volume25/korsgaard_2005.pdf, p. 85.

најутицајнијих мислилаца који су указивали на неопходност спутавања и ограничавања „кварљиве” људске природе.²⁷⁰

Платон је након личних лоших искустава са Дионисијем Старијим, тиранином грчке колоније Сиракузе, у позној фази напустио идеју о идеалној држави на чијем челу би био владар-филозоф. У *Државнику* а потом и у *Законима*, Платон учи да владар мора поседовати личну врлину и управљачке способности и вештине, али се, и поред тога, мора повинovati нормама које су установљене за опште добро заједнице:

А у држави у којој је закон господар управљача, и где је власт потчињена законима, ја добро видим да постоје и спас и срећа и све благодети које богови дадоше државама.²⁷¹

Платон чак предлаже да се казне смрћу сви грађани који проневере државни новац и имовину, јер прекршај показује да су они упркос грађанском васпитању непоправљиви чланови политеје.

Аристотел анализира како је кварљива људска природа – склона крајностима проузрокованим нагонима – обележила тамне епизоде политичке историје хеленског света и разврстава типове политичких поредака према томе да ли теже општем добру или су коруптивно наклоњени интересима владајуће елите. За Аристотела човек је слободан да вољно (без принуде и у знању) и промишљено бира да ли ће поступати добро или рђаво и то чини у зависности од тога у којој мери су његове природне способности обликоване у складу са врлинама. Човек може намерно да изабере да се понаша рђаво, да допусти да њиме руководе нагони – било из слабости властите воље, било зато што не разуме шта је добро.²⁷² Сврха државе је да осигура свом грађанину истински морални развој, а пошто је он могућ само у заједници са другима, то значи да се крајњи циљеви појединца и државе заправо подударају. Због тога Аристотел тврди да носиоци државних функција не смеју да извлаче корист из власти коју имају, већ морају да буду способни управљачи са чврстим карактером и одани уставу свог полиса.²⁷³

²⁷⁰ Сажет упоредни преглед аргумената антрополошког оптимизма и песимизма дат је у: William G. Scott and David K. Hart, “The Moral Nature of Man in Organizations: A Comparative Analysis”, *The Academy of Management Journal*, Vol. 14, No. 2, June 1971.

²⁷¹ Платон, *Закони*, Дерета, 2004, Београд, стр. 88.

²⁷² Аристотел, *Никомахова етика*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 2003, стр. 44–46, 153–154.

²⁷³ Аристотел, *Политика*, БИГЗ, Београд, 1970.

И Платон и Аристотел, а касније стоици и епикурејци, јасно су увидели да су одавање пожуди, пороцима, страстима и самољубљу – односно препуштање телесним задовољствима науштрб самосавладавања, разборитости, умерености и свакодневног практиковања врлинâ – основни извори рђавог поступања владара према подвлашћенима.²⁷⁴

Хришћанско учење о прародитељском греху, вековима изнова промишљано и потврђивано у списима низа теолога, сигурно је једна од најутицајнијих идеја западне филозофије, прихваћена и даље разрађивана током Ренесансе и Новог века. Премда је створен по божијем лику, човек је, након што су Адам и Ева убрали плод са дрвета познања добра и зла и били протерани из Раја, од бесмртног постао смртно биће, па у том смислу свако чином рођења као човек постаје „заједничар” људске пале природе. Свети апостол Павле у посланици Римљанима пише да „(...) кроз једног човјека дође на свијет гријех, и кроз гријех смрт, и тако смрт уђе у све људе, јер сви сагријешеше” (5:12); и да „(...) непослушањем једнога човјека посташе многи гријешни (...)” (5:19). У низу тумачења римокатоличких теолога такође се провлачи идеја о истоветности природе првих људи, оличене у непослушности и увреди Бога, и природе свих каснијих поколења, будући да су сви људи по пореклу Адамови и Евини наследници.²⁷⁵ Човек је вечно разапет између телесних страсти, које је примио напуштањем првобитног стања блискости са Богом и анђелима, и разума који покушава да укроти нагоне. На то нас подсећа Свети Григорије из Нисе када каже да, „будући да је склоност греху тешка и вуче на доле (...) пре ће се догодити да владајући део душе тежина бесловесне природе привуче доле, него да се тешко и земљано уздигне висином разума”.²⁷⁶ У антагонизовању двојаке природе човекове личности најдаље су отишли Жан Калвин (Jean Calvin) и Мартин Лутер (Martin Luther), према чијим је учењима немогуће премостити понор између божијих моралних заповести и људског огреховљеног бића.²⁷⁷

²⁷⁴ Идеје стоичке и епикурејске етике видети у: Фредерик Коплстон, *Историја филозофије*, Том I: Грчка и Рим, БИГЗ, Београд, 1991, стр. 431–436, 443–448, 464–473; Аластер Макингајер, *Кратка историја етике*, Плато, Београд, 2000, стр. 121–130.

²⁷⁵ Stéphane Narent, “Original Sin”, in: *The Catholic Encyclopedia*, Vol. 11, Robert Appleton Company, New York, 1911, online version, www.newadvent.org/cathen/11312a.htm; Џон Холдејн, „Средњовековна и ренесансна етика”, у: Питер Сингер (ур.), *Увод у етику*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 2004, стр. 196–212.

²⁷⁶ Св. Григорије из Нисе, *О стварању човека*, www.verujem.org/pdf/grigorije_niski_stvaranje_coveka.pdf, стр. 43.

²⁷⁷ Аластер Макингајер, *Кратка историја етике*, op. cit., стр. 142–148.

Нововековни политички филозофи преузели су идеју о прародитељском греху и моралном паду човека. Николо Макијавели (Niccolo Machiavelli) у разматрању практичних савета о технологији преузимања и очувања власти, а Томас Хобс (Thomas Hobbes) о извору легитимности власти, полазе од становишта да људско понашање покрећу постојани егоистични пориви и страх од смрти, па је појединац суверен у чињењу избора у вечној борби свих против свих, усмереној на опстанак и доминирање над другима.²⁷⁸ Џон Лок (John Locke) потребу за ауторитетом власти објашњава природним склоностима људи да пристрасно остварују властите интересе и некажњено чине злочине.²⁷⁹ У критичком осврту на слабости заматака институција модерне демократије, Џереми Бентам (Jeremy Bentham) наглашава да је привлачна сила корупције у политици једнако универзална као и сила гравитације у природи:

Владари су, по непроменљивој конституцији људске природе, склони да максимирају примену добрих ствари за себе, а лоших ствари за поданике (...) Што је власт једног човека већа, то је снажнија његова склоност да је на све могуће начине злоупотреби.²⁸⁰

Лајбниц (Gottfried Wilhelm Leibniz), Кант (Immanuel Kant), Бернард де Мандевил (Bernard de Mandeville) и Адам Смит (Adam Smith) у себичлуку и безобзирном старању о сопственој добробити виде главни мотив за делање, док последња двојица филозофа у томе виде извор опште добробити, посматрано из перспективе предузетничког размишљања везаног за привредни модел слободног тржишта.²⁸¹ Једнако савремено и актуелно звуче речи Џејмса Медисона (James Madison), једног од твораца америчког устава, када примећује да власт не би била неопходна да су људи анђели.²⁸²

Као својеврстан наглавце окренут паднан масовној индустрији роба и услуга, масовна производња злочина, у више наврата обнављана током протеклих стотинак година, бацила је сенку на неспорне цивилизацијске успехе. Десетине милиона

²⁷⁸ Марвин Пери, *Интелектуална историја Европе*, Клио, Београд, 2000, стр. 138–143, 149–153.

²⁷⁹ Опширније у: Аластер Макинтајер, *Кратка историја етике*, op. cit., стр. 179–185.

²⁸⁰ Наведено према: Рос Харисон, *Демократија*, Клио, Београд, 2004, стр. 125.

²⁸¹ Курт Бајер, „Егоизам”, у: Питер Сингер (ур.), *Увод у етику*, op. cit., стр. 288–298; Andrew Youpa, “Leibniz’s Ethics”, in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2011 Edition)*, On-line edition, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/sum2011/entries/leibniz-ethics/>; Amy M. Schmitter, “17th and 18th Century Theories of Emotions”, in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2010 Edition)*, On-line edition, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/win2010/entries/emotions-17th18th/>.

²⁸² Наведено према: James Madison, “Federalist Paper No. 51”, in: *The Federalist Papers*, A Pennsylvania State University Electronic Classics Series Publication, 2001, www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/poldocs/fed-papers.pdf, p. 232.

жртва тоталитарних режима и два светска рата, као и стотине хиљада настрадалих у бројним мањим ратовима, војним интервенцијама и грађанским сукобима, сведоче о планском и систематичном поништавању живота као најсветије вредности. То не чуди будући да су главни пројектанти и наредбодавци масовне производње смрти најчешће биле политичке елите у својству јавних функционера, са пратећим бирократским апаратима као непосредним починиоцима злодела. Имајући на уму стално јачање и ширење овлашћења јавних службеника за примену принуде, чија злоупотреба може посебно у околностима тзв. глобалног рата против тероризма да доведе до нових масовних злочина, неопходно је да за потребе разматрања теме овог истраживања укратко размотримо природу зла.

Оптимистична просветитељска идеја о сталном напретку човечанства и позитивистички опредељена наука истиснуле су појам зла на руб данашњег света идеја. Ипак, током последњих неколико година обновљене су филозофске расправе које покушавају да на озбиљан начин оживе онтолошко и етичко проучавање зла. Примера ради, савремени немачки практички филозоф Отфрид Хефе (Otfried Höffe) у учењу о три степена зла, моралну слабост види као најблажи степен зла, где појединац признаје и зна шта је морално, али није довољно спреман да тако надвлада противморалне склоности.²⁸³ На степену моралне неисправности, човек делује из мотива који нису морални, односно само ако му морално понашање доноси неку дугорочну корист. Према Хефеу, злоба је највиши степен зла јер се у њему изричито ускраћује признавање морала. У покушају да начини властиту типологију зла, савремени норвешки филозоф Лаш Свенсен (Lars F. H. Svendsen) прави разлику између четири облика моралног зла, којима је заједнички именитељ поништавање вредности других као људских бића:

- Демонско зло људи чине само да би уживали у злу, односно да би се радовали туђој патњи. Артур Шопенхауер (Arthur Schopenhauer) приметио је да је злоба, поред егоизма и сажаљења, основни покретачки мотив људске природе, и да је посебна по томе што друге озлеђујемо и када нам то не доноси никакву корист, тј. само из задовољства. Ужитак који појединци имају када остварују надмоћ над другом особом и изопачено уверење да морамо чинити зло ако

²⁸³ Отфрид Хефе, *Умеће живљења и морал: или усрећује ли врлина?*, Академска књига, Нови Сад, 2011, стр. 349–350.

желимо да будемо слободни и срећни, детаљно је описао у својим романима Маркиз де Сад (Marquis de Sade).²⁸⁴

- Инструментално зло је оно које појединац чини уз јасну свест и знање о злој природи свог поступка, али ипак делује како би остварио властити интерес или задовољио потребу. Према Канту реч је о уздизању самољубља изнад моралног закона, тако што појединац свесно и вољно бира да учини зло како би задовољио неку жељу – бира субјективно добро на рачун објективног добра. Циљ због којег је предузета зла радња не мора сâм по себи да буде зао, већ може бити добар или морално неутралан;
- Идеалистичко зло се појављује када човек поступа рђаво погрешно верујући да заправо чини добро, јер је мотивисан идејама или тежњом да постигне неки идеал у стварности. Реч је о оправдавању зла остварењем вишег добра;
- Плиткоумно зло настаје када појединац дела лоше само зато што није претходно промислио да ли је његов поступак добар или зао.²⁸⁵

Свенсен у наведеној студији о злу развија за промишљање етике јавне управе веома корисну аргументацију о пет чинилаца који могу да подстакну и обичне, психички здраве и добронамерне људе да пристану на зло:

- Представљање другог на такав начин да чињење зла за нас нема лоше, него напротив позитивно значење;
- Дистанцирање између властитих злих поступака и других који су објекат тих поступака;
- Подела посла ствара привид да појединац не учествује непосредно у некој злој активности, јер је њено спровођење исцепкано на бројне сегменте где је сваки актер задужен само за свој конкретан задатак;
- Ескалација се односи на случај када појединац суочен са животним проблемима полако почне да мења моралне вредности научене током васпитавања и одрастања;

²⁸⁴ Филозофску критику учења де Сада погледати у: Timo Airaksinen, *The Philosophy of the Marquis de Sade*, Routledge, London and New York, 1995.

²⁸⁵ Опширније о наведеној типологији зла видети у: Лаш Фр. Х. Свенсен, *Филозофија зла*, Геопоетика, Београд, 2006, стр. 85–161.

- Наопака социјализација се појављује када се људи уче културним обрасцима понашања који су одједном постали норме делања, а иначе би били морално неприхватљиви.²⁸⁶

Услед испреплетености природно-физичке датости која га судбински смешта у оквиру планетарног екосистема, с једне стране, и самосвести која га ипак издваја од осталих живих бића, с друге стране, за човека се не може рећи да је морално бивствујуће по неком аутоматизму, него пре да је *animal morabile* (Отфрид Хефе) – да је способан за морал и позван да буде моралан, али постаје моралан тек ако личне способности развије у том правцу.²⁸⁷ У овој перспективи може да се сагледа улога етике као филозофске дисциплине која настоји да пружи мисаони ослонац за ваљано гајење зреле моралне личности – какву би требало да поседују јавни службеници.

1.2.1. Појмовно одређење

Шта је етика?

Вечно супротстављање егоистичних порива и алтруистичних сентимената људског карактера уграђено је у темеље цивилизације и њиме су били проткани безбројни неуспешни покушаји да се изгради идеална политичка заједница. Како примећује немачки филозоф Артур Либерт (Arthur Liebert) у својим предавањима о идеји моралног, одржаним 1933. године, „проблеми моралног живота јесу прапроблеми са којима се непрекидно боре филозофија и сâм живот”.²⁸⁸

Етимолошки посматрано, израз „етика” потиче од старогрчке речи „етос” (*ethos*) и означава културни обичај или навику, што је приближно значење и латинске речи *moralis* (од *mos*, мн. *mores*), из које је изведен термин „морал”.²⁸⁹ Пратећи доследно етимологију наведених античких израза, етику можемо да дефинишемо као скуп неписаних правила о исправном и погрешном, који је установила одређена група и наметнула га својим члановима као средство уређења и ограничења понашања.²⁹⁰ Додуше, етичар Ернст Тугендхат (Ernst Tugendhat) скреће пажњу на грешку у латинском преводу, која се поткрала када је израз *ἦθος* (карактерна особина)

²⁸⁶ Ibid., стр. 177–179.

²⁸⁷ Отфрид Хефе, *Умеће живљења и морал: или усређује ли врлина?*, op. cit., стр. 50.

²⁸⁸ Артур Либерт, *Идеја моралнога*, Досије, Београд, 2006, стр. 5.

²⁸⁹ Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, op. cit., стр. 301 и 585.

²⁹⁰ Judith A. Boss, *Ethics for Life*, McGraw-Hill, New York, 2008, p. 5.

поистовећен по смислу са изразом *ἔθος* (навика), а забуна је настала јер је Аристотел у етичким списима употребљавао оба термина.²⁹¹ Наведена разлика није безначајна зато што нас подсећа да предмет етичких разматрања треба да буду и карактерне особине човека као јединог субјекта моралног одлучивања и деловања. Будући да је синонимна употреба израза „етика” и „морал” дата у претходној дефиницији углавном колоквијална и превазиђена, у овом раду израз „етика” користићемо у смислу филозофије морала, односно као назив филозофске дисциплине која проучава морал.

Човек ступа у подручје морала само онда када одустаје од самољубља и себичних жеља и властита настојања преобликује у додиру са жељама и циљевима других људи. Смисао морала изражава се у снази Ја „утопљеног” у свакодневицу задовољења природних нагона да мишљу, говором и делањем досегне, разуме и саосећа се са Ти. У филозофским трагањима за чврстим ослоном пропадљиве и пролазне људске егзистенције у ванвременском бивствујућем, етика пита и покушава да одговори на проблем вредновања људске природе, понашања и друштвених институција.²⁹² Као и на свако филозофско питање, тако и на ово није до сада дат јединствен и једнозначан одговор, па су и дефиниције етике бројне и разнолике. Према једном од најједноставнијих одређења, етику чине „вредности и начела која упућују на исправно и погрешно понашање”.²⁹³ Етика анализира вредности и смернице за добар живот и испитује разлоге за њихово оправдање у светлу општеприхваћених начела.²⁹⁴

Први задатак етике је да артикулише шта је то што конституише морал, а то је циљ метаetikе – посебне потдисциплине етике која разматра семантику, онтологију и епистемологију моралних израза и својстава. Метаетичар се пита о крајњем значењу моралних исказа – ако га уопште има, и шта је то што моралне судове чини истинитим или погрешним.²⁹⁵ Мада је свака подела различитих мисаоних приступа изучавању тако сложеног феномена као што је морал сама по себи поједностављена,

²⁹¹ Ernst Tugendhat, *Predavanja o etici*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003, str. 31.

²⁹² Thomas Nagel, “Ethics”, in: Donald M. Borchert (ed.), *Encyclopedia of Philosophy*, Vol. 3, 2nd edition, Thomson Gale, Farmington Hills, 2006, p. 379.

²⁹³ Donald C. Menzel, *Ethics Moments in Government: Cases and Controversies*, CRC Press, Boca Raton, 2010, p. 9.

²⁹⁴ Judith A. Boss, *Ethics for Life*, op. cit., p. 5.

²⁹⁵ Robert Crisp, “Ethics”, in: *Routledge Encyclopedia of Philosophy*, Vol. 3, Routledge, London and New York, 1998, p. 480.

будући да се усредсређује само на једну његову димензију, ипак ћемо ради прегледнијег излагања метаетичке теорије поделити на некогнитивне и когнитивне.²⁹⁶ Некогнитивне теорије, попут емотивизма, заступају позитивистичко становиште да моралне истине и искази нису ни тачни нити нетачни, јер не преносе информације о физичкој стварности него представљају израз или излив осећања појединаца (усклици, психолошки подстицаји итд); утолико се не може говорити о постојању објективних моралних истина нити о могућности моралног сазнања.²⁹⁷ Емотивизам је софистицирана варијанта становишта етичког субјективизма, према којем „када нека личност каже да је нешто морално добро или рђаво, ово значи да он или она одобрава ту ствар или је не одобрава и ништа више”.²⁹⁸ Примера ради, доследна примена емотивизма на исказ „мучење ратних заробљеника је погрешно” значила би да исказ није ни истинит нити погрешан, већ је реч само о морално неутралном изразу негативних емоција према мучењу заробљеника, пошто исказ не кореспондира ни са једним делом физичке стварности. Услед наведених озбиљних унутрашњих проблема „савеза” етике и позитивистички интерпретиране науке, емотивизам није прихваћен као значајна теорија о моралу. Унутрашње противречности покушао је да ублажи амерички филозоф Џејмс Рејчелс (James Rachels) конципирањем новог субјективистичког разумевања моралног суда. Рејчелс каже да је нешто:

(...) морално исправно ако је такво да процес промишљања његове природе и последица узрокује или подржава осећање одобравања према томе у личности која је разумна и непристрасна колико је то човеку могуће.²⁹⁹

Свакако да осећања имају значај за морал, али искључиво као мотивација за морално исправно делање.

Филозофи који заступају когнитивне теорије (тзв. реалисти) сматрају да је, напротив, могуће утврдити истинитости или погрешност моралних исказа, с тим што постоје

²⁹⁶ Опширније о разврставању метаетичких теорија у: Judith A. Boss, *Ethics for Life*, op. cit., pp. 8–11; Бернард Вилијамс, *Етика и границе филозофије*, Плато, Београд, 2007, стр. 93–112.

²⁹⁷ О емотивизму детаљније у: Thomas Hurka, “Moore’s Moral Philosophy”, in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2010 Edition)*, On-line edition, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/moore-moral/>; Џејмс Рејчелс, „Субјективизам”, у: Питер Сингер (ур.), *Увод у етику*, op. cit., стр. 616–628.

²⁹⁸ Дефиниција наведена према: Џејмс Рејчелс, „Субјективизам”, op. cit., стр. 620.

²⁹⁹ *Ibid.*, стр. 627.

два основна виђења о томе докле се протеже важност моралних вредности.³⁰⁰ Релативисти тврде да се моралност разликује од појединца до појединца (тзв. етички субјективизам), или од народа до народа и да се мења кроз историјска раздобља (културни релативизам), док универзалисти уче да постоје свеобухватне, општеважеће моралне вредности које су људи открили (пре него створили) и применили на себе као чланове моралне заједнице, па чак и шире – на сав живи свет. Према мишљењу највећег броја филозофа западне традиције, разум као моћ схватања везе између општег и појединачног јесте основни извор моралног сазнања, али мора бити у повратној вези са искуством стеченим у свакодневном практиковању моралног знања у заједници – на шта су посебно указивали старогрчки филозофи. Само поједини филозофи, попут Бентама, Хјума (David Hume) и шкотског филозофа сер Дејвида Роса (William David Ross), а у двадесетом веку енглеских етичара Причарда (Harold Arthur Prichard) и Мура (George Edward Moore), тврде да моралне истине сазнајемо превасходно посредством интуиције као непосредног или самоочигледног знања, које не почива на доказима изведеним из неког другог истинитог знања. Према учењима ових филозофа, начин на који схватамо етичке интуитивне истине сличан је ономе на који схватамо нпр. математичке истине.³⁰¹

Савремене метаетичке дискусије донеле су покушаје доградње и исправљања класичног интуиционистичког гледишта.³⁰² Један од највећих филозофа морала двадесетог века Ричард Хер (Richard Mervyn Hare) заступао је становиште да је интуитивно мишљење, поред метаетичког и критичког, само један од нивоа моралног мишљења. Хер каже да интуитивно мишљење представља суштински део структуре људске личности који се развија васпитањем, када усвајамо интуитивна, тзв. *prima facie* начелâ, која морају бити једноставна и уопштена друштвено прихватљива упутства за делање, подржана снажним моралним осећањима појединца.³⁰³ Ова начела, према Херу, нису самооправдавајућа, као што тврде

³⁰⁰ Више о реализму погледати у: Мајкл Смит, „Реализам”, у: Питер Сингер (ур.), *Увод у етику*, оп. cit., стр. 569–584.

³⁰¹ Сажет преглед интуиционистичке аргументације дат је у: Џонатан Денси, „Интуиционизам”, у: Питер Сингер (ур.), *Увод у етику*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 2004, стр. 586–598.

³⁰² Критику интуиционизма видети у: Бернард Вилијамс, *Етика и границе филозофије*, оп. cit., стр. 113–120.

³⁰³ Ричард Мервин Хер, *Морално мишљење: нивои, метод и смисао*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2005, стр. 52–56, 61–65.

класични интуиционисти, јер је упитан квалитет нашег васпитавања и моралних одлука које смо доносили у животу. Зато је човеку неопходан и други ниво моралног мишљења – критичко мишљење, које нам помаже да разрешимо моралне сукобе у које неминовно упадамо када треба да изаберемо које ћемо од *prima facie* начелâ применити у неком конкретном случају, као и када треба да решимо сукоб између самих тих начелâ.

Интуитивно сазнавање моралних истина чини се ипак проблематичним због тога што оно не мора бити самоочигледно сваком појединцу, као што је случај и са утемељењем моралног знања у верским учењима, посебно богооткривеним. Пошто знање засновано на вери није објективно проверљиво, већ је ствар априорног прихватања проистекло из дубоких личних уверења и осећања верника, не чуди што је Тома Аквински (Thomas Aquinas) као хришћански теолог покушао да превазиђе овај јаз заснивајући морал на објективним и универзално примењивим начелима људског разума.³⁰⁴ Разумом су обдарени сви људи, у мањој или већој мери, и чини се да разлике у нивоу функционалне интелигенције, квалитету васпитања и степену образовања не ограничавају појединце да схвате садржај макар минималних моралних захтева.

Како се правилно утемељује рационално морално одлучивање? Етички дискурс се заснива на прескриптивним исказима, односно на исказима који нам кажу шта *мора* или *треба да буде*, и подупрти су дескриптивним исказима који нам говоре шта *јесте*.³⁰⁵ Хер сматра да морални искази, изузев прескриптивности, морају имати својства надвладавања и универзализабилности, односно да морални исказ мора увек да надвлада све друге принципе и неуниверзализабилне прескрипције и да мора бити једнако примењив на сваку релевантну истоветну ситуацију.³⁰⁶ Када доносимо конкретну моралну одлуку ми прво дескриптивним исказима наводимо чињенице о свету и људима повезаним са предметом нашег одлучивања, потом се

³⁰⁴ О етичком и епистемолошком учењу Томе Аквинског више видети у: Фредерик Коплстон, *Историја филозофије*, Том II: Средњовековна филозофија (Августин–Скот), БИГЗ, Београд, 1991, стр. 358–369, 439–463.

³⁰⁵ Тугендхат указује да је разлика између *мора* и *треба* у томе што употреба израза „треба” допушта одступање или изузетке од нечега, који пак не носе са собом примену неких санкција, па се тако може рећи да „треба” представља ослабљено „мора” (Ernst Tugendhat, *Predavanja o etici*, op. cit., str. 32, 36–39).

³⁰⁶ Ричард Мервин Хер, *Морално мишљење: нивои, метод и смисао*, op. cit., стр. 68–75, 123. О универзализабилности моралних судова такође видети у: Џон Меки, *Етика*, Плато, Београд, 2004, стр. 80–99.

прескриптивним исказима позивамо на одређене општеприхваћене моралне вредности, и на крају одлучујемо шта ћемо да учинимо. Због тога је поштовање логичких правила важан предуслов квалитетног моралног одлучивања, јер нам она помажу да анализом аргументације изнете у некој етичкој расправи препознамо грешке у размишљању, одбацимо слабе аргументе и спречимо доношење одлуке о предузимању неке морално погрешне радње – упркос првобитним добрим намерама. Према Херу рационално је оно морално мишљење у којем „користимо расположиве чињенице и разум у складу са логичким захтевима што их стварају појмови употребљени у питањима која постављамо”.³⁰⁷

Поједини филозофи, попут Џудит Бос (Judith A. Boss), упозоравају на опасности које могу да извитопере поступак моралног промишљања и да ослабе или потпуно оборе рационални темељ донетог моралног суда. Босова описује тринаест неформалних грешака у логичком размишљању које могу да подрију исправно морално одлучивање:

- 1) еквивокација (двосмисленост);
- 2) позивање на претњу силом или примену силе;
- 3) вређање личности саговорника;
- 4) позивање на околности у којима је саговорник;
- 5) позивање на неодговарајући ауторитет;
- 6) позивање на популарно мишљење;
- 7) пренагљена генерализација;
- 8) проглашавање случајности за правило;
- 9) непознавање поступка доказивања;
- 10) циркуларно размишљање;
- 11) ирелевантан закључак;
- 12) натуралистичка погрешка; и
- 13) позивање на традицију.³⁰⁸

³⁰⁷ Ричард Мервин Хер, *Морално мишљење: нивои, метод и смисао*, оп. cit., стр. 235.

³⁰⁸ Више о томе видети у: Judith A. Boss, *Ethics for Life*, оп. cit., pp. 55–66.

Реч је о аргументима који су психолошки или емотивно гледано убедљиви и често се због тога користе у реторичке сврхе, али у себи крију логичку грешку и стога обесмишљавају расправу о неком моралном питању – иако доносе краткорочну корист вештом говорнику. Епистемолошки валидну употребу ума и чула у доношењу моралних судова могу да поремете или осујете друге психолошке способности и чиниоци, попут импулса, навика, емоција, надражаја, памћења, маште, апетита, нагона и карактера. Утврђивање пуноважности и поузданости просуђивања и доношења судова у подручју етике посебно је важно за ваљан исход решавања етичких дилема, јер ако знање није чврсто засновано на епистемолошким начелима онда ће морално одлучивање бити погрешно и безвредно.³⁰⁹ Искривљено морално просуђивање у ситуацији када се одлучује о вођењу јавних послова нпр. у некој кризној ситуацији, чак уз најбоље намере одлучилаца, може да доведе до веома штетних последица по грађане.

Шта је етика јавне управе?

За разлику од метаетике, нормативна етика испитује садржај моралних судова, односно шта неко делање чини исправним или погрешним, шта је морално добар живот и која су обележја праведног друштва. Нормативна етика је усредсређена на практичну примену норми на ситуације из свакодневног живота – шта треба да чинимо, желимо, верујемо или мислимо и који су разлози за и против чињења овога или онога.³¹⁰ Употребом језика у међусобној комуникацији, људи нормативно стварају и споразумно усвајају правила која потом сви примењују и повинују им се, упркос појединачним виђењима, жељама и хтењима која могу да дођу у сукоб са установљеним правилима. Важна еволутивна функција језика је да пренесе одређене типове друштвеног садржаја који подлежу критичком оцењивању у виду међусобног вредновања понашања чланова једне заједнице, што је постепено саздало когнитивну и концептуалну префињеност неопходну за настанак морала.³¹¹

Моралне норме трансцендирају егзистенцијално становиште појединца, јер се односе на то како да поступамо према другима као суседима, суграђанима или члановима друштвене заједнице, и како према нама треба да поступају институције.

³⁰⁹ Опширније о епистемолошком аспекту доношења моралних судова погледати у: Patrick J. Sheeran, *Ethics in Public Administration: A Philosophical Approach*, Praeger, Westport (CT) and London, 1993, pp. 29–47.

³¹⁰ Thomas Nagel, "Ethics", op. cit., p. 380.

³¹¹ Richard Joyce, *The Evolution of Morality*, op. cit., pp. 88–94.

Када размишљамо о себи у моралним категоријама ми заправо мислимо о нама самима у социјалним категоријама, јер процењујемо акције у односу на наслеђен заједнички оквир за оправдавање делања. Понашање носилаца јавних функција и запослених у јавној управи део је укупних друштвених односа у које ти појединци ступају према осталим члановима политичке заједнице. Разлика је у томе што као субјекти јавних послова имају додатну одговорност према грађанима којима служе, будући да спровођењем јавних политика у суштини одлучују о крупним питањима, попут трошења заједничких ресурса и остваривања основних слобода и људских права. Највећи број одлука које јавни службеници доносе у свакодневном раду има само привидно чист техничко-процедурални карактер, јер најчешће не постоји само један, најбољи начин да се нека јавна политика оваплоти или да се пропис примени на појединачне случајеве. Пратећи сувопарне норме и апстрактне циљеве јавне институције у којој ради, чиновник, хтео не хтео, неизбежно закорачује у подручје етичког промишљања – у потрагу за исправном одлуком о томе како да одлучује.

Свакодневни случајеви злоупотребе јавних овлашћења изнова нас подсећају да непристрасност и неутралност лако нестају у делању зато што су противречни идеји припадања, која суштински одређује чланство у бројним социјалним групама. Како примећују Макс Касе (Max Kaase) и Кен Њутн (Ken Newton), никада до сада у повести демократије грађани нису били образованији и политички активнији, а опет никада више егоцентрични и окренути појединачним и групним интересима.³¹² Наведена оцена налази потврду у данас веома популарној теорији рационалног избора, према којој се појединац када одлучује о јавним пословима понаша као изолован економски актер на тржишту, чије делање нема упориште у моралним и друштвеним вредностима. Вођен искључиво властитим интересом, који често проистиче из огољене похлепе, појединац се инструментално односи према другима и мотивисан је постизањем највеће могуће користи за себе, уз најмање трошкове.³¹³ Управо то ради и јавни службеник без интегритета када злоупотребљава поверена овлашћења: бира стицање личне користи на штету интереса свих грађана; или, прагматично се повинује јавном интересу ако се он подудара са његовим личним или

³¹² Max Kaase and Ken Newton, *Beliefs in Government*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 170. Наведено према: John R. Gibbins and Bo Reimer, *The Politics of Postmodernity: An Introduction to Contemporary Politics and Culture*, op. cit., p. 166.

³¹³ Преглед теорије рационалног избора примењене на организације видети у: Mary Zey, *Rational Choice Theory and Organizational Theory: A Critique*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1998.

приватним интересима. Утолико је честитост јавне управе изложена „удару” различитих видова испољавања егоистичне стране људске природе заоденуте у личне и приватне жеље, интересе и опредељења, као и разноликих утицаја из институционалног, политичког и ширег друштвеног окружења.

Историјски примери урушавања ауторитарних и тоталитарних поредака недвосмислено показују да је илузија да чиновници могу да буду предмет успешне контроле 24 часа дневно, макар не на дужи рок и у већем броју. Чини се да пут до осигурања исправног поступања јавних службеника пре води преко добровољног усвајања одговарајућих етичких норми него присилног наметања прописа. Од чиновника се очекује да у професионалном обављању поверених јавних дужности допусти да скуп начела понашања усмерава или одређује његове изборе поступака (моралност у ширем смислу), који би истовремено требало да буду омеђени посебним системом препрека природним склоностима или спонтаним тенденцијама у поступању (моралност у ужем смислу).³¹⁴ Тачније, постоји снажна потреба за интернализацијом посебног скупа етичких норми, најчешће уобличених у кодекс понашања јавних службеника.

Етика јавне управе схваћена као посебан скуп етичких норми обухвата ваљане стандарде исправног и погрешног који прописују шта јавни службеник треба да чини у погледу дужности коју има према јавним пословима, начелима, врлинама и користима за друштво.³¹⁵ Примена етичких норми у професионалном обављању јавних послова одбацује позитивистичку заблуду о вредносно неутралној природи рада јавне управе, гајену више деценија уназад у појединим академским круговима. Етика помаже јавном службенику да се одупре страначким и корпоративним утицајима и да чврсто повеже лични професионални профил са активним заступањем морала и других вредности о којима постоји сагласност у једној политичкој заједници. Керол Луис (Carol W. Lewis) и Стјуарт Гилмен (Stuart C. Gilman) наводе три приступа у успостављању стандарда и праксе етике јавне управе.³¹⁶ Први приступ, тзв. ниски пут повиновања прописима, осмишљен је да

³¹⁴ Џон Меки, *Етика*, op. cit., стр. 104–105.

³¹⁵ James H. Svava, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, Jones and Bartlett Publishers, Sudbury (MA), 2007, p. 16; Geoff Edwards, “Administrative Ethics”, in: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, op. cit., p. 65.

³¹⁶ Опширније о приступима видети у: Carol W. Lewis and Stuart C. Gilman, *The Ethics Challenge in Public Service*, Jossey-Bass, San Francisco, 2005, pp. 15–18; Donald C. Menzel, *Ethics Moments in Government: Cases and Controversies*, op. cit., pp. 5–7.

посредством контролних механизма обезбеди строго придржавање формално-правних забрана и минималних етичких стандарда, односно да подстакне јавног службеника да не упада у невоље. Други приступ је тзв. високи пут интегритета ослоњен на морално снажан карактер јавног службеника, који му омогућује да на основу усвојених моралних вредности и начела самостално просуђује у конкретној ситуацији, одлучи шта је морално исправно и да делује сходно тој одлуци. Трећи приступ је тзв. пут стапања, према којем најбољи исход може да донесе једино истовремено развијање претходна два приступа, и то тако да се, како каже Виљем Рихтер (William L. Richter), „усредсредимо на мало мање од онога што морамо да спречимо и на мало више од онога што желимо да постигнемо”.³¹⁷

Етика јавне управе као грана нормативне етике која систематски изучава примену моралних начела и норми у обављању професионалних послова проистеклих из јавних функција, настала је тек седамдесетих година минулог века. Закаснило уобличавање ове посебне академске дисциплине плод је вишедеценијског тренда погрешног концептуалног повезивања највеће могуће ефикасности јавне администрације и остварења идеала друштвене правде.³¹⁸ Део академске заједнице сматрао је да је етика старомодна и превазиђена, те непогодна за запослене у јавном сектору као начин мишљења чији корени сежу у област религијског.³¹⁹ Стога не чуди што се интересовање за студије етике на катедрама за јавну управу универзитетâ у развијеним земљама повећало тек од средине осамдесетих година прошлог века, али је и тада настава била организована неуједначено. Етика је негде постала обавезан предмет, а негде само један од изборних курсева. Поједини скептични аутори указују на парадоксалност примене етике на рад чиновника која извире из чињенице да етика јавне управе као скуп правила о деловању мора да се темељи на коначним и сигурним прописаним смерницама.³²⁰ Међутим, етика као филозофска дисциплина не даје коначно знање о моралним истинама, већ стално изнова доводи у питање разнолика мишљења и постојеће теорије о моралу.

³¹⁷ Наведено према: *ibid.*, p. 18.

³¹⁸ J. Michael Martinez, *Public Administration Ethics for the 21st Century*, ABC CLIO, Santa Barbara (CA), 2009, pp. 2–3.

³¹⁹ Patrick J. Sheeran, *Ethics in Public Administration: A Philosophical Approach*, *op. cit.*, p. 8.

³²⁰ David John Farmer, “Five Great Issues in the Profession of Public Administration”, in: Jack Rabin, W. Bartley Hildreth and Gerald J. Miller (eds), *Handbook of Public Administration 3rd Edition*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2006, p. 1215.

Преглед америчке литературе процветале у првој декади двадесет првог века, који је сачинио Доналд Мензел (Donald C. Menzel), показује да се етика јавне управе као академска дисциплина усредсређује на следећих пет тема:

- етичко одлучивање и морални развој, који се односе на процес размишљања јавног службеника када је суочен са етички изазовном ситуацијом и на откривање како његов морални развој као професионалца утиче на избор између исправног и погрешног поступања;
- етички прописи и регулаторна тела, којима је обухваћено истраживање како закони структуришу исправно и погрешно поступање у јавној управи и у којој мери су делотворна тела која надзиру примену етичких правила;
- етика у контексту рада организација у јавном сектору, односно како и у ком степену јака/слаба етичка култура утиче на резултате деловања једне јавне организације;
- искуства и стратегије етичког управљања, тј. који су параметри најбоље праксе етичког управљања и од чега зависи делотворност стратегија; и
- однос етичког окружења, културе и политичке заједнице, где истраживачи настоје да пронађу како културне норме доминантне у једној заједници одређују какво ће бити етичко окружење у организацијама у јавном сектору.³²¹

Преглед достигнућа европске етике јавне управе указује да теоретичари још увек трагају за концептуалним разјашњењима и методолошким оквирима погодним за емпиријска истраживања правећи занимљив спој нормативног и дескриптивног, па се може рећи да је веза између теорије и праксе и даље у повоју.³²² Додатну пометњу у промишљање етике јавне управе уноси постмодернистички дискурс са „корозивном” тезом да етичке и грађанске норме настају у пракси, те да је због тога њихова природа контингентна, односно да им се не може придати својство априорних

³²¹ Donald C. Menzel, “State of the Art of Empirical Research on Ethics and Integrity in Governance”, in: H. George Frederickson and Richard K. Ghere (eds), *Ethics in Public Management*, M. E. Sharpe, Armonk (NY), 2005, pp. 17–18. Упоредити са списком тема датим у: Ali Farazmand, “Public Service Ethics and Professionalism: A Primer for Public Officials”, in: Ali Farazmand (ed.), *Bureaucracy and Administration*, op. cit., pp. 307–309.

³²² Alan Lawton and Alan Doig, “Researching Ethics for Public Service Organizations: The View from Europe”, *Public Integrity*, Vol. 8, No. 1, Winter 2005–2006, pp. 28–29.

принципа.³²³ Следствено томе, постмодерна мисао настоји да дефинише скуп универзално важећих моралних и политичких начела која ће, пак, имати способност прилагођавања културној разноврсности и аутономности појединаца. Наведена мисао наслања се на постструктуралистичко виђење јавне управе и других институција демократског поретка као социјалних конструката, а не стварних ентитета. Ако је тачна претпоставка да људи активно учествују у стварању појмова који предодређују спознају света, онда из тога у крајњем исходу проистиче жеља да се све сазнато доведе у питање. Следећи корак на том путу је спознаја да је наша субјективност саздана на такав начин да је тешко, ако не и немогуће начинити моралан избор – који осећамо да морамо да начинимо – будући да је наш осећај сопства толико ломљив да никада нећемо поуздано знати да ли смо добро изабрали.³²⁴

Премда је стварно понекада тешко донети морално исправну одлуку, животно искуство нас ипак утврђује у уверењу да у већини свакодневних ситуација, како у приватним односима тако и у обављању јавних послова, поступамо добро са лакоћом. Ретке су ситуације које нас стављају у искушење и дилему како да применимо васпитањем и образовањем чврсто уграђена и редовно практикована морална начела. Утолико се чини да постмодернистичка анализа пренаглашава динамичку димензију друштвених категорија и тиме своје заговорнике лишава увида у непроменљиву суштину моралних вредности, која се може извести из обичаја и норми понашања различитих народа и која је постојано ширена кроз векове са цивилизација и култура које су венуле и пропадале на оне које су се тек рађале и цветале.

1.2.2. Етика у управљању државом предмодерног доба

На први поглед, идеја о систематској примени етичке мисли и праксе ради побољшања организације и резултата деловања чиновничког апарата новијег је датума. Но, као што смо показали у одељку 1.1.1, обележја развоја државне управе временски и просторно су универзална, па су и проблеми проузроковани моралном кварљивошћу у троуглу владар–бирократе–поданици разорно деловали на политичке

³²³ John R. Gibbins and Bo Reimer, *The Politics of Postmodernity: An Introduction to Contemporary Politics and Culture*, op. cit., p. 155.

³²⁴ Hugh T. Miller and Charles J. Fox, *Postmodern Public Administration*, op. cit., pp. 126–133.

заједнице у свим временима и на свим меридијанима. Владајуће елите широм планете покушавале су од праскозорја цивилизације да уткају моралне светоназоре у старање о заједничким пословима. Преглед који следи више има улогу да описом примера у појединим историјским раздобљима, цивилизацијама и државама у кратким цртама ослика постојаност настојања да се морално исправно понашање пропише и институционализује као узор рада бирократа, пре него да пружи исцрпну и коначну повесну анализу свих случајева планске изградње етичке инфраструктуре.

Упркос привредној самодовољности праћеној једноставном социјалном структуром и одсуством писмености, у претполитичким друштвима или тзв. друштвима малог обима можемо наћи заметке етичких норми које одређују какво је вођење послова од интереса за целокупну заједницу морално исправно, а какво погрешно. Пре настанка државе и њеног чиновничког апарата заједнички послови били су у рукама поглавице, врача и/или савета старца, који су одлучивали о суштинским питањима опстанка и развоја једне заједнице. Има чак и примера потпуно егалитарног и консензуалног одлучивања свих пунолетних чланова заједнице, попут народа Коисан (Бушмана) који живе у бројним малим скупинама без хијерархије.³²⁵ Проучавајући друштвене односе у заједницама малог обима које су се одржале до данас, антрополози су у творевинама усменог предања пронашли етичке поуке о томе како треба да изгледа исправна владавина у корист заједнице. На пример, племе Шона има изреку „закон влада” која самовољу племенског вође проказује као неморално понашање, док је код племена Цвана пронађена изрека „краља је створио народ”, што на сличан начин дочарава свест о пунолетним припадницима племена као основном извору легитимитета власти.³²⁶

За разлику од претполитичких друштава где моралност није нужно непосредно узрочно-последично везивана за дејство натприродних сила, у првим бирократски организованим политичким заједницама Старог света етика вођења државних послова била је религијски утемељена. У старом Египту етички исправан живот је био неопходан предуслов вечног загробног живота, па су припадници владајуће елите једнако као и чиновници страховали од суда који их је очекивао после

³²⁵ О обичајима народа Сан опширније у студији: Alan Barnard, *Anthropology and the Bushman*, Berg, Oxford and New York, 2007.

³²⁶ Џорџ Силбербауер, „Етика у друштвима малог обима”, у: Питер Сингер (ур.), *Увод у етику*, оп. cit., стр. 31.

смрти.³²⁷ У староперсијском, ахеменидском политичко-митолошком наслеђу идеја лажи је повезивана са побуном против божанског и краљевског поретка, па су се краљеви представљали као отелотворење моралних начела неопходних за остварење праведне владавине:

Каже Дарије (Ксеркс) краљ: милошћу Ахурамазде ја сам од оних који су пријатељи ономе што је исправно, нисам пријатељ оном што је лоше. Није моја жеља да се слабима чини неправда због моћних, није моја жеља да су слаби оштећени због моћних (...) Оно што је исправно је моја жеља (...) Онога који чини неправду, њега кажњавам сходно штети (...) Оно што човек каже против човека, то ме неће убедити, док не чујем сведочење обе стране.³²⁸

Лаж је била сурово кажњавана пред судом као кривично дело, док је оданост истини била друштвено признат пут ка угледу у заједници и препорука за рад у државном апарату. Млади кандидати за чиновнички позив систематски су учени да у будућем раду јасно разликују примену моралних супротности: исправно-погрешно, добро-зло, праведно-неправедно итд. Културно-религијска уверења утемељена на учењу Заратустре о нераскидивој повезаности „добре мисли, добре речи и доброг дела”, додатно су подупирала морално исправно деловање староперсијске бирократије.³²⁹

Зачеци етичког промишљања живота у распршеним претполитичким заједницама хомеровске Грчке могу се пронаћи у придавању одређених врлина некој конкретној друштвеној улози појединца. На пример, бити краљ или племић претпоставља поседовање особина личности као што су ауторитативност, храброст и правичност. Наведене особине биле су обухваћене тадашњим изразом *ἀγαθος*, који представља пандан данашњем појму *добро*. Суштинска разлика савременог и ондашњег појма састоји се у томе што је неко *ἀγαθος* само ако су његова дела у складу са свим набројаним особинама личности које овај појам садржи.³³⁰ Човек је *ἀγαθος* уколико поседује *ἀρετή* – врлину која припада функцији коју обавља, а осећа стид ако не испуњава очекивања других везана за додељену улогу, проистекла из начина вршења функције описаног појмом *ἀγαθος*.³³¹

³²⁷ Цералд А. Лерју, „Древна етика”, у: Питер Сингер (ур.), *Увод у етику*, оп. cit., стр. 52–56.

³²⁸ Реч је о краљевским натписима из времена владавине Дарија и Ксеркса, наведеним према: Амели Курт, *Стари источ*, други том, оп. cit., стр. 707–8. Ахурамазда је главно староперсијско божанство.

³²⁹ Ali Farazmand, “Bureaucracy and the Administrative System of Ancient World-State Persian Empire: Implications for Modern Administration”, оп. cit., p. 36.

³³⁰ Опширније у: Аластер Макинтајер, *Кратка историја етике*, оп. cit., стр. 25–34.

³³¹ Ibid., стр. 28–29.

Будизам је изнедрио једну од великих светских етичких традиција са значајним идејним утицајем на владање бројним државама индијског потконтинента, али и шире у источној и југоисточној Азији. Сидарта Гаутама, касније прозван Буда (*Buddha*, снкрт. пробуђени, просветљени), живео је у шестом веку п.н.е. и био је син краља Шудодане (*Śuddhodana*), владара једне државе у северном делу Индије. Буда је етику истовремено сагледавао као пут личног трагања за исправним животом и начин да се достигне идеал добробити друштва и читавог човечанства, и то посредством медитативних вежби и практичног упражњавања врлине. Друштвена димензија будистичке моралне филозофије садржана је у споју начела хуманистичког алтруизма и начела социјалне правде, отелотвореног у политичком поретку заснованом на моралним темељима.³³² Буда је од владара тражио да управља праведно и непристрасно, да помаже сиромашне и унесрећене и да његови поступци буду прожети духом доброте.³³³

Идеја да владар и његови чиновници треба да поседују јасну свест о томе да је њихова основна дужност да се брину о опстанку државе и њених становника, древна је тековина кинеске политичке филозофије. Трагове ове идеје могуће је пронаћи још у петом веку пре Христа, када је кинески филозоф Мо Цу (*Mo Ti*) учио да богови нису поставили владаре „да би њихов положај учинили високим или њихове користи знатним (...) већ да прибаве благодети људима и отклоне њихове несреће (...) да опасност замене безбедношћу, а збрку редом”.³³⁴ Непрекината државна традиција која одолева већ вековима условила је да, поред чисто теоријских огледа, кинеска филозофија обилује практично-политичким промишљањима и саветима о томе како на најбољи начин устројити систем владавине народом заснован на расуђивању владара и награђивању и кажњавању. *Књига владара области Шан* (*Shang chün shu*) једна је од најстаријих политичко-филозофских расправа те врсте и приписује се државнику и реформатору старе Кине Гунсун Јану (*Gong sun Yang*), из времена династије Чин (четврти век п.н.е) – у историји познатијем под владарским именом Шан Јан. Спис садржи више коментара који звуче веома модерно, а тичу се повезаности идеја поштовања закона, друштвене правде, дужности, заслуга, непристрасности и поверења у власт.

³³² Падмасири де Силва, „Будистичка етика”, у: Питер Сингер (ур.), *Увод у етику*, оп. cit., стр. 97–98.

³³³ Ibid., стр. 100.

³³⁴ Фунг Ју-Лан, *Историја кинеске филозофије*, Нолит, Београд, 1992, стр. 75.

Шан Јан учи да се поредак у држави постиже путем закона, поверења и власти, и то тако што закони надвладавају појединачна мишљења и пристрасне тврдње. Реч је о томе да се овде закон сагледава као темељно поопштавајуће начело деловања у држави и друштву и као једина рационална замена за арбитрарност чиновничких и владаревих одлука. Поред тога, закони морају бити написани тако да узму у обзир људску природу.³³⁵ Када се владар и великодостојници придржавају закона успоставља се поверење народа, а чиновници се неће усудити да праве прекршаје. Ако су закони јасно написани тако да се приликом њиховог увођења „спроведе тачно разграничење (права и дужности) и при том забрани кршење закона из користољубља, биће постигнуто добро управљање”.³³⁶ Зато у држави која „иде правим путем (чиновници) добро управљају не слушајући владара, а народ се не равна према чиновницима (већ се равна према закону)”.³³⁷ *Књига владара области Шан* значајна је за изучавање претеча савремене етике јавне управе и демократских теорија и зато што уводи идеју да се незаконито поступање бирократије може избећи ако се чиновницима уведе дужност да онима којима се влада објашњавају садржај и сврху закона:

Ако неко од виших и нижих чиновника, или из народа, затражи објашњење неког закона или прописа, чиновници који раде са законима и прописима дужни су да свакоме дају тачан и јасан одговор на постављена питања. Они су дужни да (...) тачно запишу годину, месец, дан и час када су им се обраћали с питањем, а такође назив закона или прописа о којима су их питали и да обавесте о томе чиновнике и народ.³³⁸

Када се народ упозна са законима чиновници се неће усудити да чине безаконје према народу. Ако неки чиновник не поступа према народу у складу са законом, народ има право да се обрати познаваоцу закона, а овај је обавезан да им објасни каква казна очекује чиновника који је прекршио закон.

Књига владара области Шан посебно наглашава примену етичких стандарда приликом пријема у службу и унапређења чиновника. Владар не сме да дели племићка звања и чиновничке положаје људима на основу њихове вештине говора,

³³⁵ Шан Јан, *Књига владара области Шан*, БИГЗ, 1977, Београд, стр. 103.

³³⁶ Ibid., стр. 120.

³³⁷ Ibid., стр. 80.

³³⁸ Ibid., стр. 175–177.

тј. на основу манипулативних способности које надомештају мањак образовања и стварних способности. Шан Јан предлаже занимљиво решење према којем за чиновника који направи преступ у служби одговара и онај кога је препоручио за државну службу.³³⁹ За добро управљање државом неопходно је да се чиновнички положаји додељују према устаљеним правилима, а напредовање ка вишим функцијама мора да буде производ заслуга и оданости државном интересу.³⁴⁰ Шан Јан критикује тадашњу праксу према којој су учени појединци стицали положаје лукавством и подилажењем владару, а потом би уновчавали поверене дужности и овлашћења на рачун благостања потчињених чиновника и народа као целине. Такође, спис критикује утицај аристократских породица које су полагале право на више и средње положаје у државној администрацији и војсци, а злоупотребљавале су право тако што су на положаје доводиле рођаке, пријатеље или одане људе.

Модерност, па чак актуелност овог политичко-филозофског списа потврђује део који разматра најпогодније начине за осигурање делотворног надзора рада чиновничког апарата и откривања неправилности и незаконитог поступања. Шан Јан луцидно примећује да чиновници који су интересно повезани никако не могу да контролишу једни друге, а да контролу нипошто не јамче ни додатни надзорници јер:

Дужности помоћника (заменик окружног или среског начелника који контролише чиновнике) и инспектора (лични представник двора у локалним органима управе који надзире и самог окружног или среског начелника) уведене су ради борбе против користољубивих, али помоћници и инспектори јесу и сами обузети користољубљем. Зар они могу спречити користољубиве! Управљати земљом ослањајући се на помоћнике и инспекторе значи управљати ради управљања (а не ради успостављања поретка у земљи).³⁴¹

Очигледно је да су старокинески политички мислиоци анализирајући националну историју и посматрајући тадашње политичке поретке, исправно препознали да узрок свих проблема који настају у управљању једном државом и у вођењу државничких послова лежи у вечним манама људске природе. Пут ка осујећењу преваге лоших људских особина у питањима од општег интереса води ка изради моралних оквира понашања оних који владају. Језгровита метафоричка изрека дата у *Учитељима из*

³³⁹ Ibid., стр. 45–46, 51.

³⁴⁰ Ibid., стр. 57.

³⁴¹ Ibid., стр. 167–168.

Хуаи-нана (Huai-nan Tzu), зборнику филозофских учења из раног раздобља владавине кинеске династије Хан (други век пре Христа), још је један покушај старокинеске мисли да разреши политичко-етички чвор:

Моћ да се постигне успех или неуспех лежи у лењиру. Ако је мерна линија тачна онда ће комад дрвета бити прав, не због тога што се улаже посебан напор већ напросто зато што је вођен (мерном линијом) да буде раван. На исти начин, ако је управљач искрен и честит онда ће поштени службеници служити у његовој влади а ниткови ће се крити; али ако управљач није честит онда ће зликовци чинити по сопственој вољи а одани људи повућиће се у осаму.³⁴²

Под утицајем конфучијанске мисли и праксе кинеске царске бирократије, јапански средњовековни владар кнез Шотоку (Shōtoku) донео је, почетком седмог века, у оквиру једне реформе система владавине устав у виду тзв. Седамнаест налога. Документ даје смернице функционерима и чиновницима да у свакодневном раду устају рано и раде до касно, кажњавају зло а награђују добро, непристрасно разматрају правне тужбе, пажљиво изричу казне и да их спроводе непристрасно, да подреде приватне интересе општем добру, као и да штите народ од самовоље локалних племића.³⁴³ Попут навођених кинеских списа, Седамнаест налога саветују бирократе да запошљавају само способне особе за државне задатке, јер „(...) мудри владари из старине тражише човека да попуне положај, а не положај да угоде човеку”.³⁴⁴ У тежњи да оснажи власт, Асакура Тошикаге (Asakura Toshikage), један од обласних господара тада разједињеног Јапана, сачинио је у петнаестом веку Наредбу од 17 чланова по узору на кнеза Шотоку.³⁴⁵ Документ налаже да се обављају административне дужности разборито и саосећајно, као и да се казни сваки чиновник који је зарад стицања личне користи самовољно донео одлуку која је оштетила неког поданика. Неспособнима никако не смеју да се додељују командне дужности нити управни положаји, чак и када те особе потичу из породица које су поколењима раније служиле клану Тошикаге. Мада није етички садржајна као

³⁴² Evan S. Morgan, “Tao, The Great Luminant: Essays from the Huai Nan Tzu”, Shanghai, 1933, Online version, www.sacred-texts.com/tao/tgl/tgl7.htm.

³⁴³ “The Constitution of Prince Shōtoku”, Asia for Educators, Columbia University, <http://afe.easia.columbia.edu/ps/japan/shotoku.pdf>, pp. 3–4.

³⁴⁴ Ibid., p. 4.

³⁴⁵ “The Seventeen-Article Injunction of Asakura Toshikage”, Asia for Educators, Columbia University, http://afe.easia.columbia.edu/ps/japan/asakura_law.pdf, pp. 1–2.

Шотокуов устав из седмог века, Наредба свакако говори о релативно очуваној свести владара да није могуће успешно управљати са неморалним чиновницима у служби.

На другом крају планете, средњовековље је Европи донело бројне расцепкане поседе, кнежевине и релативно мале краљевине, те слабе централне власти у неколицини већих држава. У таквим околностима бирократски апарати при дворовима били су малобројни, па разматрање примене етичких начела треба превасходно тражити у нормама најразвијеније европске државе целе ове историјске епохе – Источном римском царству, односно Византији. До почетка десетог века у Византији је доследно примењиван пропис по којем је чиновницима у активној служби било забрањено да купују земљишне поседе и да примају наследства и дарове без посебног царевог одобрења. Цар Лав VI прво је ублажио ово правило да би га потом постепено сузио само на стратеге као управнике тема (покрајина).³⁴⁶ Код византијских мислилаца налазимо разликовање општег интереса и приватне користи. Цариградски хроничар и теолог из дванаестог века Јован Зонара (Ἰωάννης Ζωναρᾶς), који је службовао као лични секретар цара Алексија I Комнина, критиковао је свог владара што је државне послове водио као да су његови приватни а не заједнички, док је цара Романа IV прекоревао зато што је новцем из државног трезора помагао поједине штићенике.³⁴⁷ Византијско промишљање сфере политичког обележено је становиштем да су државни интереси изнад монарха и да држава мора да почива на законима. Према Манојлу Мосхопулу (Μανουὴλ Μοσχόπουλος) политичка заједница је плод уговора равноправних чланова који слободном вољом одлучују о томе кога ће прихватити као владара, руковођени пре практичним него метафизичким разлозима. Владару следује оданост баш зато јер је његов избор проистекао из заједничке одлуке грађана, али она траје само док заступа и штити заједницу. Ретко који цар пропушта прилику да се представи као заштитник права од самовоље, па тако Андроник II једном приликом објављује да је изнад закона а већ у другој установљава антикорупцијско судско тело са задатком да утврди да ли је он одговоран и, ако јесте, да изнесе јавно оптужбе против њега.³⁴⁸

Тек са процватом апсолутистичких монархија и организовањем гломазних државних администрација уводе се мере и тела, додуше претежно репресивног карактера, са

³⁴⁶ Георгије Острогорски, *Историја Византије*, op. cit., стр. 248.

³⁴⁷ Ханс-Георг Бек, *Византијски миленијум*, Клио и Глас српски, Београд, 1998, стр. 51.

³⁴⁸ Ibid., стр. 55.

циљем да обезбеде етичко поступање чиновника према становништву. Руски цар Петар I основао је тзв. фискални корпус, посебну службу смештену ван уобичајеног хијерархијског ланца и непосредно одговорну највишој власти, а састављену од агената који су деловали на локалном нивоу са задатком да пронађу, пријаве и одстране случајеве корупције у чиновништву.³⁴⁹ У Пруској је успостављен сличан систем фискала – службеника овлашћених да надзиру рад државне управе и извештавају о неделотворности и корупцији. Фридрих II је лично контролисао рад државних чиновника инспекцијом на терену, издавањем упутстава, примањем притужби поданика и испитивањем чиновника.³⁵⁰ Најбољи пример државничког промишљања значаја бирократске етике за благостање земље и њених житеља у доба просвећености, ма колико патетично звучао као недостижни идеал за то време, представља тзв. пасторално писмо хабсбуршког цара Јозефа II објављено 1783. године:

Покушао сам да свим слугама државе удахнем љубав коју ја гајим према општем добру и преданост служењу њој (...) Из тога произлази да у свим пословима, без изузетака, свако треба да обавља своја задужења са највећим залагањем, не мерећи свој рад ни на сате, дане или странице, већ сву своју снагу треба да усмери на испуњење задатка, према очекивањима и према осећању дужности (...) Ко не гаји љубав према служењу отаџбини и грађанима, кога не обузме жар да добро ради, не треба да буде службеник (...) Свака врста користољубља јесте пропаст за послове и неопростив злочин једног државног чиновника.³⁵¹

Упркос оштром супротстављању све снажнијем налету таласа који је ширио демократске идеје током осамнаестог века, тадашња владајућа елита била је изгледа веома свесна колико неморално понашање чиновника као представника власти може да буде погубно не само за владара и стабилност ауторитарног политичког поретка, него и за стање морала у целом друштву.

³⁴⁹ Димитрије Оболенски и Роберт Оти (урс), *Историја Русије*, оп. cit., стр. 164.

³⁵⁰ Метју С. Андерсон, *Европа у осамнаестом веку*, оп. cit., стр. 168–169.

³⁵¹ Наведено према: Карло Капра, „Чиновник”, оп. cit., стр. 349.

1.2.3. Етика јавне управе у савременом демократском поретку

Ако се повлађује моралној распуштености, она се шири; ако преступи имају мајку, они ће се множити (...) Ако се људима управља као да су пуни врлина, тада су неизбежни немири и земља ће пропасти; ако се људима управља као да су порочни, тада се увек учвршћује (узоран) поредак и земља постаје моћна.³⁵²

Књига владара области Шан

Пасторално писмо хабсбуршког цара Јозефа II представља у извесном смислу антиципацију данашње критике практичних домашаја модела новог јавног руковођења које доводе у сумњу тврдњу да економичније обављање јавних послова сâмо по себи води квалитетнијем животу у једној политичкој заједници. Реч је о парадигматичном сукобу између хвалоспева о ефикасности и процедуралној исправности и заговарања повратка идеалу друштвене правде кроз саосећање и вредновање суштине грађана као људских бића. Будући засноване на безличним односима са грађанима као „корисницима јавних роба и услуга”, јавне администрације су индиферентне према појединцима, односно неосетљиве према њиховој индивидуалности. Тиме је, наводно, искључено пристрасно поступање и привилеговање одређених појединаца и група вишег социјалног статуса.

Пракса постиндустријских демократских поредака истрајно сведочи да плод „неутралног” личног става јавног службеника нису нужно хуманост и разумевање потреба чланова политичке заједнице. Напротив, грађани ступају у подручје управних поступака као безличне јединице апстрактних класификација и категоризација, а не као људска бића вредна пажње. У јеванђелској причи о добром Самарјанину (Лука, гл. 10, 30–35), опљачканог и рањеног путника игнорисали су пролазници јер га нису препознали као људско биће са којим се треба саосећати и којем се мора помоћи. „Кључна реч” етике јавне управе требало би да буде „препознавање”, концепт који је Хегел (Georg Wilhelm Friedrich Hegel) видео као основни образац морално исправног живота. За Хегела препознавање означава интересубјективну потврду међусобне повезаности кроз заједничку припадност људском роду, с једне стране, и конкретних потреба, жеља и видика које имамо као појединци, с друге стране – односно, дијалектичко разрешавање „*ja* које је *ми* и *ми* које је *ja*”.³⁵³

³⁵² Шан Јан, *Књига владара области Шан*, op. cit., стр. 73–74.

³⁵³ Опширније о тумачењу Хегеловог концепта препознавања у контексту морално исправног деловања јавне управе видети у: Michael Macaulay, “The I That Is We: Recognition and Administrative Ethics”, in: Raymond W. Cox III (ed.), *Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases*, M. E. Sharpe, Armonk (NY), 2009, pp. 26–37.

У трци за што бољим бројчаним показатељима ефикасног управљања друштвеним ресурсима и сталног побољшања квалитета јавних роба и услуга, све гломазније бирократије увлаче грађане у ходнике кафкијански апсурдних административних рутина. Животне потребе грађана за јавним робама и услугама својеврсно су гориво за одржавање бирократске машинерије у сталном ходу, па тако човек постаје предмет административног поступка – само још једна фасцикла на полици или датотека у рачунару. Ма колико то на први поглед деловало као претеривање, када комуницирамо са јавним службеником у управном поступку ми заправо најчешће невољно ступамо у буберовски однос Ја–Оно, где је чиновник „Ја” а ми „Оно” – пуки неживи предметни свет инструментализован зарад остварења морално погрешних циљева. О томе можда најбоље сведоче бројне монструозне приче из грађанских ратова и војних интервенција међународних снага откривене храбрим подухватима новинара истраживача и обзнањене на суђењима оптуженима за ратне злочине. Људски лик маргинализованих друштвених слојева доведених лошим јавним политикама на руб егзистенције, унижава се дугим и компликованим поступцима доказивања права на, на пример, здравствене услуге или социјалну помоћ. За бирократију која систематски понижава људе који од ње зависе не може се рећи да припада „пристојном друштву”.³⁵⁴

Јавне службе нису киосци где се грађани појављују као случајни потрошачи у пролазу, већ оне имају моћ да одлучују о обрасцима расподеле јавног богатства и на тај начин остваре или осујете стратешке одлуке о смеру друштвеног развоја које су усвојили изабрани представници народа. Сврха јавне управе јесте да јавним робама и услугама јача друштвену правичност у једној политичкој заједници, уз поштenu прерасподелу користи и трошкова међу грађанима. Заговорници модела нове јавне управе сматрају да реформисана администрација треба да делује у складу са основним поставкама теорије правде Џона Ролса (John Rawls), а то значи да исправља неједнакост у могућностима и уклања све економске и социјалне разлике које не доносе добробит слојевима са најмањим привилегијама.³⁵⁵ Ролс оживљава и

³⁵⁴ Авишај Маргалит, *Пристојно друштво*, op. cit., стр. 183. Аутор синтагом „пристојно друштво” означава друштво у коме институције не понижавају људе. О мањку морала уопште у сфери политичког опширније видети у: Чедомир Чупић, *Политика и зло*, Чигоја штампа, Београд, 1997, стр. 63–84.

³⁵⁵ Више о примени Ролсове теорије правде у јавној управи видети у: Stephen L. Esquith, “John Rawls and Public Administration”, in: Thomas D. Lynch and Peter L. Cruise (eds), *Handbook of Organization Theory and Management: The Philosophical Approach*, CRC Press, Boca Raton, 2005, pp. 529–548.

поново уводи у дискурс о јавној управи као институцији демократије стару изреку да „племство обавезује” (*noblesse oblige*), како би нагласио да јавни службеници имају далеко већу обавезу да теже остварењу друштвене правде, и то тако што ће бити одани вишим етичким стандардима него обични грађани.³⁵⁶ Ролсова разматрања о јавној управи заједнички су допунили Фредериксон и Харт (Н. George Frederickson, David K. Hart) тезом да успешна демократска владавина зависи од „јуначког човекољубља привржене бирократије”.³⁵⁷ Према двојици аутора, бирократе треба да у исто време делају као морални мислиоци и практичари и да суграђанима буду узор грађанске храбрости који ће увек тумачити и оцењивати јавне политике мерилом њихове подударности са вредностима заједнице уграђеним у устав.³⁵⁸ Понашање јавних службеника према грађанима мора бити прожето достојанством, осећајем припадности заједници, бригом за друге, услужношћу и исправним схватањем учешћа јавности у политичком процесу и надзору власти. Један угледан пензионисани амерички чиновник рекао је да је јавна служба далеко више од занимања – она је „став, осећај дужности, чак осећај јавног морала”.³⁵⁹

Јавна управа има задатак да подстакне у грађанима осећај за заједницу и да у њима развије вољу да индивидуалне снаге и способности усмере на решавање проблема од општег интереса, а не на разбијање целине зарад остварења партикуларних интереса. Припадност политичкој заједници даје животу додатно усмерење и смисао, јер појединачне потраге за властитим идентитетом и развојем везује за заједничке вредности и смернице, које појединци доживљавају као део сопственог унутрашњег бића.³⁶⁰ Према квалитету односа који имају са јавним службеницима, грађани процењују демократичност актуелне власти, али и саме политичке заједнице чији су конституенти. Поверење је основни елемент квалитета који дефинише тај однос. Према распрострањеном схватању, поверење представља психолошко стање које обухвата намеру да се прихвати рањивост према деловању друге стране, засновану

³⁵⁶ Џон Ролс, *Теорија правде*, ЈП Службени лист СРЈ и ЦИД, Београд и Подгорица, 1998, стр. 116–117.

³⁵⁷ Н. George Frederickson and David K. Hart, “The Public Service and the Patriotism of Benevolence”, *Public Administration Review*, Vol. 45, No. 5, September–October 1985, p. 552.

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 551.

³⁵⁹ Наведено према: Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, op. cit., p. 164.

³⁶⁰ Robert B. Denhardt, “Trust as Capacity: The Role of Integrity and Responsiveness”, in: Ali Farazmand (ed.), *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*, Praeger, Westport (CT), 2004, p. 102.

на очекивању да ће та друга страна предузети неку радњу која нам је важна.³⁶¹ Изградња поверења је значајна зато што две стране могу имати различита опажања о томе да ли се обострано испуњава позитивно очекивање да нико никога неће искористити. Поузданост јавног службеника у односу према грађанима као страни која зависи од чиновничког будућег понашања, јавност процењује према томе шта он чини или пропушта да чини и који су покретачки мотиви тог понашања. Процена се заснива на четири мерила: способности, посвећености, човекољубљу и прихватљивости норми. Грађани имају поверење у јавног службеника, што значи да је он у њиховим очима поуздан; грађани просуђују поузданост јавног службеника, а ако су норме које он заступа неприхватљиве за грађане, поверење у њега биће подривено.³⁶² Поверење се гради у троуглу заинтересованости страна да одржавају међусобан однос, добронамерности једне према другој и узајамној прихватљивости норми. Описани троугао претпоставља поседовање својства реципрочности које суштински одликује морал. Утолико је смањење „управног дефицита” у виду несметаног уживања уставом и законима зајамчених људских права и повратка нарушеног поверења јавности у демократске институције и изабрану власт, могуће једино оснаживањем примене етичких стандарда у деловању јавне управе.

Теза Хане Арент (Hannah Arendt) о „баналности зла” чини се да опомиње да етика јавне управе никако не сме да се схвати олако, као пролазна помодна новотарија згодна за поправљање угледа јавног сектора. Арентову је пренерезило то што за време суђења Адолфу Ајхману (Adolf Eichmann) ништа у овом нацистичком злочинцу није указивало на постојање садистичких или изопачених црта у његовом карактеру, које би објасниле како је постао главни архитекта и руководилац пројекта тзв. Коначног решења јеврејског проблема у Немачкој. Ни већина осталих нацистичких функционера одговорних за масовне злочине изгледом није откривала ништа о себи – напротив, изгледали су застрашујуће нормално, као мирни породични људи. Банална природа зла огледа се у чињеници да се Ајхман није упустио у геноцид због мржње према јеврејском народу, већ услед одсуства личних имагинативних способности, које је требало да код њега створе јасну свест о моралној димензији његових одлука. Ајхман и остали нацистички функционери

³⁶¹ Frédérique Six and Leo W.J.C. Huberts, “Judging a public official’s integrity”, in: Leo W.J.C. Huberts, Jeroen Maesschalck and Carole Jurkiewicz (eds), *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers*, Edward Elgar Publishing, Northampton (MA), 2008, p. 68.

³⁶² Ibid., p. 70.

затајили су на плану моралног просуђивања, вођења унутрашњег разговора са самим собом који би им помогао да последице властитих дела размотре из угла жртава.³⁶³

Не заборавимо да је велики број нацистичких функционера у одбрани пред судом истицао аргумент да су почињени злочини само резултат доследног поштовања тадашњих закона и прилежног спровођења званичне јавне политике оног времена.

И данас корумпирани и неморални јавни функционери и службеници оправдавају своја недела тврдњом да су све радили „у оквиру закона”, или у складу са прописаним дискреционим правом у одлучивању. Дискреционо право представља за јавног службеника неопходну алатку у практичној примени уопштено формулисаних закона и програма јавних политика. Дискреција чиновнику даје простор неопходан за лично просуђивање када и како да примени неко правило, или који смер делања је најбољи у неком конкретном случају.³⁶⁴ У тој „сивој зони” тумачења прописа или циљева јавних политика, где није могуће детаљно уредити законом све појединачне околности коришћења поверених овлашћења, појављује се могућност да јавни службеник услед лошег просуђивања погрешни у одлучивању и произведе веома штетне последице по јавни интерес и огрешни се о права грађана. Моралне норме прилагођене недоумицама и дилемама професионалног рада у јавној управи, могу да послуже као тачни путокази за исправно одлучивање које узима у обзир вредносну димензију живота у политичкој заједници. Овде на сцену ступа етика јавне управе.

Етика постоји ван било које професије, али нема професије која постоји ван етике. Иако полази од истих етичких уверења, свака професија има специфична обележја и околности због којих се чланови еснафа у свакодневном обављању радних задатака сусрећу са моралним дилемама посебним за своју професију. Пошто је и даље на снази помодни тренд некритичког преношења метода корпоративног управљања у јавни сектор, неопходно је размотрити разлике између окружења у којем треба применити етику јавне управе од оног у којем се примењује пословна етика у приватном сектору.³⁶⁵

³⁶³ Hannah Arendt, *Eichmann u Jerusalimu: izveštaj o banalnosti zla*, K.V.S., Beograd, 2000, str. 257–259, 262–263.

³⁶⁴ Patrick N. Malcolmson, “Administrative discretion”, in: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, op. cit., p. 5.

³⁶⁵ Опширније о разликама погледати у: Dean Geuras and Charles Garofalo, *Practical Ethics in Public Administration*, Management Concepts, Vienna (VA), 2005, pp. 15–42.

За разлику од приватних предузећа или корпорација чији су власници појединци, група појединаца или бројни деоничари, јавна управа нема конкретног власника али, у ширем смислу, дужна је да заступа интересе и задовољава потребе читаве политичке заједнице. Док приватно предузеће или корпорација морају да извлаче добит из улагања у пословне подухвате, јавна администрација мора да пружи јавне услуге и оствари циљеве од општег интереса које захтевају грађани, односно онако како је то формулисано јавним политикама и планирано државним буџетом. Јавна администрација не јури за профитом, већ настоји да помогне грађанима да остваре благостање и да заштити заједничке вредности, па самим тим степен општости интереса запослених у јавној управи и интереса запослених у приватном сектору у највећој мери се не подударају. Да се за трен економски изразимо, робе и услуге које јавне службе производе од животног су значаја за једну друштвену заједницу, као што су заштита живота, здравља и имовине, изградња инфраструктуре, пружање помоћи после елементарних непогода итд. Витална важност јавних роба и услуга даје њиховом ваљаном испоручивању далеко већу моралну „тежину”, те сваки пропуст изазива много бурнију реакцију јавног мњења него када је реч о грешци коју начини неки субјект из приватног сектора. Јавни службеници оправдавају властити рад заступањем јавних интереса као израза воље грађана уобличеног у демократском политичком процесу, док запослени у предузећу или корпорацији раде у складу са интересима послодаваца и власника, који су по својој природи партикуларни јер нису усмерени на унапређење опште добробити. Летимичан поглед на типичну етичку изјаву корпоративног сектора говори да је усвајање званичних докумената са етичком садржином само пословни трик усмерен на побољшање угледа предузећа у јавности. Пошто је заступање пословног интереса уграђено у етичка документа, може се рећи да је морално поступање у приватном сектору инструментализовано у контексту циља постизања што веће добити. Утолико се морално погрешно понашање третира искључиво као нешто што потенцијално може да нанесе штету пословању. Насупрот томе, етички документи у јавном сектору јасно показују да је морално исправно поступање чиновника средишња вредност и „тачка ослонца” обављања јавних послова.

Описане разлике условљавају различите начине размишљања које усвајају јавни службеник и запослени у приватном сектору, а потом примењују када се суоче са неком моралном дилемом у професионалном раду. Свакако да намештеник у

корпорацији чини моралне изборе са јасном свешћу о томе да његов надређени очекује од њега да докаже професионалну способност и вештину тако што ће послодавцу донети одређени профит, па тиме он може лако да рационализује сваки избор који води остварењу пословне политике – и по цену штетних последица по интересе других предузећа или чак друштва. Разлике између јавних службеника и запослених у приватном сектору делом су потврђене појединим истраживањима спроведеним у САД током седамдесетих и осамдесетих година прошлог века, када је откривено да пословима у јавној служби стреме особе које у просеку мање вреднују новац а више друштвени напредак, и које су под јачим утицајем етичких норми, него што је то случај код особа које раде у приватним фирмама.³⁶⁶ Дакле, реч је о суштински различитој врсти посвећености професионалном раду.

Разлика између улоге запосленог у приватном предузећу и улоге службеника у јавном сектору можда се може најбоље дочарати метафором о односу налогодавац-извршилац. Да укратко подсетимо: извршилац је актер којег унајмљује налогодавац да учини нешто у његово име, односно за његов рачун. У демократски уређеној политичкој заједници у којој њени чланови држе до етичких обзира, метафора би значила да је јавни службеник извршилац, а морал заједнице његов „налогодавац”.³⁶⁷ Морални агент поступа тако да изражава бригу за моралне вредности као крајње циљеве и да занемари властити интерес како би унапредио нешто што је за њега морално вредно труда. У улози моралног извршиоца, јавни службеник постаје узор грађанима у вођењу етички исправног живота у демократској политичкој заједници. Но, будући да ступањем у јавну управу појединац не доживљава никакво чудесно просветљење, јасно је да јавни службеник никако не постаје морални извршилац по „сили” свог положаја у хијерархији.

О томе је говорио још велики кинески филозоф Конфучије (K'ung Tzu) у свом учењу о исправљању имена. Како је живео у доба немира када су преовлађивали исквареност, неправда и криминал, Конфучије је сматрао да је претпоставка коренитог друштвеног преображаја давање правога имена свакој ствари и појави. Свако име садржи извесне импликације које одређују суштину целе врсте ствари на коју је то име применљиво. У друштвеним односима свако име – син, отац или

³⁶⁶ Ibid., p. 20.

³⁶⁷ Детаљније о јавном службенику као моралном извршиоцу погледати у: Charles Garofalo and Dean Geugas, *Common Ground, Common Future: Moral Agency in Public Administration, Professions, and Citizenship*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2006, pp. 1–16.

министар – подразумева одређене одговорности и дужности. Ако, на пример, министар не поступа у складу са идеалном суштином коју означава његово име, онда он није министар – иако га сви сходно званичном положају могу сматрати таквим.³⁶⁸

На идеју о исправљању имена природно се надовезује Конфучијево учење о моралу које разликује „исправност” (*yi*) од „ћара” (*li*). Исправност је када у извесној ситуацији чинимо ствари ради њих самих, јер су то ствари које је морално исправно чинити; ако их појединац чини само из неке користи (ћара) тада, иако чини оно што треба, његов поступак није исправан.³⁶⁹

Етика јавне управе као скуп писаних и неписаних апстрактних норми отелотворује се у пракси посредством јавних службеника који морално исправно обављају професионалне задатке. Утолико се интегритет јавног службеника појављује као основна претпоставка примене етике у раду јавне управе. Интегритет се може у најкраћем одредити као честитост или поштење јавног службеника у обављању поверених дужности усмерено на достизање најбољег могућег начина служења јавном интересу и управљања ресурсима заједнице.³⁷⁰ Сис и Хубертс (Frédérique Six, Leo W.J.C. Huberts) наводе пет перспектива из којих теоретичари сагледавају појам интегритета примењеног у јавној управи:

- интегритет схваћен као целовитост у смислу доследности и повезаности чиновничког поступања наспрам одређеног скупа вредности и начела;
- интегритет као посебна вредност или скуп вредности и норми;
- интегритет одређен као квалитет поступања у складу са уставом, законима и етичким кодексом;
- интегритет као квалитет понашања у складу са релевантним моралним вредностима и нормама; и
- интегритет схваћен као узор морално исправног поступања.³⁷¹

³⁶⁸ Фунг Ју-Лан, *Историја кинеске филозофије*, op. cit., стр. 55.

³⁶⁹ Ibid., стр. 56.

³⁷⁰ Реч интегритет потиче од латинске речи *integrus* и означава неповређеност, чистоту душе, часност, честитост и невиност (наведено према: Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, op. cit., стр. 352); Elia Armstrong, *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*, United Nations, August 2005, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>, pp. 1–2.

³⁷¹ Frédérique Six and Leo W.J.C. Huberts, “Judging a public official’s integrity”, op. cit., pp. 66–68.

Према одређењу датом у једном документу британског Комитета за стандарде у јавном животу (*Committee on Standards in Public Life*), начело интегритета претпоставља да јавни службеник у обављању поверених функција поступа самостално и независно од било каквог спољњег финансијског или другог утицаја.³⁷² Синтезом вредности на којима почивају јавне управе у развијеним демократијама, интегритет се може дефинисати као посвећеност јавности у споју са поштовањем начела одговорности, независности, објективности, правичности, транспарентности и отворености.³⁷³ У околностима великог броја разноликих одређења појма интегритета јавног службеника, за потребе овог истраживања користићемо дефиницију делом изведену из властитог разумевања феномена, а делом синтетизовану из дефиниција понуђених у литератури:

Интегритет јавног службеника је пракса обављања професионалних дужности проистеклих из поверене јавне службе у складу са јавним интересом, етичким кодексом и општим моралним нормама, уз поштовање основних људских права и демократских начела.³⁷⁴

Испитивање етичке димензије савремене јавне управе могуће је засновати на анализи интегритета, али морамо прво да одговоримо на питање како да поуздано проценимо да ли је јавни службеник способан да морално исправно обавља поверене јавне послове, као и да ли у једном политичком поретку постоје нормативне и институционалне претпоставке које подржавају исправно поступање у јавној управи. Ако су одговори на претходна питања одречни, онда се намеће питање како да оспособимо јавног службеника да делује морално исправно и како да осмислимо нормативна и институционална решења која ће погодovati оснаживању етичког радног окружења. Пре него што пређемо на разматрање основних модела етике јавне управе као приступа, погледајмо каква је веза између концепата добре владавине и добре управе и концепта интегритет јавног службеника и како интегритет одређују међународни општеприхваћени стандарди.

³⁷² Одређење интегритета садржано је у документу Седам начела јавног живота: “The Seven Principles of Public Life”, The Committee on Standards in Public Life, www.public-standards.gov.uk/About/The_7_Principles.html.

³⁷³ Christoph Demmke, *Working Towards Common Elements in the Field of Ethics and Integrity*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2004, www.eupan.eu/files/repository/document/official_documents/43th_Meeting_of_Directors_General/HRWG_EIPA_study_Ethics&Integrity.pdf, p. 16.

³⁷⁴ Срђан Кораћ, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, 2010, Београд, стр. 53.

Идеалу пристојног друштва блиска је идеја добре владавине (*good governance*), концепт новијег датума који се користи као легитимацијски основ и мерило демократичности савремених политичких поредака. Употребу ове синтагме на међународном нивоу иницирала је крајем деведесетих година двадесетог века Светска банка у тадашњим дискусијама о осмишљавању мерила за одобравање зајмова, али је она данас толико широка да у погледу садржине концепта постоји сагласност једино око основних елемената. Према једној од дефиниција садржаних у документима Уједињених нација, добра владавина обухвата процесе вођења јавних послова засноване на владавини права тако да буду осигурани транспарентност, одговорност, једнакост могућности и учешће свих заинтересованих друштвених актера, постизање консензуса, ефикасности и делотворности.³⁷⁵ Документи Европске уније одређују концепт добре владавине као транспарентно и одговорно управљање људским, природним, економским и финансијским ресурсима ради остварења праведног и одрживог развоја.³⁷⁶ Остварење стандарда добре владавине посматра се као суштинска политичка мера којом власти могу да осигурају напредак једног друштва подстицањем одговорности, поузданости и предвидивости одлучивања јавних служби, као и наглашавањем мерења квалитета обављања јавних послова тако што се испитује степен присуства корупције у јавном сектору, ниво остваривања грађанских слобода и ефикасност јавне администрације.³⁷⁷

Концепт добре управе (*good administration*) представља сродан скуп широко одређених начела и стандарда о томе како треба да поступају јавни службеници да би исправно примењивали управне поступке и остваривали зацртане јавне циљеве. Реч је о начелима попут непристрасности, правичности, спровођења управних поступака у разумном року, правне сигурности, сразмерности и одсуства дискриминације у решавању предмета, осигурања права грађана да изнесу властити случај пред јавном управом, делотворности и ефикасности. Сврха примене концепта добре управе, посебно у транзиционим и мање развијеним друштвима, огледа се у

³⁷⁵ “What is Good Governance?”, The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), 24 December 2006, www.unescap.org/huset/gg/governance.htm.

³⁷⁶ “Stocktaking on the Notions of ‘Good Governance’ and ‘Good Administration’”, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Council of Europe, 8 April 2011, Strasbourg, [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)009-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)009-e.pdf), pp. 6–7.

³⁷⁷ Michael D. Mehta, “Good Governance”, in: Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, First Volume, op. cit., pp. 359–362; Tero Erkkilä and Ossi Piironen, “Politics and Numbers: The Iron Cage of Governance Indices”, in: Raymond W. Cox III (ed.), *Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases*, op. cit., pp. 125–142.

томе да се посредством реформи јавне администрације обезбеди да чиновници обављају професионалне задатке у општем интересу и у интересу грађана чије случајеве решавају.³⁷⁸

Усредсређивање политичке, стручне и шире грађанске јавности на етички аспект реформе јавних служби подстакнуто таласом корупцијских скандала који је уздрмао власти развијених и транзиционих земаља током деведесетих година минулог столећа, довело је до израде и усвајања више глобалних докумената под окриљем Уједињених нација, Светске банке, ОЕЦД, Савета Европе, Европске уније, Афричке уније, Арапске лиге и других регионалних организација. Сврха усвојених докумената је да детаљније разраде идеје садржане у концептима добре владавине и добре управе у виду међународних препорука и смерница за увођење нових и побољшање постојећих националних нормативних и институционалних оквира за примену етике у обављању јавних дужности. Следи кратак преглед најутицајнијих међународних докумената у овој области.

Под окриљем Уједињених нација израђен је и донет Међународни кодекс понашања за јавне службенике, који у општа начела деловања поред делотворности и ефикасности увршћује интегритет, поштовање закона и јавних политика и ваљано старање о повереним јавним ресурсима.³⁷⁹ Уједињене нације усвојиле су 2002. године Стандарде понашања за међународну јавну службу (*Standards of Conduct for the International Civil Service*), који, иако се превасходно односе на службенике запослене у систему Организације уједињених нација, представљају ваљан узор и за националне владе.³⁸⁰ Стандарди наглашавају одговорност службеника на плану остварења идеала, визије и вредности Уједињених нација у стварности и подсећају да интегритет обухвата квалитете попут поштења, независности, оданости, поузданости, непристрасности, некоруптивности, толерантности и разумевања. Додатно упориште за примену интегритета као организационог принципа савремене јавне управе налази се у одредбама Повеље УН, којима се уређују основни постулати рада Секретаријата и међународних службеника. Члан 101 Повеље прописује да, приликом постављења особља и одређивања услова службе, највећа

³⁷⁸ “Stocktaking on the Notions of ‘Good Governance’ and ‘Good Administration’”, op. cit., p. 18.

³⁷⁹ “International Code of Conduct for Public Officials”, Annex to “Action against corruption” – General Assembly resolution 51/59 of 12 December 1996, www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm.

³⁸⁰ “Standards of conduct for the international civil service”, International Civil Service Commission, United Nations, 2002, <http://icsc.un.org/resources/pdfs/general/standardse.pdf>.

пажња мора да се поклати „потреби да се обезбеди највиши степен марљивости, стручности и интегритета”.³⁸¹ Конвенција УН против корупције (*United Nations Convention against Corruption*) од 2003. године обавезује владе држава потписница да развију превентивне политике и механизме против корупције и усвоје кодексе понашања како би, између осталог, унапредили примену начела интегритета.³⁸²

Ваљану основу етике јавне управе пружа скуп међународних стандарда општег карактера усвојен 1998. године у виду препорука ОЕЦД – Начела за управљање етиком јавне службе (*Principles for Managing Ethics in the Public Service*).³⁸³ Полазну претпоставку делотворне примене етике у јавним службама чини јасно дефинисање етичких стандарда и утемељење у правним нормама, тако да чиновници тачно знају начела и вредности којих треба да се придржавају у обављању јавних послова и где се налазе границе прихватљивог понашања. Јавни службеник стиче моћ исправног расуђивања о примени етичких стандарда у конкретним ситуацијама кроз професионалну социјализацију, обуку и интерна упутства и механизме консултација. Документ као најбоље решење препоручује да етички стандарди и процедуре буду јасно изложени у једном документу – кодексу понашања.

Најзначајнији међународно прихваћени стандарди етике јавне управе за европске земље производ су више иницијатива покренутих у оквиру Савета Европе и Европске уније. Модел кодекса понашања за јавне службенике (*Model code of conduct for public officials*) донет је 2000. године у оквиру Савета Европе са циљем да спецификује стандарде интегритета и понашања за јавне службенике, како би им помогао да их што лакше усвоје, али и да упозна јавност европских земаља какво тачно поступање треба да очекује од чиновника.³⁸⁴ Значај поштовања начела интегритета потврђен је чланом 41 Повеље о основним правима (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*), прокламоване 2000. године на самиту Европске уније у Ници, који проглашава политичку обавезу да се обезбеди пуно

³⁸¹ “The Charter of the United Nations”, Chapter XV: The Secretariat, www.un.org/en/documents/charter/chapter15.shtml.

³⁸² “United Nations Convention against Corruption”, Articles 5 and 8, General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003, www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

³⁸³ “Principles for Managing Ethics in the Public Service”, *PUMA Policy Brief*, No. 4, May 1998, Public Management Service, OECD, www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf.

³⁸⁴ “Model code of conduct for public officials”, Appendix to Recommendation No. R (2000) 10, 11 May 2000, The Committee of Ministers of the Council of Europe, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

уживање права грађана на добру управу.³⁸⁵ Предлогом уговора о уставу Европе било је предвиђено да институцијама, телима и агенцијама Уније у остваривању њихових циљева помаже отворена, ефикасна и независна европска администрација (члан III–398).³⁸⁶ Наведена формулација задржана је у Уговору из Лисабона (члан 254а), а додата је обавеза институција, тела, канцеларија и агенција Уније да што је могуће више свој рад отворе за јавност и учешће грађанског друштва.³⁸⁷ Институције Европске уније ради јачања интегритета својих службеника израдиле су и усвојиле више основних етичких кодекса, који су потом послужили као узор за посебне кодексе тела и агенција Уније. Европски омбудсман први је, у оквиру додељених овлашћења у погледу испитивања жалби на однос наднационалних институција и тела према грађанима, препоручио усвајање и доследну примену кодекса ваљаног административног поступања. Нацрт кодекса који је сачинио европски омбудсман усвојен је 2001. године у Европском парламенту, чиме је створена обавеза за функционере и службенике свих органа и тела Уније.³⁸⁸ За унапређење интегритета наднационалних службеника важни су етички стандарди садржани у Кодексу административног поступања службеника Европске комисије у односима са јавношћу (*Code of Good Administrative Behaviour for staff of the European Commission in their relations with the public*), усвојеном 2000. године независно од кодекса који је сачинио европски омбудсман.³⁸⁹

Једнако важне смернице за примену етичких норми у јавном сектору јесу оне које прописују струковна удружења самих јавних службеника. Пример ваљано осмишљених струковних стандарда у погледу интегритета пружа Етички кодекс Америчког друштва за јавну управу (*ASPA Code of Ethics*), чији утицај захваљујући развијеној међународној сарадњи прелази националне границе САД. У делу који се

³⁸⁵ “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *Official Journal of the European Communities*, 2000/C 364, 18 December 2000, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/doc/charter_364_01en.pdf, p. 18.

³⁸⁶ “Treaty establishing a Constitution for Europe”, *Official Journal of the European Union*, C 310, 16 December 2004, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/c_310/c_31020041216en00550185.pdf, p. 172.

³⁸⁷ “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, signed at Lisbon, 13 December 2007, *Official Journal of the European Union*, C 306, 17 December 2007, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>, pp. 50, 118.

³⁸⁸ “The European Code of Good Administrative Behaviour” доступан је на: www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces.

³⁸⁹ Текст Кодекса Европске комисије – “Code of Good Administrative Behaviour for staff of the European Commission in their relations with the public”, доступан је на: http://ec.europa.eu/civil_society/code/_docs/code_en.pdf.

односи на показивање личног интегритета у свакодневном раду, Етички кодекс налаже очување истинољубивости и искрености, старање да други добију заслужену награду за уложени рад и професионални допринос, преузимање одговорности за властите грешке, поступање по службеним актима без политичке или страначке острашћености, као и поштовање надређених, подређених, колега и грађана.³⁹⁰

1.2.4. Модели етике јавне управе

Потрага за филозофским утемељењем политике осмишљавања и изградње ваљане етичке инфраструктуре у савременој јавној управи одвија се у виду три теоријска модела: консеквенцијалистичког, деонтолошког и модела етике врлине. Сваки од модела придаје значај по једној категорији као главном критеријуму за чињење моралних избора у обављању јавних послова; према првом моделу то су последице, други даје предност начелима, а трећи модел врлинама. Укратко ћемо представити основне идеје на којима су саздани ови модели и назначити њихове предности и слабости, посматрано у перспективи њихове засебне примене.

Консеквенцијалистички модел

Израз „консеквенцијализам” (*consequentialism*, од енг. *consequence*, последица) највероватније је ушао у академску и ширу употребу 1958. године посредством утицајног чланка „Модерна морална филозофија”, који је написала Елизабет Енскомб (Gertrude Elizabeth Margaret Anscombe). Насупрот овом релативно новом термину, идеје које он означава далеко су старије и њихово порекло смешта се у оквире филозофије осамнаестог столећа. Најсажетије речено, консеквенцијализам је етички приступ који процењује исправност или погрешност неког поступка према вредности његових последица. Морално исправно је оно деловање које производи највећу количину добра, што значи да је важан резултат деловања а не сâмо деловање, односно начин који је довео до доброг исхода. Овај модел етике јавне управе развијен је у подручју етичке теорије о добру и да би за консеквенцијалисту нешто било добро оно мора бити добро не *по себи* већ *за некога*, а поступци се просуђују према њиховим последицама. Реч је о уверењу да морални делатник

³⁹⁰ “ASPA Code of Ethics”, The American Society for Public Administration, www.aspanet.org/public/ASPA/Resources/Code_of_Ethics/ASPA/Resources/Code%20of%20Ethics1.aspx?hkey=acd40318-a945-4ffc-ba7b-18e037b1a858.

поштује неку вредност тако што је његово поступање усмерено на унапређење те вредности.³⁹¹ Однос између делатника и вредности је по својој природи инструменталан, јер се од делатника очекује да смер и начин делања бира према процени да ли они могу да утичу на унапређење вредности.

Консеквенцијализам се у филозофским расправама често обухвата именом телеологије зато што разматра морална питања у контексту постизања неке крајње сврхе (грч. *τέλος*), нпр. среће или благостања, којој људи треба да теже јер она у свет уноси превагу добра над злим. Консеквенцијализам заправо представља методолошки оквир за расуђивање о томе које је делање морално исправно, док постоје различита мишљења филозофа морала у погледу садржине, односно о томе шта чини крајњу сврху, схваћену као највеће добро. Првобитно објашњење највећег добра дато је у оквиру утилитаризма, чије основно начело – „најбоље је оно деловање које обезбеђује највећу срећу за највећи број” – први пут налазимо 1725. године у списима Френсиса Хачесона (Francis Hutcheson), једног од најзначајнијих мислилаца шкотске просветитељске филозофије.³⁹² Хјум, Бентам, Џон Стјуарт Мил и Хенри Сидвик (Henry Sidgwick) даље су разрадили утилитаристичко учење, а у двадесетом веку критички су га допунили Едвард Мур и Ричард Хер.

Бентам каже да „исправно” и „добро” можемо да дефинишемо једино преко мерила највеће среће за највећи број људи, зато што је за човека процена пријатних и болних последица неке радње једино универзално рационално мерило за делање у животу.³⁹³ Срећа је највише добро и та је чињеница за све људе самоочигледна у интуитивном смислу. Бентам срећу тумачи хедонистички као превласт задовољства над болом, те имплицитно изједначава добро са задовољством а зло са болом.

Џон Стјуарт Мил допуњује Бентамову хедонистичку тезу тврдњом да нам задовољство других природно пружа задовољство, па једини мотиви за поштовање правила неопходних за друштвени живот извиру из задовољства које налазимо у самом њиховом поштовању или из бола проузрокованог њиховим непоштовањем.³⁹⁴ Реч је о осећају добронамерности (*benevolence*) као елементу људске природе. Мил

³⁹¹ Филип Петит, „Консеквенцијализам”, у: Питер Сингер (ур.), *Увод у етику*, оп. cit., стр. 335.

³⁹² Наведено према: Ernst Tugendhat, *Predavanja o etici*, оп. cit., стр. 280.

³⁹³ Бентамове поставке утилитаристичког учења видети у: Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Clarendon Press, London, 1907, доступно на: www.econlib.org/library/Bentham/bnthPML.html.

³⁹⁴ Џон Стјуарт Мил, *Утилитаризам*, Дерета, Београд, 2003, стр. 113–114.

је покушао да доради тврдњу о задовољству као највећем добру увођењем виших и нижих задовољстава и доказивањем да су она узајамно самерљива на вредносној лествици.³⁹⁵ На питање како поступити у бројним случајевима када није могуће донети суд о томе који ће од могућих смерова делања донети највећу срећу за највећи број људи, Мил одговара да утилитаризам прописује само то да у случајевима када последице радње могу тако да се процене као мерило треба употребити начело корисности (*utility*). Тиме је Мил принуђен да посредно призна да постоје и друга вредносна мерила.

Класично раздобље утилитаристичке етике достиже врхунац у тзв. рационалном утилитаризму Хенрија Сиџвика, чији је утицај прекорачио границе енглеске филозофије морала деветнаестог века.³⁹⁶ Премда задржава хедонистичко разумевање највишег добра блиско претходницима, Сиџвик јасно раздваја дескриптивно од прескриптивног (нормативног) када одбацује психолошку основу хедонизма, уз тврдњу да реч „добро” не значи „пријатно” и да стога оно што људи највише желе нису само задовољство или одсуство бола. Човек тежи да властито поступање током читавог живота усмери ка благостању као највишем добру. Будуће благостање, односно „добро узето у целости” Сиџвиковим речима, оно је што би човек желео и чему би стремио када би у садашњем тренутку могао тачно да предвиди последице различитих могућих смерова акције и развије их у сопственој имагинацији.³⁹⁷ Утолико се рационална потрага за задовољством одвија у оквирима здравог разума, који нам поручује да оно што је добро за мене мора бити добро за све особе, узето у сличним околностима.

Сиџвикова размишљања подстакла су консеквенцијалистички круг моралних филозофа двадесетог века да преиспитају ваљаност тезе о хедонизму као највишем добру, уграђене у класична или „екстремна” утилитаристичка учења, како их назива Џон Меки.³⁹⁸ На пример, Едвард Мур је заступао становиште тзв. идеалног утилитаризма према којем је потребно претходно разјаснити појам добра, који

³⁹⁵ Више у: *ibid.*, стр. 31–67.

³⁹⁶ Више о Сиџвиковој варијанти утилитаризма у: Barton Schultz, “Henry Sidgwick”, in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2011 Edition)*, On-line edition, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/spr2011/entries/sidgwick/>.

³⁹⁷ Roger Crisp, “Sidgwick’s Hedonism”, paper presented at “Henry Sidgwick: Ethics, Psychics and Politics”, 2nd International Congress, 2009–2010, University of Catania, www.henrysidgwick.com/3rd-paper.1st.congress.cat.eng.html.

³⁹⁸ Џон Меки, *Етика*, *op. cit.*, стр. 123.

класични утилитаристи не објашњавају него га само поистовећују са појмом задовољства. Будући да „добро” и „задовољство” нису увек идентични, Мур заступа становиште да „добро” постоји као јединствен појам одвојен од идеје задовољства, који је неприродан, прост и недељив квалитет, па се стога ни не може дефинисати нечим споља.³⁹⁹ Како је немогуће у моралном просуђивању баратати тачним појмом добра, јер га је немогуће спознати непосредним увидом, не преостаје нам ништа друго до да добар поступак процењујемо испитивањем његових могућих последица и да тако утврдимо да ли ће он непосредно или посредно довести до жељеног исхода.

Други правац критике класичног утилитаризма предвођен Ричардом Хером води ка замени појма задовољства другим идејама попут знања, врлине, лепоте, правде, које се могу сматрати интринсично добрим.⁴⁰⁰ Плуралистички став о највишем добру створио је тешкоће у одлучивању о томе који је од могућих смерова деловања морално исправан, јер од нас захтева да поседујемо способност рангирања могућих исхода сваког од доступних смерова деловања на скали од најгорег ка најбољем. Проблем настаје у случају одлучивања о више различитих вредности несводивих на заједничко мерило које би омогућило међусобно поређење како би се утврдило ваљано рангирање. У покушају да се поправе недостаци наведеног становишта, поједини савремени заступници консеквенцијализма говоре о појму општег задовољења склоности уместо повећања преваге уживања над боловима, или о утилитаризму добробити у чијем средишту се налази идеја задовољења интереса (општеприхваћених егзистенцијалних ресурса попут здравља, стана, прихода). Два становишта се заправо преклапају, пошто када теже остварењу интереса људи настоје да задовоље и своје склоности.

Основна вредност на којој почива утилитаристичко становиште јесте мера онога шта је добро у животу појединаца, шта је за њих пожељно и стога објективно вредно.⁴⁰¹ Мера може да буде задовољство или избегавање бола, срећа или избегавање несреће, задовољавање жеља или избегавање неуспеха да се оне задовоље итд. Полазна претпоставка је да је сваки појединац већ уобличио властито уверење о томе шта је

³⁹⁹ Tom Baldwin, “George Edward Moore”, in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2010 Edition)*, On-line edition, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/moore/>.

⁴⁰⁰ Ричард Мервин Хер, *Морално мишљење: нивои, метод и смисао*, op. cit., стр. 156–162.

⁴⁰¹ Thomas Nagel, “Ethics”, in: Donald M. Borchert (ed.), *Encyclopedia of Philosophy*, Vol. 3, op. cit., pp. 384–385.

за њега добро и да, која год да је мера узета, она мора да омогући непристрасно поређење разлика које проистичу из појединачних животних искустава како би се у просуђивању дошло до тога које је стање ствари најбоље.

Утилитаризам почива на уверењу да ми треба да делујемо и организујемо институције политичког поретка тако да унапређујемо највећу могућу количину корисности, схваћену у категоријама увећавања добробити.⁴⁰² Када се суочи са моралном дилемом, утилитариста непристрасно и детаљно израчунава корисност могућих смерова деловања и, посредством интерперсоналних поређења шта је корисно за највећи број људи, долази до оптималног избора радње коју треба предузети. Када бирамо како ћемо да поступамо у јавним пословима, ми треба да изаберемо као морално исправан онај поступак који ће довести, или за који постоји највећа вероватноћа да ће довести, до увећања користи за све оне грађане који су погођени нашим деловањем. Сабирање појединачних користи у неки апстрактан збир заједничке користи претпоставља да грађани могу да упореде користи које потенцијално доноси овај или онај поступак јавне управе, као и да они само могу ваљано да процене да ли им нешто доноси већу или мању корист. Како примећује Роберт Гудин (Robert E. Goodin), „без неког механизма за прављење интерперсоналних поређења, ми никада нећемо моћи да оправдамо прераспodelу изјавом да су добитници добили више него што су губитници изгубили”.⁴⁰³ Утилитаристичка формула је вредносно неутрална јер сабира користи свих оних којих се нека одлука тиче. Оно што се рачуна код утврђивања да ли је неко деловање исправно или погрешно јесте укупна корисност која ће проистећи из тог деловања за већину грађана. Укупна корисност се добија сабирањем мноштва сумâ корисности добијених одузимањем претпостављене количине бола од претпостављене количине задовољства за сваки појединачан случај (за сваког члана политичке заједнице понаособ).⁴⁰⁴ На основу процене вероватних укупних корисности које би проистекле применом ове или оне могућности, бира се коначан смер деловања.

⁴⁰² Ibid., pp. 382–383.

⁴⁰³ Роберт Е. Гудин, „Корисност и добро”, у: Питер Сингер (ур.), *Увод у етику*, op. cit., стр. 356.

⁴⁰⁴ Бентам је сачинио рачунску формулу која садржи седам чинилаца које ваља узети у обзир када се утврђује која радња може да доведе до бољег исхода. Видети у: Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, op. cit., www.econlib.org/library/Bentham/bnthPML4.html# Chapter IV, Value of a Lot of Pleasure or Pain, How to be Measured.

Консеквенцијализам је најважнији етички модел на универзитетским одељењима која се баве теоријом јавне управе и јавне политике у САД, што је делом могуће објаснити чињеницом да се његово полазно становиште лако повезује са идејама новог јавног руковођења, попут ефикасности, анализе трошкова и добити, тржишне игре и теорије јавног избора итд.⁴⁰⁵ Утилитаристичка варијанта консеквенцијалистичког модела омиљена је и међу политичарима и јавним функционерима из више разлога. Политичке странке на власти усвајају секторске политике и програме а јавни службеници их спроводе са идејом да, на пример, делотворно заштите грађане од безбедносних ризика и претњи или подстакну привредни развој ради повећања животног стандарда. Реч је о предузимању хвале вредних активности које треба да целој политичкој заједници, или макар њеном већем делу, донесу корист постизањем добрих исхода. Утилитаристичко гесло „највећа срећа (корист) за највећи број” чини се да се савршено уклапа у мањкави модел либералне представничке демократије, где се одлука о смеру вођења јавне политике легитимизује тако што се воља већине утврђује пуким пребројавањем гласова грађана на изборима. Преференције тако добијене већинске воље потом тумачи владајућа елита у контексту избора јавних политика према мерилу максималне користи (минималне штете) коју ће донети тој већини. Мало је вероватно да ће се влада неке земље одрећи могућности коју пружа утилитаризам, а то је да оправда неку спорну одлуку и смер јавне политике очекиваним користима за грађане. Јавни службеници добијају слободан простор за примену поверених дискреционих овлашћења одлучивања прилагодљиву конкретним ситуацијама, које се могу драстично разликовати једна од друге или се могу смењивати великом брзином. То даје извесну лагодност јавној управи у легитимисању предузетих радњи у односу према јавном интересу, јер се оно што је учињено морално оправдава према планираном позитивном исходу тих радњи – чак и када пут до тог доброг циља води преко употребе морално неисправних или спорних средстава и начина.

Проблеми који настају или могу настати у практичној примени указују на постојање више унутрашњих слабости утилитаристичке варијанте консеквенцијалистичког модела етике јавне управе. Ваљано одлучивање о избору смера деловања који треба да доведе до највеће користи за највећи број људи које то деловање погађа,

⁴⁰⁵ James H. Svara, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., p. 60.

условљено је великом захтевношћу у погледу расположивог времена и способности моралног делатника. Живот нас „баца” у ситуације када морамо брзо да одлучујемо и поступамо, и често немамо довољно времена или личних интелектуалних вештина да пажљиво анализирамо и размотримо све могуће смерове деловања; или нам недостају информације и знање потребно за процену потенцијалних исхода сваке од понуђених опција деловања. Намерна или нехатна пристрасност јавног службеника у сагледавању потенцијалних корисности које могу да проистекну из неког поступка такође могу да суштински ограниче моралну исправност оваквог приступа. На пример, јавни службеник може да занемари интересе појединих друштвених актера или социјалних слојева или да прида значај и снагу интересима неких других. Посебна тешкоћа у израчунавању потенцијалне корисности сложених активности јавне управе, које обично обухватају мноштво чинилаца и актера, проистиче из немогућности предвиђања будућности у погледу развоја последица проузрокованих нежељним или непланираним одвијањем предузетих активности.

Џон Меки указује на проблематичност калкулација корисности на примеру тешкоћа које настају при поређењу количине среће у погледу њене сразмере и распоређености у две различите друштвене групе:

Можда морамо поредити алтернативне смерове поступака, од којих би један водио до велике популације чији је сваки члан само умерено срећан, а други до једне мање популације чији је сваки члан веома срећан. У првом смеру имамо већу укупну корисност или срећу, а у другом већу просечну корисност или срећу. За једну утврђену популацију, максима укупне користи и просечне користи се морају поклапати, али ако је величина популације пио себи променљива оне могу бити различите. Који је од ова два смера тај чија максимизација треба да буде критеријум исправног поступка?⁴⁰⁶

Уколико бисмо доследно следили поставке класичног утилитаризма (тзв. непосредног утилитаризма поступака) да деламо исправно само док максимализујемо добро, онда бисмо исцрпили сву личну психофизичку енергију и материјална средства узалуд, јер бисмо само у незнатној мери и краткотрајно учинили свет бољим местом за живот. У моралном прегалаштву не бисмо имали дужности према породици и пријатељима, зато што утилитаризам ове врсте има

⁴⁰⁶ Џон Меки, *Етика*, op. cit., стр. 125.

неутралан став према квалитету односа моралног делатника према другима. Ми смо дужни да напор усмеримо на особе којима можемо да донесемо највећу корист и добро, без обзира на наш лични однос према тим особама. Под претпоставком да је пријатељство добро, наша је дужност као утилитариста да унапређујемо пријатељство али уопштено, међу свим људима; то нужно не захтева од нас да обратимо посебну пажњу на сопствени круг пријатеља.

Непосредном утилитаризму поступака може да се замери једнако уважавање интереса сваког појединца јер се тиме суштински подрива приврженост идеалима и моралним начелима. Поједностављен начин израчунавања суме индивидуалних уверења о томе колику корист доноси нека одлука имплицира да снага већинског (сабраног) уверења у крајњој линији, премда контингентног карактера, надвладава постојану природу моралних идеја.⁴⁰⁷ Преведено на практични план рада јавне управе, одлуке јавних службеника не би можда биле подударне са жељама грађана у ситуацији када би чиновници, вођени постизањем најбољих исхода, одлучивали на основу онога шта би грађани изабрали да поседују све потребне информације и знања. Укупна количина среће треба да се увећава, односно да се смањује укупна количина штете, али утилитаристичко начело не пружа одговор на питање како се срећа или корист расподељују међу грађанима. Тако би привредни раст као један од најпопуларнијих циљева јавне политике могао да се морално оправдава без обзира на питање друштвене расподеле која га прати.⁴⁰⁸

Један од најјачих аргумента против консеквенцијалистичког модела етике јавне управе огледа се у примедби да његова доследна примена може да доведе до употребе неморалних средстава и начина, ако би они у крајњем исходу довели до најбољих последица. Војна интервенција међународних снага ради заустављања или предупређивања потенцијалне хуманитарне кризе сама по себи може да доведе до тешког кршења основних људских права. Према консеквенцијалистичком размишљању реч је наводно само о изузецима који допуштају доследно остварење користи као највишег добра.

Такође снажан приговор може да се стави на хедонистичко схватање среће као највећег добра. Будући да су људи прилагодљиви и садржај појма задовољства је

⁴⁰⁷ Бернард Вилијамс, *Етика и границе филозофије*, op. cit., стр. 106.

⁴⁰⁸ Ernst Tugendhat, *Predavanja o etici*, op. cit., str. 283.

растегљив, па се може појавити јаз између онога чиме су људи задовољни у неком конкретном тренутку и идеалног стања којем се тежи. Џон Меки је сумњичав у погледу мерљивости количине задовољства и бола чак и код једне особе, будући да је реч о феноменима који се мењају током живота са развојем личности и организма. На Мекијеве сумње надовезује се Макинтајер када каже да девиза „највећа срећа за највећи број људи” отвара манипулативни простор за оправдавање тоталитарног поретка, у којем би одсуство слободе била цена за такву срећу.⁴⁰⁹ Британски филозоф са прелаза из деветнаестог у двадесети век Френсис Бредли (Francis Herbert Bradley) оштро је прокоментарисао практичне импликације консеквенцијалистичког промишљања на следећи начин: „(...) то значи учинити могућим, оправдати, па чак и подстаћи непрестану практичну казуистику; а то је, скоро да не треба да се дода, смрт морала”.⁴¹⁰

Роберт Гудин сажима мањкавости непосредног утилитаризам поступака у тврдњи да се он може описати као процедура којом се из спорних психолошких премиса изводе спорни морални судови.⁴¹¹ Чини се да је реч о привидно јединственој процедури моралног одлучивања код које „произвољност наступа при сваком озбиљнијем покушају да се она спроведе (...)”.⁴¹² Џејмс Свара (James H. Svara) скреће пажњу на одсуство унутрашње вредности поступака и наводи да је у контексту неке радње бесмислено третирати истину и лаж као једнаке категорије, само зато што њихова исправност и погрешност искључиво зависе од последица предузете радње.⁴¹³ Утилитариста нам саветује да лажемо ако ће могуће последице чина лагања – укључујући утицај лажи на говорников углед и опште поверење у изговорене речи – произвести већу количину среће, него што би то произвеле могуће последице изношења истине.⁴¹⁴ Примера ради, руководство неке владине агенције може да лажира податке о буџетским средствима неопходним за обављање јавних послова из њеног делокруга рада, како би осигурало повећање средстава у следећој години. Мотив агилних руководилаца може да буде добра намера да се обезбеди новац за спровођење активности која ће у будућности донети корист грађанима и да се при

⁴⁰⁹ Аластер Макинтајер, *Кратка историја етике*, op. cit., стр. 261.

⁴¹⁰ Наведено према: Филип Петит, „Консеквенцијализам”, op. cit., стр. 340.

⁴¹¹ Роберт Е. Гудин, „Корисност и добро”, у: Питер Сингер (ур.), *Увод у етику*, op. cit., стр. 351.

⁴¹² Џон Меки, *Етика*, op. cit., стр. 125.

⁴¹³ James H. Svara, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., p. 61.

⁴¹⁴ John Charvet, *The Idea of an Ethical Community*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1995, p. 142.

томе избегну грешке творца нацрта буџета у одлучивању о висини средстава које треба доделити агенцији. Лажирање је у овом случају засновано на релативно тачној процени да институционални актери који планирају буџет често немају знања неопходна да би према истинитим информацијама о раду агенције исправно схватили њене потребе за материјалним ресурсима. Упркос почетним добрим намерама оправдано се поставља питање да ли јавни службеници уопште смеју да износе неистине. Утилитариста не узима у обзир да смо ми као морални делатници уобичајено дужни да говоримо истину, а посебно када обављамо послове од заједничког интереса које су нам поверили грађани, те да ову дужност може евентуално да надвлада само нека дужност вишег реда. На злослутне мисаоне апсурде примене овог модела етике упозорава нас Свара када наводи могућност да се одевени у утилитаристичко рухо нађемо у ситуацији да пакостан поступак који је довео до корисног исхода сматрамо моралнијим од доброг поступка који је доживео неуспех.⁴¹⁵

Посредан утилитаризам поступака настао је као покушај да се поправе слабости тезе претходно критикованог, непосредног утилитаризма поступака, према којој када бира смер деловања морални делатник треба увек да се пита шта ће произвести најбољи резултат. Поправљено становиште наглашава да, иако избор смера деловања који води ка најбољем исходу треба да укључи процењивање утицаја чинилаца и околности на само спровођење поступка, то није увек најбољи начин одлучивања јер је рачуњање корисности компликовано и захтева време, а то није увек могуће у свакодневним ситуацијама моралних дилема које доноси живот. Поред тога, можемо да паднемо у искушење да начинимо избор смера деловања који иде у нашу личну корист. Због тога заговорници посредног утилитаризма поступака кажу да најбољи исход можемо да постигнемо и када не усмеримо наше деловање на чињење оног што је исправно (посматрано из угла жељеног исхода), него да пратимо неколико најједноставнијих здраворазумских моралних правила узетих из традиције или да у нашој личности јачамо диспозиције попут нпр. доброте и оданости. На тај начин ћемо на дужи рок постићи добре исходе које бисмо иначе постигли да смо непосредно деловали, али без ризика да погрешимо у проценама и рачуницама око тога који је смер деловања исправан.

⁴¹⁵ Ibid.

Утилитаризам правила представља други покушај поправке непосредног утилитаризма поступака и он даје суштинску улогу моралним правилима и начелима. Морално исправан поступак је онај који је саобразан скупу моралних правила, чије би општеприхваћено поштовање водило унапређењу добра.⁴¹⁶ Ми бирамо да се у нашем деловању придржавамо једног моралног правила зато што би оно, у условима његове опште прихваћености у политичкој заједници, дало боље резултате него било које друго правило. Опредељење за морално правило требало би да претпоставља да су правила јасна, разумно једноставна и лака за придржавање имајући у виду слабости људске природе. Постоје приговори да утилитаризам правила напушта средишње начело консеквенцијалистичког приступа моралном просуђивању, а то је захтев да наш циљ треба да води максимализацији добра.

Деонтолошки модел

Деонтолошки модел етике према изворном, класичном схватању почива на просуђивању избора смера деловања према мерилу саобразности са моралним начелима и нормама.⁴¹⁷ Нека радња се сматра морално исправном зато што је интринсично добра, односно зато што има сопствену вредност која се не изводи из њеног исхода. Будући добар по себи, неки поступак остаје морално добар чак и када су његове последице неповољне; у супротном, лош поступак остаје морално погрешан и у случају добрих последица. Дакле, не постоји јасно одредив однос између исправног поступања и поступања које производи добар исход. Реч је о наглашавању избегавања рђавог поступања на уштрб размишљања о интересима других, али избегавања које се не претвара у општу обавезу умањивања рђавих поступака.⁴¹⁸ Утолико се деонтолошко становиште најчешће разматра као опречно консеквенцијалистичком, иако ћемо видети да су међусобне противречности релативне када се сагледају сви аспекти оба модела етике јавне управе.

Израз деонтологија је кованица двеју старогрчких речи – *δέον*, дужност, и *λόγος*, наука – и изражава идеју да у средишту моралног делања стоји однос човека према дужности; деонтолошко становиште се зато другачије назива етиком дужности. Већина филозофа заступника деонтолошке етике сматра да постоје две основне

⁴¹⁶ Опширније о утилитаризму правила видети у: Џон Меки, *Етика*, op. cit., стр. 134–138.

⁴¹⁷ Larry Alexander and Michael Moore, “Deontological Ethics”, in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2008 Edition)*, On-line edition, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/ethics-deontological/>.

⁴¹⁸ Ненси Ен Дејвис, „Савремена деонтологија”, у: Питер Сингер (ур.), *Увод у етику*, op. cit., стр. 303.

класе дужности.⁴¹⁹ Прва класа обухвата дужности које проистичу из личних и друштвених веза са конкретним особама, попут деце, родитеља, пријатеља, колега, припадника исте професије, зајмодаваца итд. Друга класа дужности појављује се у виду општих забрана и ограничења – на пример, у захтеву да не лажемо никога, чак ако то треба да доведе до доброг исхода. Дужности су позитивне када захтевају да нешто чинимо, а негативне ако нам налажу да се уздржимо од чињења.⁴²⁰

Пут до дужности као окоснице моралног деловања креће од испитивања разлога који нам, поред властитих интереса и саосећања, налажу да према другима успоставимо однос као према моралним субјектима. Према америчком филозофу морала и политике Алену Гевирту (Alan Gewirth), разум нас сâм по себи обавезује да поступамо морално. Идеја рационалног делања, коју Гевирт развија у студији *Разум и морал*, претпоставља да свако од нас жели да га други не ометају у деловању, а из те опште жеље за слободом проистиче став да слобода представља неко опште добро које признајемо и осталим људима.⁴²¹ Сходно томе морал мора да буде саздан на идеји непристрасности, према којој интересе сваке особе треба да вреднујемо једнако, без обзира на партикуларну перспективу из које свака особа размишља и делује у складу са властитим способностима. Рационалистичко становиште стога захтева универзализабилност изражену у неопходности да се жижа нашег погледа на друштво и интересе других људи помери са личне перспективе на угао непристрасности.⁴²²

Уверење да је непристрасност темељ морала ствара потребу за рационалним утврђивањем основних начела која ће установити општеприхваћени оквир моралног делања. Шта је то што поједине обрасце понашања чини моралним и какав облик мора да има неко правило да би било прихваћено као морално? Задатак да пружи ваљан одговор на ова питања поставио је себи у осамнаестом веку један просветитељски надахнут немачки филозоф, са жељом да кроз вео разноликости моралних образаца понашања карактеристичних за различита друштва продре до априорних, непроменљивих елемената моралности. Није крио опчињеност задатом

⁴¹⁹ David McNaughton, "Deontological Ethics", in: Edward Craig (ed.), *The Shorter Routledge Encyclopedia of Philosophy*, Routledge, London and New York, 2005, p. 172.

⁴²⁰ Више о овој подели у: Judith A. Boss, *Ethics for Life*, op. cit., p. 312.

⁴²¹ Alan Gewirth, *Reason and Morality*, Chicago University Press, Chicago, 1978, pp. 48–198. Наведено према: John Charvet, *The Idea of an Ethical Community*, op. cit., pp. 112–113.

⁴²² John Charvet, *The Idea of an Ethical Community*, op. cit., p. 122.

темом: „(ш)то се размишљање чешће и постојаније њима бави, две ствари испуњавају душу увек новим и све већим дивљењем и страхопоштовањем: *звездано небо изнад мене и морални закон у мени*”.⁴²³ Реч је о Имануелу Канту чија етичка мисао представља угаони камен модерне моралне филозофије, јер скоро да не постоји ниједан потоњи етичар који није властито промишљање моралних питања почео управо из кантовских оквира. Према оцени енглеског филозофа Бернарда Вилијамса, Кант је „(ф)илозоф који је дао најчистији, најдубљи и најпотпунији приказ моралности (...)”.⁴²⁴

Кант схвата човека као биће у којем се преплићу природни и рационални аспект. Човек поседује теоријски („чист”) ум, којим спознаје свет око себе какав јесте, и искуствени (практички) ум, који нам омогућава да постављамо циљеве и бирамо делотворна средства и начине њиховог остваривања. Човек је такође и морално биће обдарено умом који му помаже да сузбије и контролише природне нагоне, страсти и осећања и даје му знање шта треба да чини и како да избором моралних средстава постигне моралне циљеве. Морал не почива на жељама већ на чистом уму, који је ослобођен наноса искуственог: „(ч)исти ум је сам за себе практички и даје (човеку) свеопшти закон који називамо *моралним законом*”.⁴²⁵ Моралне дужности су заповести ума, а морални закони су универзални за сва рационална бића и не могу да се заснивају на партикуларностима људске природе и контингентним околностима.⁴²⁶ Пошто нам наш властити ум говори шта треба да чинимо, никакав спољни ауторитет – бог, право, обичаји или традиција – нам не намеће морал, већ смо аутономни у бирању смера делања. Изузев деце и ментално болесних особа, сви људи као умна бића способни су да сазнају и процене шта је исправно а шта погрешно, као и да чине исправне ствари зато што су исправне.

У оптимистичном духу просветитељске филозофије Кант полази од тврдње да ништа није безусловно добро изузев добре воље, па се етичко разматрање бави људском вољом, мотивима и намерама. Једини мотив добре воље је да своју дужност испуњава ради испуњавања дужности, а никако неко објективно добро или сврха којима људи стреме.⁴²⁷ Добра воља је претпоставка истинске аутономности

⁴²³ Имануел Кант, *Критика практичког ума*, БИГЗ, Београд, 1990, стр. 179.

⁴²⁴ Бернард Вилијамс, *Етика и границе филозофије*, op. cit., стр. 205.

⁴²⁵ Имануел Кант, *Критика практичког ума*, op. cit., стр. 55.

⁴²⁶ Имануел Кант, *Заснивање метафизике морала*, Дерета, Београд, 2008, стр. 36–46.

⁴²⁷ Ibid., стр. 15–20.

моралног деловања, па су одгајање и развијање добре воље и самоуважавања једини пут ка доследном извршавању дужности ослобођеном спољних притисака. Човек добре воље сâм себи намеће морални закон, а до тога се стиже кроз мукотрпну изградњу става самопоштовања који је основа поштовања према другима као једнако морално вредним умним бићима.

Кантово етичко учење побија тврдњу да се добро може замислити независно од исправног.⁴²⁸ На први поглед, задовољство, срећа или задовољење жеља и интереса делују као да су добри независно од морала, али постоје случајеви када они улазе у подручје неморалног и стога постају лоши – на пример, задовољство које осећају лопов или силоватељ током или после злочина. Исто тако и несрећа и патња, површно посматрано, чине се да су лоши независно од морала, али када их трпи починилац злочина у чину правичног кажњавања онда су исправни и стога добри. Кантова морална филозофија се не бави срећом као таквом него откривањем како можемо да будемо вредни среће.⁴²⁹ Кант каже да „своју срећу треба унапређивати не из склоности, већ из дужности”, и тек тада наше понашање има праву моралну вредност.⁴³⁰

Рационалност за Канта представља темељ за препознавање да ли је нешто логички конзистентно или неконзистентно. Логичка конзистентност је неопходан услов да би неко начело уопште било прихваћено као универзално правило. Концепт конзистентности изражен је у тзв. златном правилу које нам налаже да поступамо према другима као што бисмо желели да они поступају према нама. Зато нека правила никада не могу да постану конзистентна него се морају одбацити, као, на пример, правило „увек лажи” које садржи унутрашњу недоследност сажету у античком парадоксу лажова који тврди да је све што каже лаж – укључујући и сâм тај став.⁴³¹ Исто се односи на правило „крађа је прихватљива”, јер ако је крађа морално исправан образац понашања онда би престали да постоје право својине и сâм појам имовине, па би крађа нечега чије постојање оспоравамо постала бесмислена.

⁴²⁸ Опширније у: Имануел Кант, *Критика практичног ума*, op. cit., стр. 79–89.

⁴²⁹ Имануел Кант, *Заснивање метафизике морала*, op. cit., стр. 24–25.

⁴³⁰ Ibid., стр. 25.

⁴³¹ Charles Garofalo and Dean Geuras, *Common Ground, Common Future: Moral Agency in Public Administration, Professions, and Citizenship*, op. cit., p. 108.

Кант идеју конзистентности разрађује у виду категоричког императива као општег формалног начела за одлучивање о моралним питањима, који нам говоре шта морамо и шта не смемо да чинимо. Својство категоричког им се придаје зато што су безусловни јер не зависе од наших жеља и склоности. Категорички императиви објављују радњу или пропуштање да се нешто учини као објективну неопходност која није повезана са било којом сврхом.⁴³² Кант примећује суштинску разлику између намере да не лажемо јер се плашимо штетних последица и намере да не лажемо из искреног убеђења да нам је дужност да говоримо истину.⁴³³ Кант дефинише дужност као „нужност једне радње из поштовања према закону” и таква радња треба да у потпуности издвоји утицај наших склоности и предмет воље.⁴³⁴ Моралне дужности препознају не само дозвољена и недозвољена средства за остварење наших циљева, него и обавезне циљеве које треба сами себи да поставимо. Реч је превасходно о дужности достизања савршености посредством развијања надарености, знања и разумевања и развијања диспозиције да се поступа из дужности. Други обавезни циљ је дужност да се унапређује срећа других, трећи се односи на дужности у погледу права, а четврти на дужност врлине у виду личног моралног усавршавања и помагања другима.⁴³⁵ Насупрот категоричким стоје хипотетички императиви, које Кант поистовећује са правилима обазривог делања која нам говоре шта треба да урадимо да бисмо остварили неки жељени исход – примера ради, не смемо да крадемо ако не желимо да будемо кажњени.⁴³⁶

Кант даје прву формулу категоричког императива, тзв. императива универзалног закона, на следећи начин:

Делај само према оној максими за коју у исто време можеш желети да постане један општи закон.⁴³⁷

Да бисмо испробали моралну исправност жељене радње коју намеравамо да предузмемо прво треба да препознамо правило на којем ћемо да заснујемо наше

⁴³² Имануел Кант, *Заснивање метафизике морала*, op. cit., стр. 28.

⁴³³ Ibid., стр. 30–32.

⁴³⁴ Ibid., стр. 27, 60 (ф).

⁴³⁵ Имануел Кант, *Метафизика морала*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 1993, стр. 193–199, 219–220, 238–242, 245–248.

⁴³⁶ Имануел Кант, *Заснивање метафизике морала*, op. cit., стр. 49.

⁴³⁷ Ibid., стр. 60. Максима је према Канту субјективно начело делања зато што садржи у себи практично правило које ум одређује сходно условима субјекта, односно субјекат дела по начелу које сматра важећим само за сопствену вољу.

делање, односно циљ и средства (наравно уз избегавање самозаваравања око наше стварне намере) и да га формулишемо у следећем облику: „Ја ћу учинити А како бих постигао Б (у околностима В)”. Сада треба да се запитамо да ли бисмо пожелели да ово правило постане универзално, тако да сви људи у истим околностима предузимају исту радњу коју смо и ми предузели. Ако је одговор потврдан онда је наша планирана радња морално допуштена, док је у супротном неморална. Делатник који би пожелео да учини нешто неморално, рецимо да украде, био би логички неконзистентан сам са собом, јер би од других очекивао да поступају супротно његовом правилу, односно сигурно не би желео да његово правило постане универзалан закон понашања – пошто би онда и његова имовина била на мети других људи. Кант види неморалност делања управо у неконзистентности онога што желимо за себе у односу на оно што желимо другима. Кантова проба универзализабилности сасвим је другачија од аргумента утилитариста који сматрају да су неиспуњавање обећања, лагање, крађа и варање погрешни једино ако што штете постизању добробити; за Канта они су погрешни зато што нико не жели да постану универзална правила понашања.⁴³⁸

Другу формулу категоричког императива, тзв. императив човечности, Кант уобличава на следећи начин:

Поступај тако да човештво у својој личности као и у личности сваког другог човека увек употребљаваш у исто време као сврху, а никада само као средство.⁴³⁹

Бића која не поседују разум и предмети имају вредност само као средства, док су рационална бића као личности циљ по себи, тј. не смеју да се третирају као пука средства. Кантова дихотомија је са становишта савремених схватања морала и људских права мањкава јер из подручја моралног одстрањује децу, ментално оболеле или онеспособљене особе и животиње. Предмети неживог света имају само спољну вредност схваћену као вредност коју им придају људи у контексту властитих потреба и интереса. За разлику од ствари, човек као умно биће има унутрашњу вредност у виду достојанства, независну од тога како га вреднују други људи. Способност моралног делања и просуђивања заснована на практичком уму оно је

⁴³⁸ Ibid., стр. 61–65.

⁴³⁹ Ibid., стр. 74.

што уздиже човека као врсту и даје му унутрашњу вредност, која пак ствара основ за једнакост свих људи.⁴⁴⁰ Поштовањем људи као бића вредних по себи ми заправо указујемо поштовање моралу, будући да појам поштовања према другим особама почива на свести о дужности и да, сходно томе, поштовање може да има само морал као свој основ.⁴⁴¹ Кант каже да је сваки човек вредан поштовања, чак и онај који се најгоре понаша, због тога што упркос свему остаје морално биће способно да поправи своје поступање.⁴⁴²

Друга формула категоричког императива захтева од нас да увек деламо тако да поштујемо природу других појединаца као рационалних одлучилаца који бирају властите циљеве и тиме се квалификују да буду морална и аутономна бића. Особу третирамо као пуко средство када је применом силе, манипулације или обмане натерамо да послужи нашим циљевима, које она иначе не прихвата као сопствене, и то тако као да је она корисна ствар без разума и слободне воље. Поступати према особи као према сврси по себи значи омогућити јој да као рационално биће самостално одлучи о делању и циљевима које жели да оствари, а једино што можемо да учинимо је да покушамо да утичемо на њене одлуке снагом наших аргумената. Ми такође морамо у складу са дужношћу добротинства да помажемо другима да постигну морално допуштене циљеве које су самостално изабрали сходно сопственим жељама.⁴⁴³ У контексту примене деонтолошког приступа у осмишљавању стандарда етике јавне управе, важно је размотрити шта се дешава ако појединци сами пристану на поступање према њима као према средствима. Према мишљењу Пола Смита (Paul Smith), чињеница да је нека особа пристала на такав третман није довољна за тврдњу да се према тој особи поступа као према сврси, иако на први поглед изгледа као да је она својевољно поставила третман као сопствени циљ.⁴⁴⁴ Неко може да пристане на поступање према себи као према средству без довољно важних информација или услед одсуства било које друге могућности избора деловања. Административне праксе које третирају грађане као пука средства за нпр. оправдавање ефикасности рада запослених или тражених буџетских

⁴⁴⁰ Више у: Имануел Кант, *Критика практичног ума*, op. cit., стр. 93–109.

⁴⁴¹ Ibid., стр. 102 (ф).

⁴⁴² Имануел Кант, *Метафизика морала*, op. cit., стр. 182(ф).

⁴⁴³ Ibid., стр. 249–260.

⁴⁴⁴ Paul Smith, *Moral and Political Philosophy: Key Issues, Concepts and Theories*, Palgrave Macmillan, Basingstoke and New York, 2008, p. 176.

средстава, обично су потпуно равнодушне према стварним потребама чланова једне заједнице.

У настојању да обједини прве две формуле Кант уводи трећу формулу категоричког императива, тзв. императив једног царства сврха:

Наиме, основ свега практичнога законодавства лежи *објективно у правилу* и форми општости која га оспособљава (према првом принципу [тј. категоричком императиву – прим. аут]) да буде закон (у сваком случају природан закон), *субјективно* тај основ је у сврси; субјекат свих сврха јесте свако умно биће као сврха сама по себи (према другоме принципу); из тога произлази трећи практични принцип воље као највиши услов сагласности воље са општим практичним умом, идеја *воље сваког умног бића као једне опште законодавне воље*.⁴⁴⁵

Сви људи као умна бића међусобно повезана објективним принципима чине заједницу коју Кант назива једним царством сврха. Човек као члан умне заједнице треба да поступа увек тако да његова појединачна воља, заснована на личним максимама узетим као субјективним начелима делања, може себе да посматра као опште законодавну у смислу да је саображена објективним начелима.⁴⁴⁶ Због тога Кант сматра да се темељи концепта слободe налазе у моралној употреби ума и да признање да можемо да учинимо нешто искључиво зато што тако треба да учинимо омогућује признање да смо слободни.⁴⁴⁷ Без способности да поступамо на основу дужности слобода воље била би пука претпоставка, сâма по себи привид. За Канта бити аутономан није само ствар слободe од друштвених конвенција и других људи, већ пут ка самоконтроли у виду моралног поступања које узима у обзир морални статус других.⁴⁴⁸ Слобода је предуслов категоричког императива зато што смо ослобођени стега властитих склоности само када га поштујемо.

Савремени покушаји поправљања појединих поставки кантовске етике усмерени су на отклањање недостатака Кантовог схватања да моралне дужности да би биле универзалне морају да буду апсолутне, које искључује било какве изузетке од овог правила. Критичари најчешће наводе чувени пример о дужности да се увек говори

⁴⁴⁵ Имануел Кант, *Заснивање метафизике морала*, оп. cit., стр. 77.

⁴⁴⁶ Ibid., стр. 80–82, 88–89.

⁴⁴⁷ Имануел Кант, *Критика практичног ума*, оп. cit., стр. 29.

⁴⁴⁸ Онора О'Нил, „Кантовска етика”, у: Питер Сингер (ур.), *Увод у етику*, оп. cit., стр. 263.

истина, односно да се никада не лаже, који је Кант дао у *Критици практичног ума*. Како је дужност да се не лаже апсолутна и не подразумева изузетке, онда смо дужни да кажемо истину убици када нас пита да ли се његова будућа жртва, наш сусед, налази код куће. Одговорност за смрт нашег суседа пада на убицу а не на нас, јер смо се ми само држали наше дужности да увек говоримо истину. Сисела Бок (Sissela Bok) заступа становиште да општа погрешност лагања ипак може да се занемари у ретким ситуацијама када дође у сукоб са дужношћу заштите живота и здравља људи.⁴⁴⁹ Јасно је да бисмо у стварности између дужности спречавања убиства и дужности изношења истине свакако изабрали да одступимо од потоње. Да бисмо предупредили олако одступање од дужности изношења истине, Бок је осмислила три мерила за одлучивање да ли је нека конкретна лаж морално оправдана:

- Неопходно је прво потражити алтернативу обмани, односно размотрити да ли би ипак било боље саопштити истину;
- Потом треба размотрити да ли би лаж прошла тест јавности, односно да ли би други по њеној садржини могли да открију да не говоримо истину;
- Коначно, треба да се запитамо како бисмо се ми лично осећали да нама неко изнесе исту лаж у датој ситуацији.⁴⁵⁰

Пракса одступања од моралне дужности да се увек говори истина разорила би на дужи рок односе у једној заједници, али свакодневне моралне дилеме у које нас увлачи матрица живота сведоче о потреби за спорадичним и привременим изузецима. Виљем Дејвид Рос (William David Ross) допунио је деонтолошко учење појмом *prima facie* дужности. Реч је о дужностима које су обавезујуће, али нису по свом карактеру апсолутне због тога што их у одређеним околностима могу надвладати снажнији морални захтеви.⁴⁵¹ Када постоји *prima facie* дужност да нешто чинимо, то онда значи да постоји снажна претпоставка у прилог чињења. На пример, ако имамо *prima facie* дужност да испуњавамо обећања онда то и треба да чинимо, осим уколико ту нашу дужност не надвладају јачи морални разлози. Наспрам *prima facie* дужности стоје наше стварне дужности, које смо морално обавезни да извршавамо у

⁴⁴⁹ Judith A. Boss, *Ethics for Life*, op. cit., p. 335.

⁴⁵⁰ Ibid., p. 336.

⁴⁵¹ Опширније о Росовој моралној филозофији погледати у: Anthony Skelton, "William David Ross", in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2010 Edition)*, On-line edition, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/fall2010/entries/william-david-ross/>.

некој појединачној, конкретној ситуацији. *Prima facie* дужности треба схватити као својеврсне смернице за понашање, а не као правила без изузетка. Рос тврди да ако нека радња не одговара специфичној смерници то не значи да делатник нужно крши неко правило које је требало да следи, али када делатник не би следио правило које би требало да поштује у појединачној конкретној ситуацији онда бисмо рекли да он није извршио стварну дужност.⁴⁵²

Рос најпре одбацује Кантов став да су морално исправни само они поступци чији је мотив дужност и аргументује да не можемо да деламо на основу одређених мотива, јер ми можемо да бирамо оно што хоћемо да чинимо, али не и зашто то хоћемо.⁴⁵³ За разлику од Канта који тврди да су дужности апсолутне јер су изведене из разума и да је стога логички незамисливо да буду у сукобу, Рос сматра да дужности не могу бити апсолутне зато што постоје појединачне ситуације чије околности одређују која дужност је најважнија у датом случају. Због тога оно што је добро и оно што је исправно нису исти у различитим приликама, те тако морална заповест да не треба лагати не значи да се неће појавити ситуација у којој ће бити исправно изнети неистину.⁴⁵⁴ Рос издваја седам *prima facie* дужности као основних моралних обзира односно начела које препознајемо интуитивним увидом:

- 1) Самоусавршавање као дужност да унапређујемо знање (мудрост) и врлину исправним размишљањем и живљењем;
- 2) Правда као дужност да једни према другима поступамо са једнаким обзирима;
- 3) Верност се тиче дужности које проистичу из обећања и обавеза преузетих у прошлости, а могу бити вољне или невољне;
- 4) Обештећење се односи на дужности које потичу из штете коју смо нанели другима у прошлости и почива на признању да сносимо одговорност за лош поступак који довео до штете;
- 5) Захвалност обухвата дужности засноване на незаслуженим поклонима, наклоностима и услугама које смо примили у прошлости;
- 6) Добротворност је дужност да чинимо добра дела и унапређујемо срећу;

⁴⁵² Ibid.

⁴⁵³ Ibid.

⁴⁵⁴ Ibid.

7) Добронамерност је дужност да другима не чинимо штету и да је спречавамо.⁴⁵⁵

Прве две дужности Рос одређује као текуће; дужности 3), 4) и 5) су дужности засноване на прошлим радњама и обавезама, а последње две представљају дужности које се односе на очекивања везана за будућност. Рос каже да имамо извесно сазнање моралних начела, али да немамо сазнање онога што треба да чинимо у некој конкретној ситуацији. Једини начин да се сазна неко морално начело је да се оно упражњава у искуству свакодневног живота и да се учи посредством процеса „интуитивне индукције”.⁴⁵⁶ Због тога Рос не даје општи метод за разрешавање сукоба код избора којој ћемо *prima facie* дужности дати предност у некој ситуацији, већ се претежност просуђује после пажљивог сагледавања свих чинилаца дате ситуације.

Основне поставке Росове етике у значајној мери су утицале на развој савремених деонтолошких учења, која се уобичајено у академским разматрањима деле на теорије усмерене на моралног делатника (*agent-centred*) и теорије усмерене на моралног корисника (*patient-centred*).⁴⁵⁷ Морални делатник је свака одрасла особа која испуњава општеприхваћено мерило менталне способности да буде носилац моралних одговорности и обавеза, док моралним корисником сматрамо особе, жива бића или предмете на које су усмерени морална брига, поштовање и старање моралног делатника. Сви морални делатници су по правилу уједно и морални корисници, али морални корисници у ужем смислу – нпр. деца, особе са менталним поремећајима, особе у коми итд. – нису способни за морално делање.

Деонтолошке теорије усмерене на моралног делатника уче да нам обавезе пружају разлоге за делање повезане са самим делатником.⁴⁵⁸ У средишту ових теорија налази се идеја да је морал суштински личан у смислу да је свако од нас обавезан да властитим понашањем сведочи да живи живот у оквирима моралних норми.⁴⁵⁹ Морални филозофи се разликују у погледу чиниоца којем придају највећи значај у

⁴⁵⁵ Ibid.

⁴⁵⁶ Донатан Денси, „Етика *prima facie* дужности”, у: Питер Сингер (ур.), *Увод у етику*, op. cit., стр. 324–325.

⁴⁵⁷ Преглед деонтолошких теорија заснован је на систематизацији датој у: Larry Alexander and Michael Moore, “Deontological Ethics”, op. cit.

⁴⁵⁸ David McNaughton and Piers Rawling, “Deontology”, in: Richard E. Ashcroft, Angus Dawson, Heather Draper and John R. McMillan (eds), *Principles of Health Care Ethics*, John Wiley & Sons, London, 2007, p. 67. Да подсетимо: утилитаризам поступака објашњава делање разлозима који су неопредељени (неутрални) у односу на самог делатника.

⁴⁵⁹ David McNaughton and Piers Rawling, “On Defending Deontology”, *Ratio*, Vol. XI, No. 1, April 1998, p. 38.

стварању чина моралног делања: једни наглашавају улогу намере или других менталних стања, други самих радњи моралног делатника, трећи узимају да су оба наведена чиниоца једнако важна, док четврти сматрају да највећу тежину има наш избор смера делања само ако може нешто да промени.⁴⁶⁰ Према првом становишту, наше морално делање у највећој мери одређују намеравани циљеви и/или намеравана средства, па ћемо за неког ко има намеру да оствари лош циљ или употреби лоша средства (или обоје) рећи да је „подешен на зло”. Томас Нејгел (Thomas Nagel) сматра да морамо намерно да поступамо рђаво према некоме да бисмо прекршили деонтолошке налоге, односно морамо промишљено да изаберемо рђав поступак.⁴⁶¹ Тако би изношење лажи проистекло из намере да се оствари обмана било кршење моралних заповести, док пропуштање да се саопшти истина то не би било – пошто није исход намере моралног делатника. Друго становиште усредсређује се на радњу проистеклу из делатникових обавеза као формативно начело моралног делања, премда не пориче значај намере као онога што претходи радњи. Према трећем становишту морално делање подједнако конституишу намере и радње, док заговорници четвртог становишта сматрају да ми треба морално да деламо када год наши избори поступака могу да донесу неку промену у стању ствари. Наведена становишта трпе озбиљне приговоре у погледу нарцистичког призвука због усредсређености разлога моралног делања на самог делатника.

Друга врста деонтолошких учења обухвата теорије усмерене на моралног корисника, које тежиште разматрања моралног делања стављају пре на права људи него на њихове дужности. Средишње право је право човека да се без његове изричите сагласности према њему не поступа као према пуком средству за остварење туђих циљева односно користи. Нико не сме да користи нечије тело, рад или надареност без пристанка те особе, јер је реч о праву које се сматра интринсичним добром. Деонтолошке теорије усмерене на моралног корисника испитују да ли би у неком случају тело, рад или надареност моралног корисника били средства којима би се произвели исходи које је могуће морално оправдати. Специфично обележје ове врсте деонтолошких теорија састоји се у томе што оне не допуштају принудну дужност да се помогне другоме. Примера ради, када би постојала каква снажна позитивна дужност особе А да помогне особама Б, В и Г – уз претпоставку да ће то ефикасније учинити ако принуди особу К да помогне особама Б, В и Г као да је то и њена

⁴⁶⁰ Larry Alexander and Michael Moore, “Deontological Ethics”, op. cit.

⁴⁶¹ Ненси Ен Дејвис, „Савремена деонтологија”, op. cit., стр. 306.

дужност, онда би особа А требало да изврши дужност да на овај начин не употреби особу К као средство. У супротном, извршена позитивна дужност не би била усмерена на права моралног корисника, већ би била оправдана разлозима узетим из консеквенцијалистичког инструментаријума, а као таква мора бити одбачена сходно праву да се не буде предмет присиле.⁴⁶²

Деонтолошке теорије усмерене на моралног делатника и оне усмерене на моралног корисника заједно пате од тзв. парадокса деонтолошког ограничења, који почива у тврдњи да човек не сме да прекрши деонтолошки схваћену дужност чак ни да би спречио више прекршаја других људи. Амерички филозофи Лери Александер и Мајкл Мур (Larry Alexander, Michael Moore) тврде да се парадокс састоји у следећем: ако је лоше то што је особа А употребила особу К као средство (једна употреба), зар онда не би требало да буде још горе ако би се десиле још две употребе људи као средстава? И ако јесте, зашто бисмо забранили особи А да употреби особу К, ако ће њено чињење спречити употребу још две особе.⁴⁶³ Филозоф деонтолошког опредељења који заступа теорије усмерене на моралног корисника одговорио би да повреда права особе К предузета да би се спречила повреда права друге две особе, заправо сама по себи представља употребу особе К као пуког средства ради користи те две особе. Ипак, зар није парадоксалније забранити употребу особе К ради спречавања употребе друге две особе него забранити употребу особе К ради стварања других врста користи за те две особе. Уколико су употребе људи као средстава лоше, није ли онда више употреба горе него мање? Ако је тако, зар не би онда било чудно осудити радње које производе боља стања ствари.

Предности деонтолошког модела огледају се превасходно у одговорности према конкретним људима и слободном простору који актер има у моралном деловању према породици и пријатељима у виду тзв. самореферентног алтруизма. Ми имамо дужности прво према нашим ближњима и дужности које настају из наших претходних радњи или из радњи других особа које су утицале на нас – нпр. дужност да испунимо обећање, надокнадимо штету или узвратимо услугу.⁴⁶⁴ Тиме се превазилази отуђујућа црта консеквенцијалистичког приступа, према којем нешто само треба (или не треба) да се учини, без спомињања делатника и односа које он

⁴⁶² Larry Alexander and Michael Moore, "Deontological Ethics", op. cit.

⁴⁶³ Ibid.

⁴⁶⁴ Џон Меки, *Етика*, op. cit., стр. 156.

има према особама на које је његово деловање усмерено. Деонтолошки приступ не само да наглашава важност концепта дужности – као једне од темељних идеја демократског политичког поретка и савремене јавне управе – него нам даје и могућност да морално деламо и више него што то од нас захтевају дужности. Деонтолошки модел етике даје јавном службенику универзалне и јасне смернице засноване на општеприхваћеним вредностима о томе какво се поступање у обављању јавних послова сматра етичким, те стога пожељним гледано из угла грађана.

Практична примена деонтолошког модела етике у раду јавне управе, схваћеног у чистом традиционалном облику, открива више унутрашњих мањкавости. Заступници деонтолошког модела трпе првенствено приговоре усмерене на апстрактну природу моралног учења које заступају, а које даје предност дужности, правди и осталим апстрактним начелима на штету моралних осећања, те жртвује заједницу у име пуне аутономије појединца. За разлику од нивоа филозофских расправа, на нивоу свакодневног живота морално расуђивање никада се не одвија у осамљености нити искључиво у виду испитивања налога појединачног разума, већ у међудејству чланова једне друштвене заједнице обликованој саосећањем и осећајем припадности некој групи.⁴⁶⁵ Френсис Бредли је критиковао деонтолошко становиште побијањем кантовске етике дужности због тога што је проистекла из погрешке настале апстраховањем у виду става да дужност треба испуњавати само ради дужности.⁴⁶⁶ Посматрано из консеквенцијалистичке перспективе, деонтолошка етика не може да покаже како дужност не почива у потпуности на моралној исправности или погрешности исхода изабраног смера деловања. Примера ради, ако је погрешно убијати јер је то лоше, онда деонтолог тешко може да рационално оправда ситуацију која захтева да починимо једно убиство да бисмо предупредили два потенцијална.⁴⁶⁷

Деонтолошко становиште засновано на тврдњи о плурализму дужности не испуњава теоријске захтеве моралне филозофије за једноставним мерилима просуђивања шта је добро а шта лоше, и подрива универзално важење моралних начела. Плурализам начела и дужности може да закочи рад јавног службеника, јер ће он у свакој

⁴⁶⁵ Judith A. Boss, *Ethics for Life*, op. cit., pp. 351–353.

⁴⁶⁶ Stewart Candlish and Pierfrancesco Basile, “Francis Herbert Bradley”, in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2009 Edition)*, On-line edition, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/spr2009/entries/bradley/>.

⁴⁶⁷ David McNaughton, “Deontological Ethics”, op. cit., p. 172.

конкретној ситуацији да се запита којој од више сукобљених дужности да да предност, или које начело да поштује. Чак и да обезбеди поуздан поступак за разрешавање сукоба између начела и дужности, остаје отворено питање да ли могућност да не следимо увек једно начело, односно могућност да изаберемо његово изузеће, заправо одриче универзалност тог начела. Поједини теоретичари решење виде у уградњи изузетака у само начело, чиме они престају да буду изузеци и постају део начела. Џејмс Свара предлаже да се у раду јавне управе примени тест разврставања сукобљених деонтолошких начела тако што би се прво утврдило која су све начела релевантна за дату ситуацију; ако је неко од начела примењивих на дату ситуацију уставног карактера, онда му треба дати претежност; у супротном, треба применити тест утврђивања претежности између *prima facie* дужности и конкретне дужности коју треба да извршимо у датој ситуацији.⁴⁶⁸

Следећи круг приговора разоткрива слабости деонтолошког модела етике посредством парадокса релативне строгости, који је изражен у тези да – премда су све дужности апсолутне – поједине дужности су ипак строжег карактера и на основу тога им треба дати предност над оним мање строгим. Увођење степеновања у просуђивање да ли је неки поступак добар или лош, недоследно је у односу на почетну тврдњу филозофа деонтолошког опредељења да је поступак добар или лош интринсично, тј. по својој унутрашњој природи. Степеновање има смисла једино у одмеравању казни за актера који је лоше поступио, па се онда прописује тежа казна за повреду строжије дужности или значајнијег права.

Деонтолошки модел показује слабе резултате у случајевима када фанатично поштовање моралних дужности може да доведе до катастрофалних последица. Најчешће навођен пример у литератури делује веома актуелно пошто заговорника деонтолошког модела ставља у моралну дилему да ли да одступи од апсолутне забране мучења ухваћеног терористе, како би сазнао информације о будућем планираном терористичком нападу и сачувао бројне невинне животе. Постоји више начина како заговорник овог приступа може да избегне дилему о катастрофалним последицама. На пример, радикални заговорник деонтолошког приступа може да призна да је тачно да морално исправни поступци понекада имају трагичне последице, али да је допуштање да до њих дође и даље исправан поступак јер почива

⁴⁶⁸ James H. Svara, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., p. 57.

на апсолутно важећој заповести о потпуном поштовању моралних дужности. Веродостојнији излаз из дилеме о катастрофалним последицама пружа тзв. деонтологија прага (*threshold deontology*), умерено деонтолошко становиште према којем нормe треба да доследно поштујемо без обзира на штетност изазваних последица али до одређене границе („праг”), када последица постаје у толикој мери страшна или кобна да у избору смера моралног делања добија довољну снагу да превагне над апсолутним поштовањем дужности.⁴⁶⁹ Наведено становиште намеће питање како поуздано утврдити где се тачно налази „праг” након којег последице добијају претежност над дужностима, те да ли је он непроменљив или се мења у зависности од неких чинилаца. Заговорници постојања устаљеног прага кажу да постоји одређена тачка ужаса преко које категоричке дужности губе апсолутно важење, док заговорници „клизеће скале” сматрају да се праг мења у сразмери са степеном погрешности поступка.

Заступник деонтолошког модела може да избегне дилему о катастрофалним последицама позивањем на тврдњу да такви случајеви никада ни не долазе на дневни ред истинског моралног делатника, зато што је неморално чак и разматрати кршење моралних дужности или се о таквим случајевима смештеним иза границе морала ни не размишља – једноставно се делује. Постоји и могућност да у потпуности раздвојимо моралне оцене поступака од похвалности или срамотности самог делатника, па ћемо тако за мучитеља ухваћеног терористе који спасава невинe животе рећи да је његов поступак морално погрешан, али је мучитељ као делатник морално вредан хвале. Заговорник деонтолошког модела може да покуша да изађе из моралне дилеме тако што ће разликовати моралне разлоге за поступање од разлога насталих пажљивим разматрањем ситуације (*all-things-considered reasons*) уз образложење да, док морални разлози налажу послушност деонтолошким нормама – чак и по цену катастрофалних последица, разлози настали пажљивим разматрањем ситуације нас често усмеравају да чинимо другачије.

Модел етике врлине

Видели смо у претходном одељку да ваљана примена деонтолошког модела захтева познавање моралних начела и норми и дедуктивне способности које омогућавају

⁴⁶⁹ Више о деонтологији прага погледати у: Alon Harel and Assaf Sharon, “What is Really Wrong with Torture?”, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 6, No. 2, May 2008, pp. 246–249; Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Blackwell Publishers, Oxford, 1999, pp. 28–33.

њихову правилну примену на конкретне ситуације. Међутим, филозофи деонтолошког приступа као да заборављају или су невољни да признају да је за придржавање моралних начела и норми једнако важан лични карактер, зато што чини срж човековог моралног живота. Врлине и начела нису међусобно супротстављени, већ би се пре могло рећи да се допуњују и узајамно подупиру. Због тога је читав један модел етике – модел етике врлине, усмерен на пружање одговора на питања попут: каква смо особа у смислу карактерних црта и какви би требало да будемо; шта је добар живот и какву улогу у њему игра врлина; колико су строги захтеви за моралним поступањем итд. Најопштије речено, морална врлина је свеобухватан квалитет изврности карактера, изражен у целовитости нечије личности или диспозицији да се из навике поступа са бригом и поштовањем према остварењу властите и туђе добробити.⁴⁷⁰ Врлина има вредност сâма по себи, а не само као јемац поузданог избора смера делања.

Уместо одговора на питање које то особине неке радње творе разлог да је предузмемо, етику врлине занима какав је морални делатник као личност – какве су његове карактерне црте или да ли је он особа од интегритета – а не радња издвојена од актера. Етика врлине критикује истрајавање филозофа који заговарају деонтолошки приступ на дефинисању тачних моралних начела на основу којих можемо да извучемо закључке како треба да поступамо у конкретним животним ситуацијама. Заступник деонтолошког приступа може да каже да је његов разлог што говори истину тај што је изношење истине сагласно категоричком императиву. Реч је о особини радње изношења истине и она је сасвим различита ствар од карактерне особине искрености. Сличан приговор може да се упути и утилитаристима зато што често наглашавају да њихов модел претпоставља да људи треба да теже развијању доброг карактера, пошто добре црте личности увећавају општу корист. Ипак, мало је вероватно да се појединац морално узорно понаша мотивисан повећањем опште користи, а скоро је извесно да тако уопште не размишљају особе чији живот оцењујемо светачким или јуначким.

Као и код претходна два етичка модела, у академској заједници присутно је вишегласје у погледу одређења садржине и улоге модела етике врлине, али се бројна виђења могу грубо разврстати у две опречне групе схватања. Према радикалним

⁴⁷⁰ Judith A. Boss, *Ethics for Life*, op. cit., p. 401.

схватањима, исправно је оно поступање за које врли морални делатник просуди да је исправно. Нагласак је на одговарајућој осећајности која, подупрta искуством и проницљивошћу, моралном делатнику даје способност да исправно просуди разлоге за поступање на одређен начин, пре него што би му то омогућило слепо придржавање унапред утврђених правила.⁴⁷¹ Како морална осећања имају суштинску улогу у одређивању како треба да поступамо и у мотивацији моралног делатника, радикално схватање одлучно поставља модел етике врлине као надмоћнији у односу на друга два модела. Наведено схватање трпи озбиљан приговор да у сложеним животним ситуацијама може да се деси да морални делатник заснује морални суд на разлозима рационално изведеним из оскудних или нетачних информација. Према умереним схватањима, модел етике врлине треба да послужи као корективни механизам за разнолике недостатке деонтолошког и консеквенцијалистичког модела, будући да наглашава значај јачања способности имагинације, распознавања и просуђивања о томе које околности и чиниоци неке конкретне животне ситуације треба да се узму као претежни разлози за избор смера деловања.⁴⁷²

Основне мисаоне матрице према којима је саткан савремени модел етике врлине нису нове и заступници овог модела оживљавају идеје старе више од два миленијума. Зачеци етике врлине воде нас на путовање кроз време назад у зрело доба старогрчке упитаности о смислу људског живота. Сократ први поставља средишње питање античке моралне филозофије – како човек треба да живи. Сократ, а потом Платон и Аристотел одговарају да човек треба да води живот испуњен врлином (*ἀρετή*), а главни филозофски задатак јесте потрага за начином који омогућава врло живљење у оквирима тадашње политичке заједнице – полиса. Старогрчка реч *ἀρετή* уобичајено се преводи у смислу изврности сваке врсте, али се може тачније дефинисати као „бити најбољи што можеш” или „досегнути свој највиши људски потенцијал”.

За Сократа врлина и знање су истоветни у смислу да човек који, првенствено, познаје властите способности, ограничења, мотиве и темперамент, а потом зна и шта је исправно – једноставно поступа исправно; нико не бира са знањем да чини зло.⁴⁷³ Сократ врлине заправо види као облике сазнања, па тако, на пример, спознаја правде

⁴⁷¹ Rosalind Hursthouse, “Virtue Ethics”, in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2012 Edition)*, On-line edition, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/spr2012/entries/ethics-virtue/>.

⁴⁷² Ibid.

⁴⁷³ Фредерик Коплстон, *Историја филозофије*, Том I: Грчка и Рим, op. cit., стр. 144.

и постајање праведним одигравају се истовремено. У стварности постоји само једна врлина, а то је увиђање шта је истински добро, тј. шта је то што нас води душевном складу, а последица тог увиђања је сазнање да се врлина учи кроз самоспознају и њено стално преиспитивање и вредновање.⁴⁷⁴

У средишту Платоновог етичког учења налази се идеја о стремљењу сваког човека ка постизању највишег добра поистовећеног са истинском срећом, а будући да обе сврхе претпостављају спознају божанског деловања у свету може се рећи да се највише добро подудара са развојем човека као умног и моралног бића.⁴⁷⁵ На трагу Сократовог изједначавања врлине и знања у смислу да се врлина може сазнати и научити, Платон тврди да само мудар човек тежи оном што је истински добро и корисно, а неразорит за оним што је штетно. Четири основне врлине – мудрост, храброст (одважност), умереност и праведност, стапају се у целину јер представљају израз познавања онога што је истински добро и начина како да се постигне то добро.⁴⁷⁶ Платон у *Држави* наглашава да је праведан човек срећан зато што је његова душа складно устројена, док је душа неправедног човека у хаотичном стању.⁴⁷⁷ Човек стога не чини рђаве ствари намерно или са знањем, већ бира лош поступак под видом добра, односно замишља као да је он нешто добро. Чак и човеку који препознаје шта је истински добро страсти могу привремено да изобличе расуђивање, али је тада он сâм одговоран за такво стање ствари.

Попут свог професора Платона, Аристотел је разуму придавао улогу контролора ирационалног дела човекове личности, из којег извиру страсти и пожуда, и учио је да је једино живот у складу са разумом добар и као такав води постизању блаженства и унутрашње душевне хармоније. Неморалност потиче из душевног нереда, а врлина управо служи као корективни механизам усмерен да нам помогне да промишљањем успешно одолимо страстима и импулсима. Аристотелова етика почива на идеји да је Творац све ствари на свету, па и човека, сачинио са сврхом (*τέλος*). Човек има сврху која представља његову подесну улогу и циљ у животу. Испуњавање те улоге и достизање тог циља доносе човеку осећај задовољства, лепоте и среће. У мноштву циљева које можемо да имамо у животу као највиши се издваја блаженство (*εὐδαιμονία*). Због тога је за Аристотела морално исправно само

⁴⁷⁴ Ibid., стр. 147.

⁴⁷⁵ Ibid., стр. 251.

⁴⁷⁶ Платон, *Држава*, БИГЗ, Београд, 2002, стр. 103–135.

⁴⁷⁷ Ibid., стр. 134.

оно делање које води ка човековом блаженству као највишем, истинском добру, схваћеном као свеобухватан процват и сазревање човекове личности који се одигравају током читавог живота:

(...) за човека највеће добро (је) у раду душе према њеној врлини, или ако има више душевних врлина, према најбољој и најсавршенијој. И то у току целог живота. Јер, једна лапа не чини пролећа, а исто тако ни један дан, па, према томе, не може један дан или кратко време да учини човека ни блаженим ни срећним.⁴⁷⁸

Врлина схваћена као деловање у складу са интелектуалним и моралним врлинама јесте избор начина понашања у складу са правом мером, коју Аристотел схвата као средину у смислу уравнотеженог избора разумног човека између два могућа рђава смера – између претеривања и заостајања за потребном мером у осећањима и поступцима.⁴⁷⁹ Крајности између којих бирамо представљају поларне дефицитарне могућности у премощавању које нека особа предузима према другима у различитим аспектима саживота, па се може рећи да се ми понашамо тако да уједно останемо у равнотежи између губитка односа са другима и губитка самог себе.⁴⁸⁰

Човек не постаје добар нити чини добра дела пуким сазнањем врлине, па је стога неопходно свакодневно вежбање врлине:

(В)рлина није само способност да се човек равна према здравом разуму, она мора бити с њим нераздно повезана [то јест, да имплицира поседовање здравог разума] (...) није могуће бити моралан без практичне мудрости, као што је немогуће и имати практичне мудрости без моралних квалитета.⁴⁸¹

Будући да се, према Аристотелу, рађамо само са способношћу да стекнемо морална својства, једини начин да их усвојимо и развијамо јесте стицањем навике да морално исправно поступамо: „(...) уздржавајући се од чулних врлина ми постајемо умерени, а кад смо већ постали умерени, онда смо утолико пре способни да се уздржавамо”.⁴⁸² Пошто посредством врлине развијамо способност да правимо избор смера деловања

⁴⁷⁸ Аристотел, *Никомахова етика*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 2003, стр. 13.

⁴⁷⁹ Ibid., стр. 34–40.

⁴⁸⁰ Ernst Tugendhat, *Predavanja o etici*, op. cit., str. 222.

⁴⁸¹ Аристотел, *Никомахова етика*, op. cit., стр. 133.

⁴⁸² Ibid., стр. 29.

у случајевима моралних дилема, и такво одлучивање је производ воље и засновано је на расуђивању, онда расуђивање, према Аристотеловом виђењу, мора да буде истинито и хтење исправно да бисмо начинили исправан моралан избор.

Интелектуалне врлине су оне које нам помажу да истинито сазнајемо свет око себе (чисто сазнање), а моралне врлине оне које се тичу осећања, хтења и делања и усмерене су на нашу вољу, чија је слобода први услов моралног деловања. Интелектуалне врлине се деле на сазнавачке, које су усмерене на стицање знања о непроменљивом и нужном, и расуђивачке (процењивачке), које су окренуте оном што је могуће у променљивом свету људских односа. За Аристотела нема ваљаног моралног одлучивања ни без врлине нити без практичне мудрости (*φρόνησις*) као подврсте расуђивачких интелектуалних врлина: „(в)рлина постиже да човек изабере правилан циљ, а практична мудрост му обезбеђује правилна средства за постизање тог циља”.⁴⁸³ Шта треба чинити или не чинити у стању је да одлучи само човек који има развијену практичну мудрост, која помаже не само у доношењу судова о нечему упркос личним жудњама или склоностима, него и у извршавању подстакнутом разлозима који воде до неког замишљеног добра. Врлина као диспозиција за прављење исправних моралних избора у крајњем исходу води развијању доброг карактера. Аргумент против „етике правила” који се данас може применити у критици консеквенцијалистичког и деонтолошког модела, Аристотел даје у расправи о правној врлини једнакости (*ἐπιείκεια*), где примећује да је примена правила незграпна алатка за решавање моралних дилема у сложеним животним ситуацијама. Због тога је јаз између права и стварности неопходно обогатити практичном мудрошћу, односно осетљивошћу морално истакнутим обележјима неке ситуације која измиче доследној употреби прописаних правила.

Елизабет Енскомб обновила је у двадесетом веку филозофска разматрања о врлини као алтернативи основним идејама консеквенцијализма, деонтологије и контрактуалистичких теорија. Енскомбова критикује консеквенцијализам као приступ који оставља моралном делатнику отворен простор да одобрава злодела – нпр. превентивно убиство неке особе само на основу сумње да је бомбаш самоубица. Енскомбова одбацује и идеју аутономије у кантовској етици као некохерентну, јер је погрешно тражити темељ морала у идејама попут дужности и обавезе, пошто су оне

⁴⁸³ Ibid., стр. 131.

у суштини легалистичке по природи и посредно упућују на неког врховног божанског законодавца као њихов крајњи извор.⁴⁸⁴ Зато она указује на неопходност повратка савремене етичке мисли Аристотеловом учењу као извору и залаже се за употребу „пуних” концепата, као што су „праведно”, а напуштање „танких” концепата којима недостаје садржина ван одређене метафизичке перспективе као што је, на пример, „морално погрешно”. Ипак, оправдано се поставља питање да ли је данас могуће оживети врлине аристократије старогрчког полиса – и то у идеалистичком тумачењу Аристотела, будући да је он у суштини био једно недемократско друштво испод минимума модерних стандарда поштовања основних слобода и људских права.⁴⁸⁵

Енскомбова наглашава значај врлине за морално деловање на примеру проблема који настају у примени тзв. доктрине двоструког учинка (*doctrine of double effect*).⁴⁸⁶ Према доктрини двоструког учинка, морални делатник предузима радњу која има два исхода – један је добар, а други лош. Поступање моралног делатника може бити дозвољено упркос лошем исходу на основу аргумента да је делатник предузео радњу са намером да произведе добар исход, док је лош исход био предвиђен али није намераван. На први поглед, морални делатник вољно бира оба исхода, али према заговорницима ове доктрине он сноси пуну одговорност само за онај намеравани исход. Енскомбова оповргава описану доктрину на становишту да делатник мора да одмери и предвиђен лош исход, јер би у супротном поступио неодговорно. Енскомбова као противпример наводи случај слуге који свом газди, који је лопов, држи мердевине док овај проваљује и пљачка туђу кућу. Према доктрини двоструког учинка, слуга би могао да своје саучесништво у крађи оправда намером да сачува посао, али Енскомбова сматра да је реч о неморалној радњи.

На представљену критику доктрине двоструког учинка одговара Џозеф Бојл (Joseph Boyle) тврдњом да ненамеравани исход није вољно изабран, у смислу моралног избора који производи обавезе за актера, иако делатник зна да ће он наступити као резултат његове радње. Према Бојлу, предвиђене последице – премда урачунате у

⁴⁸⁴ G. E. M. Anscombe, “Modern Moral Philosophy”, *Philosophy*, Vol. 33, No. 124, January 1958, преузето са: www.philosophy.uncc.edu/mleldrid/cmt/mmp.html.

⁴⁸⁵ Грег Пенс, „Теорија врлине”, у: Питер Сингер (ур.), *Увод у етику*, оп. cit., стр. 367.

⁴⁸⁶ Alison McIntyre, “Doctrine of Double Effect”, in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2011 Edition)*, On-line edition, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/fall2011/entries/double-effect/>.

промишљање које је довело до избора радње – нису урачунате тако да би се могле сматрати вољно изабраним.⁴⁸⁷ Предвиђен лош исход није разлог за делање, већ пре фигурира као околност упркос којој морални делатник предузима радњу. На наведени аргумент, Енскомбова узвраћа примером америчког председника Трумана који је наредио бацање атомских бомби на Хирошиму и Нагасаки. Она сматра да је Труманов поступак морално погрешан јер је са намером и знањем проузроковао патњу огромних размера за цивилно становништво, која се могла избећи избором неког другог могућег смера делања. Америчко бомбардовање јапанских градова не може се морално оправдати аргументом да лоше последице тог чина нису биле намераване, мада предвиђене, већ да је једина намера била да се што пре окончају борбе.

Други значајан савремени заступник етике врлине који црпи идеје из Аристотеловог етичког учења је Аластер Макинтајер, за којег је морално просуђивање исправности или погрешности поступака везано за рационалност моралног делатника, која га логички обавезује на поштовање моралних правила.⁴⁸⁸ Попут Аристотела, овај филозоф рационалност у моралном одлучивању повезује са телеолошком претпоставком о датости крајње сврхе и циља човековог живота, па тиме и практичног деловања упражњавањем врлина. Средишњи рационални елемент врлог поступања изражава се у склоности да се тако делује, коју уобличава гајење врлина кроз чињење низа рационалних избора усмерених на могуће начине постизања крајње сврхе. Макинтајер уводи сопствени појам праксе као суштински концепт у његовом учењу о врлини и дефинише га на следећи начин:

Под „праксом” подразумевам било коју кохерентну и сложену форму друштвено установљене кооперативне људске делатности којом се остварују добра која се налазе у унутрашњем односу са том активношћу током покушаја да се постигну они стандарди изврности који одговарају и који делимично дефинишу тај облик делатности са резултатом систематског проширивања људских моћи да остваре ту изврност и људских схватања обухваћених циљева и добара.⁴⁸⁹

⁴⁸⁷ Rosalind Hursthouse, “Virtue Ethics”, op. cit.

⁴⁸⁸ Аластер Макинтајер, *Трагање за врлином*, Плато, Београд, 2006, стр. 92.

⁴⁸⁹ Ibid., стр. 240.

Свака пракса претпоставља стандарде изврности и придржавање правила, што значи да ступањем у неку праксу ми прихватамо ауторитет тих стандарда и према њима просуђујемо и равномо сопствено понашање.⁴⁹⁰ Позивањем на врлине као добра, ми дефинишемо лични однос према другим људима са којима делимо сврхе и стандарде праксе. Врлине су стечене људске особине чије поседовање и упражњавање тежи да нам омогући да постигнемо она добра која се налазе у унутрашњем односу према пракси.⁴⁹¹ Утолико врлине подржавају праксу тако што мотивишу учеснике да савладају све препреке на путу ка остварењу њене крајње сврхе, додељујући им унутрашња и спољашња добра. Унутрашња добра Макинтајер види као добра која се остварују искључиво учешћем у пракси и њихово остварење доноси добробит целој заједници која је укључена у неку праксу; спољашња добра су, пак, она чије постизање доноси добробит само појединцу и плод је такмичења између учесника неке праксе, где једни постају губитници а други добитници.⁴⁹²

Макинтајеров спој идеје врлине и концепта праксе чини се да је примењив на сваку професију, па и на јавну службу. Будући да су идеал и стваралачке могућности праксе јавних послова увек рањиве на коруптивне обрасце понашања присутне у институцијама демократског политичког поретка, модел етике врлине пружа ваљану заштиту. Према заједничкој оцени америчких професора теорије јавне управе Томаса и Синтије Линч (Thomas Dexter Lynch, Cynthia E. Lynch), заговорници деонтолошког и консеквенцијалистичког модела посматрају професију јавног службеника као поприште на којем се сваки чиновник бори да оствари сопствену замисао доброг живота, а законодавној власти одричу право да у прописе угради моралне вредности и начела.⁴⁹³ Насупрот томе, модел етике врлине од јавних службеника захтева вежбање врлине и охрабрује развој и оснаживање моралног просуђивања, које треба да се темељи на сврси професије дефинисаној у оквирима еснафа. Струковна удружења јавних службеника прописују опште стандарде изврности, а законодавна власт треба да створи нормативни амбијент погодан за развој моралног просуђивања чиновника.

⁴⁹⁰ Ibid., стр. 243.

⁴⁹¹ Ibid., стр. 244.

⁴⁹² Ibid., стр. 241–244.

⁴⁹³ Thomas Dexter Lynch and Cynthia E. Lynch, "Aristotle, MacIntyre, and Virtue Ethics", in: Thomas D. Lynch and Peter L. Cruise (eds), *Handbook of Organization Theory and Management: The Philosophical Approach*, op. cit., p. 69.

Током последњих десетак година филозофи који заговарају етику врлине пренели су тежиште испитивања на улогу наших жеља када одлучујемо који смер деловања је морално исправан у некој конкретној животној ситуацији. Филипа Фут (Philippa Foot) критикује деонтолошки и утилитаристички приступ зато што занемарују значај интегритета моралног делатника за морално одлучивање тиме што тврде да се, сходно начелу корисности и категоричком императиву, морални разлози за предузимање неке радње разматрају независно од жеља делатника.⁴⁹⁴ Футова напротив тврди да се морални разлози итекако ослањају на жеље моралног делатника, па особу која, на пример, доследно поступа незахвално можемо описати као незахвалну; обрнуто посматрано, незахвална особа има разлог да буде захвална у односу са другим људима само ако добије такву жељу и ако се потом у њеној вољи појави хтење да ту жељу оствари. Поједини савремени заступници модела етике врлине, попут Лоренса Блума (Lawrence Blum), увели су идеју емоционалне бриге за друге као окосницу моралног деловања, како би снажније указали на важност унутрашњег психолошког живота делатника за ваљано испуњавање дужности.

Карактерне црте у личности које подупиру живот у складу са врлином могу се једино развити у међудејству чланова једне заједнице, које са собом носи стално практиковање врлине у конкретним друштвеним односима. Премда је врлина неоспорно производ социјализације, Бернард Вилијамс упозорава да планска култивација врлина наилази на препреку у виду погрешног преусмеравања етичке пажње са размишљања о властитим поступцима на размишљање о томе како други виде или коментаришу наше поступке.⁴⁹⁵ Усвајање врлине може да буде успешно само ако појединац сопственим деловањем постојано опонаша оно што је исправно, а да при томе не осећа никакав унутрашњи отпор и да то не чини зарад неке друге сврхе.⁴⁹⁶ Врлина коју прати истинска морална слобода настаје тек када је појединац спреман да, ако дође до сукоба међу разлозима деловања, властиту добробит ограничи зарад морала. Другим речима, морално је добар само онај ко покуша да помогне другоме у ситуацији где му се не нуди награда, нити му прети казна ако не помогне. Отфрид Хефе напомиње да се карактерна врлина никако не сме сматрати

⁴⁹⁴ Roger Crisp, "Virtue Ethics", in: Edward Craig (ed.), *The Shorter Routledge Encyclopedia of Philosophy*, Routledge, Oxon and New York, 2005, p. 1044.

⁴⁹⁵ Бернард Вилијамс, *Етика и границе филозофије*, op. cit., стр. 19–22.

⁴⁹⁶ Више о врлини видети у: Отфрид Хефе, *Умеће живљења и морал: или усрећује ли врлина?*, op. cit., стр. 133–146.

средством за неку другу сврху, него се мора увежбавати и извршавати једино ради себе саме.⁴⁹⁷ Изложену тезу о важности врлине по себи потврђују налази појединих емпиријских истраживања у области психологије. На пример, Ен Колби и Виљем Дејмон (Anne Colby, William Damon) дошли су до закључка да особе са високим степеном моралне посвећености бризи о другима то чине на спонтан начин, без осећаја жртвовања. Колби и Дејмон су опазили да врли људи једноставно уживају да поступају врло, тј. код њих нема борбе са искушењима која наводе на одступање од врлог делања.⁴⁹⁸ Штавише, од врлих особа често очекујемо спремност да поступају изнад уобичајених захтева „свакодневног” морала и тако поставе узор понашања за све остале чланове заједнице.

Примена модела етике врлине у раду јавне управе има више предности. Аристотелова идеја крајње сврхе може да буде значајна потпора етичкој концептуализацији професије јавног службеника, јер наглашава улогу јавне управе у политичком поретку изражену у добронамерној потрази за јавним интересом и његовој заштити у име осталих чланова политичке заједнице. Премда су према правима која уживају изједначени са суграђанима, од јавних службеника се очекује јача мотивација да се баве јавним питањима него што је случај са „обичним” грађанима, будући да су им на старање поверени јавни послови и пратећа овлашћења. Због тога службеници морају да буду особе чврстог личног интегритета, отпорне на изазове које са собом носи учешће у власти, те да су својевољно и у доброј вери изабрали да се професионално старају о јавном интересу.

Упркос повећаном броју објављених радова у последње три декаде усмерених на критику деонтолошког и консеквенцијалистичког приступа са становишта етике врлине, заступници модела етике врлине и даље представљају мањинску струју у савременим академским расправама.⁴⁹⁹ Слаба привлачност идеала врлог живота међу становништвом постиндустријских полиархија све мање склоном поштовању верских ауторитета, једно је од могућих објашњења мале популарности етике врлине међу теоретичарима јавне управе. Постепена секуларизација свих димензија друштвеног и индивидуалног подручја живота унела је световне појмове врлине, који су релативизовањем постали вишезначни, па самим тиме и мање јасни у

⁴⁹⁷ Ibid., стр. 141.

⁴⁹⁸ Истраживање наведено према: Judith A. Boss, *Ethics for Life*, op. cit., p. 433.

⁴⁹⁹ Rosalind Hursthouse, “Virtue Ethics”, op. cit.

погледу садржине. Врлина одвојена од коначних истина било које богообјављене религије губи телеолошки смисао у доба превласти постмодерне интелектуалне парадигме о крају великих нарација, из којег проистичу хетерогеност, плурализам и локалност истине.⁵⁰⁰ Савремени немачки филозоф Ернст Тугендхат упозорава да је сâм појам врлине проблематичан за дефинисање у погледу опсега универзалног важења, зато што сваки етичар заступник овог становишта наводи сопствени списак састављен од различитих врлина и зато што се врлина као диспозиција воље може посматрати двоструко: као карактерно својство које води личној добробити и као својство које је морално по себи, јер је похвално из угла оних који га тако просуђују.⁵⁰¹

Морално филозофско учење у чијем се средишту налази идеја о значају врлине сâме по себи чини се да не пружа довољно јасне формалне смернице за морално исправно одлучивање у свакодневним ситуацијама, зато што је више усмерено на перспективу појединца узетог издвојено од политичке заједнице и процеса обликовања, усвајања и спровођења јавних политика. За јавног службеника узор понашања неког светог човека тешко да је примењив у обављању свакодневних радних задатака. Следећа примедба на рачун модела етике врлине почива у аргументу да је модел, узет појединачно, непотпун за примену у раду јавне управе, јер пропушта да нагласи важност сагледавања моралне исправности или погрешности радњи. На пример, отвара се питање како могу да будем праведан у професионалном обављању јавних послова ако, према заступницима етике врлине, не треба да своје поступање саобразим начелу праведности. Мада већину врлина усвајамо кроз васпитање и сазревање, оне су превише једноставне да би се могле непосредно применити у сложеним ситуацијама какве се често појављују у деловању јавне управе. Ослањање моралног одлучивања искључиво на карактерне особине такође отвара питање могућности стварног разграничења „приватног” од „јавног” унутар личности чиновника. У случају унутрашњег сукоба приватних врлина јавног службеника које је усвојио током социјализације са врлинама које владајућа елита ауторитативно и легитимно установљава посредством политичког процеса, врло је вероватно да ће тај

⁵⁰⁰ О постмодерном виђењу истине погледати у: Paul Sheehan, “Postmodernism and philosophy”, in: Steve Connor (ed.), *The Cambridge Companion to Postmodernism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pp. 28–30.

⁵⁰¹ Ernst Tugendhat, *Predavanja o etici*, op. cit., str. 200–202. Списак основних врлина које утврђују различити теоретичари видети у: James H. Svara, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., p. 50.

расцеп неповољно утицати на способност службеника да ваљано морално расуђује у примени дискреционих овлашћења.

Синтетички модел етике јавне управе

Разноликост филозофских учења и секуларних идејних традиција садржаних у приказаним моделима етике јавне управе указује да питање „шта да чиним да бих поступио морално исправно” нема једнозначан одговор. Сваки од три представљена етичка модела пружа увиде у то како јавни службеник може ваљано морално да одлучује у шкакљивим ситуацијама у које доспева примењујући јавна овлашћења; међутим, сва три модела узета понаособ носе са собом и бројне мањкавости. Предности и мане трију модела етике јавне управе предмет су сталних академских расправа о томе који је модел најбољи за практичну примену. Ма колико да су плодна, бескрајна теоријска спорења тешко да су од помоћи јавним службеницима затрпанним хрпом дневних рутина. Када чиновник у практичном делању промишља појединачан случај, присиљен да дела одмах по одлуци, обично придаје прекомеран значај захтевима или разлозима које опажа непосредније на штету оних којима би у мирнијем и непристраснијем просуђивању придао одговарајућу, већу важност.⁵⁰² Чини се да до погрешне процене не би требало да дође ако се унапред утврде модели исправног етичког одлучивања, али се поставља питање како направити тачну „мерну линију” и према њој равнати рад јавних службеника.

Концепт паралакса који је разрадио словеначки филозоф Славој Жижек можда може да нам пружи смернице како ваљано да сагледамо представљене моделе етике јавне управе. Паралакс се појављује тамо где постоје тачке гледишта које стоје једна насупрот другој, али нису нужно супротстављене једна другој. Жижек дефинише паралакс као видљиво померање једног објекта (промена његовог положаја у односу на окружење) проузроковано променом у положају из којег се посматра и која нам даје нови правац видика.⁵⁰³ Разлика у посматрању није једноставно „субјективна” због чињенице да се исти објекат посматра из две различите перспективе или тачке гледишта. Паралактички премештај нам не омогућава да разрешимо противречности нити нам указује на јединство наизглед дихотомних позиција, већ нам шири видик и омогућава нам да обухватимо различите перспективе у исти мах. Сликвито речено,

⁵⁰² Џон Меки, *Етика*, op. cit., стр. 154.

⁵⁰³ Slavoj Žižek, *The Parallax View*, The MIT Press, Cambridge (MA) and London, 2006, p. 17.

паралактички померај не ставља предњу страну новчића наспрам стражње, него окреће новчић тако да можемо да осмотримо оба лица истовремено.

Синтетички модел етике јавне управе на паралактички начин треба да обухвати све три основне перспективе расуђивања и оправдавања моралних одлука о избору смера деловања. Виљем Френкена (William Frankena) је још шездесетих година минулог века тврдио да су консеквенцијалистичко, деонтолошко и становиште врлине међусобно повезани преваходно зато што се узајамно допуњују.⁵⁰⁴ Према овом теоретичару, утилитаризам је неприхватљив за јавну управу без деонтолошког сидришта, што се може видети на примеру давања претежности правилу које доноси мању добробит али је праведније, над правилу које производи већу укупну корисност али је мање праведно. Деонтолошко просуђивање зависи од утилитаризма тако што се поштовање дужности и начела не може остваривати потпуно одвојено од унапређења највећег добра за највећи број и без укључивања начела корисности.⁵⁰⁵ Френкена такође наглашава да су и начела и врлине међузависне утолико што је тешко замислити делање у складу са деонтолошким начелима без развијања диспозиције у карактеру јавног службеника за поступање сагласно моралним начелима уопште. У супротном би врло деловање било подстакнуто на *ad hoc* основи – било разлозима прагматичне разборитости било простим алтруистичким импулсом. Дин Геурас и Чарлс Гарофало предлажу да се три етичка модела обједине на оперативном нивоу применом синтетичке листе питања, која јавни службеник треба да размотри пре него што донесе одлуку у конкретном случају, у којем се суочио са моралном дилемом (*Дијаграм 2*).⁵⁰⁶ Творци признају да је листа вероватно непотпуна и да је нереално очекивати да она може да послужи као својеврсна математичка формула за прецизно етичко одлучивање, али је извесно да олакшава морално просуђивање, поготово у случајевима када одговори на сва питања наводе на заједнички закључак, односно препоручују исти смер деловања.

⁵⁰⁴ Више у: William Frankena, *Ethics*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (NJ), 1963, pp. 29–33, 53 (наведено према: James H. Svava, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., pp. 65–66).

⁵⁰⁵ Ibid.

⁵⁰⁶ Наведено према: Dean Geuras and Charles Garofalo, *Practical Ethics in Public Administration*, op. cit., pp. 61–62.

Дијаграм 2: Синтетичка листа питања као оперативно обједињавање три основна модела етике јавне управе

Консеквенцијалистичка питања

Које су последице радње коју намеравам да предузmem?

Шта су дугорочни исходи те радње?

Да ли радња коју намеравам да предузmem унапређује највећу срећу за највећи број?

Деонтолошка питања

Које начело да применим у овом случају?

Да ли начело које намеравам да применим у овом случају могу доследно да применим и на све сличне случајеве?

Да ли начело које намеравам да применим може да се сматра потенцијално универзалним начелом поступања?

Који смер деловања на најбољи начин отелотворује идеал да се према свим људима треба односити као према сврхама по себи?

Који смер деловања на најбољи начин отелотворује и најпуније остварује идеал друштва слободних и одговорних појединаца чији крајњи циљеви се међусобно подржавају, пре него да се сукобљавају?

Питања етике врлине

Које карактерне особине изражава радња коју намеравам да предузmem?

Које ефекте ће моја радња имати на мој карактер?

Које ефекте ће моја радња имати на карактере осталих људи?

Да ли је радња коју намеравам да предузmem радња коју би предузела особа чијем карактеру бих могао да се дивим?

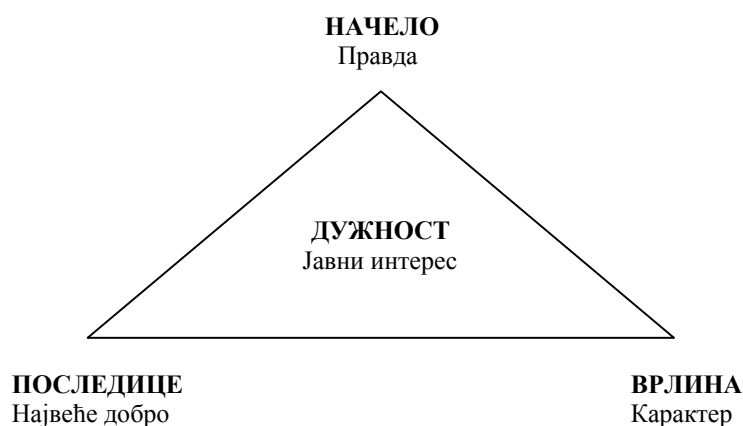
Извор: Dean Geuras and Charles Garofalo, *Practical Ethics in Public Administration*, op. cit., pp. 61–62.

Џејмс Свара сматра да се три основна модела етике јавне управе заправо узајамно подупиру и зато предлаже примену синтетичког модела у виду тзв. етичког троугла (Дијаграм 3).⁵⁰⁷ Етички троугао обликују правда као врховно начело, највеће добро

⁵⁰⁷ Опширније о моделу етичког троугла погледати у: James H. Svava, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., pp. 67–68.

као идеална последица моралног одлучивања и карактер као идеалан израз врлине, док се у центру тако створеног простора налази се јавни интерес као највиша дужност и средишњи идеал деловања јавне управе. Модел троугла сликовито исказује идеју да јавни службеник треба да делује у оквиру дужности усмерених на унапређење јавног интереса тако да увек осигура равнотежу између начела, добрих исхода и врлине. Сваки излазак из етичког троугла приликом моралног просуђивања о смеру деловања у неком конкретном случају, води у опасност упадања у клопку слабости сваког од три основна етичка модела. Останак чиновника у простору троугла осигурава да ће: 1) ригидно придржавање правила увек бити уравнотежено разматрањем начина остварења највећег добра и како се може бити привржен врлини у датој ситуацији; 2) дезоријентисана потрага за врлином бити уравнотежена указивањем на начела и преусмеравањем пажње на процену последица; и 3) потрага за најкориснијим исходом без укључења моралних импликација бити уравнотежена провером примењивог начела и хуманизована повратком врлинама.

Дијаграм 3: Модел етичког троугла



Извор: James H. Svava, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., p. 67.

Закључак

Укратко представљени синтетички модели етике јавне управе чини се да успешно превладавају спор који настаје између заговорника консеквенцијалистичког и деонтолошког модела када год треба одговорити на питање да ли увек треба да поступамо тако да произведемо најбоље могуће последице у целини, или постоје неке ствари које треба учинити и/или неке које се не смеју учинити, ма какве биле последице. Бројни недостаци у квалитету и сигурности прорачунавања могућих последица избора наших радњи указују на потребу да се поступање јавних службеника, који по природи посла доносе одлуке у сложеним ситуацијама, првенствено саобрази унапред утврђеним начелима и да се смести у оквир поверених јавних дужности. Чак и у најригиднијем, кантовском тумачењу, чини се да деонтолошки модел пружа довољно простора за квалитетан избор морално исправних смерова деловања при спровођењу прописа и јавних програма, посебно ако је нормативни оквир осмишљен тако да подржава остварење јавних интереса и циљева уобличених у политичком процесу и делотворно спречава њихово угрожавање.

Морално просуђивање засновано на начелима и дужностима тесно је повезано са савременим концептом људских права и основних слобода, онако како је он нормативно уобличен у одредбама бројних међународних конвенција и других правно необавезујућих докумената, националних устава и закона, али и како је протумачен у пракси међународних и националних судова. Не мање важан разлог зашто дајемо првенство деонтолошком моделу етике јавне управе је и тај што морална обавеза доследног поштовања унапред дефинисаних начела и дужности води, макар делимично, предвидивости одлучивања јавних службеника и тиме на дужи рок посредно учвршћује правну сигурност. Чист деонтолошки модел могуће је допунити предностима деонтологије прага и утилитаризма правила, како би се у морално одлучивање о стратешким, дугорочним или кризним питањима од животне важности за једну политичку заједницу унела и перспектива потенцијалних последица односно крајњих исхода.

Модел етике врлине је темељ примене деонтолошког модела на којем се саздаје „дом” начела и дужности. Основни задатак етике врлине је да кроз свакодневну праксу развија и стално изнова оснажује добре и ублажава или потпуно уклања лоше

карактерне особине, те да на тај начин трајно створи диспозицију код јавних службеника за јасно, саосећајно, добронамерно и непристрасно просуђивање о примени начела – посебно у случају сукоба између два или више начела – о поштовању дужности или евентуално о процени исхода неког поступања.

ДРУГИ ДЕО:

Проблеми у раду савремене јавне управе

2.1. Облици нарушавања етике јавне управе: појмовно одређење

Има једна изрека врло раширена у свету, коју је само неколицина политичара спремна да призна, али коју је потврдила пракса у свим временима, да постоји један систем морала који важи за владаре, много лабавији од оног који треба да управља понашањем приватних лица.⁵⁰⁸

Дејвид Хјум

Одсуство поштовања етичких норми заједнички је узрок проблема који се појављују у раду савремене јавне управе. Судаћи по свакодневним медијским извештајима и анализама чини се да су данашњи политичари, јавни функционери и службеници напустили чак и лабави морал о којем је Хјум писао у осамнаестом веку. „Плимни талас” неморалног поступања политичких елита и запослених у јавном сектору у толикој мери је запљуснуо процесе управљања у постиндустријским полиархијама да је током последње две декаде феноменологија разноврсних облика злоупотреба јавних овлашћења постала пажње вредан предмет научних истраживања у области политикологије, права, економије, социологије и антропологије. Пре него што пређемо на приказ основних видова морално погрешног понашања јавних службеника, даћемо у овом поглављу кратка појмовна одређења основних облика нарушавања интегритета, док у пратеће облике – који не доносе нужно материјалну или какву другу корист већ су условљене цртама личности службеника – убрајамо недисциплину, немарност, несавесност, нестручност итд.

Човек као биће обдарено разумом има слободну вољу да чини добро или зло – било самосталним деловањем било удружен са другима – мада је његова воља ипак ограничена личним психофизичким моћима и тиме што се неизбежно „судар” са вољама осталих људи. Родитељи одгајањем и васпитавањем могу да у личностима своје деце развију способност емпатије са осталим члановима заједнице, али деца могу да израсту у неки од типова личности из тзв. мрачне тријаде, који ће их нагонити да се понашају антисоцијално и безосећајно. „Дух времена” додатно подстиче отуђеност неемпатичних, подвојених појединаца који олако одбацују или селективно прихватају моралне норме, што као да потврђује јеванђељско предсказање да ће „отврднути срца многих”. Ипак, релативно мали број појединаца у потпуности одриче постојање и смисао моралних вредности. Енглески филозоф

⁵⁰⁸ Наведено према: Џон Меки, *Етика*, *op. cit.*, стр. 183.

Бернард Вилијамс исправно је указивао да због тога реалистичко сагледавање мотива за неморално поступање треба да одбаци његово схватање искључиво као негације моралних диспозиција.⁵⁰⁹ Реч је пре о мотивима који покрећу људе на понашање чија се морална погрешност налази у „сивој” зони.

„Заједнички именитељ” сваког од основних облика нарушавања етике јавне управе је пристрасност и она извире из воље јавног службеника да допусти да у његовом професионалном раду превагне „лично” над „јавним”. У демократски уређеном грађанском друштву обележеном подвојеношћу подручја приватног и јавног, лична димензија на први поглед делује као противречност или, најблаже речено, као сметња досезању идеала непристрасног обављања јавних послова. Но, пажљиво промишљање показује да „лично” није супротно „јавном”, него је реч о протканости политичког живота „нитима” обе врсте. Појединац стиче способност саосећајности са њему непознатим члановима заједнице једино посредством социјализације, која се прво одвија искључиво кроз личне односе са блиским кругом особа (породица, родбина, пријатељи).⁵¹⁰ Ми не постајемо морални делатници у некаквом друштвеном вакууму, већ развијањем присности са конкретним личностима. Само на тај начин можемо да научимо да препознамо и уважимо интересе и потребе осталих чланова заједнице, што је први корак ка ваљаном старању о јавним пословима.

Посматрано из угла етике јавне управе, потенцијалан проблем настаје свуда где присност као хвале вредно својство на којем се темеље лични односи прераста у пристрасност, јер је она неспојива са концептом добре управе као идеала како треба да раде грађани којима су поверена јавна овлашћења. Док са једне стране блискост успоставља и оснажује поверење у међуљудским односима, с друге стране поверење може да послужи као потпора морално погрешној употреби јавних овлашћења зарад фаворизовања интереса и потреба неке нама блиске особе. Како је друштвено пожељна и цењена као лична способност, блискост и када „склизне” у пристрасност не мора да у свести јавног службеника изазове унутрашњи отпор. Ми се радије опредељујемо за очување и унапређење личних односа присности науштрб апстрактних правила која нам налажу да једнако третирамо све грађане, који су за нас „други”, туђини. Односи блискости могу да наглавце изврну разумевање

⁵⁰⁹ Bernard Williams, “Virtues and Vices”, in: Edward Craig (ed.), *The Shorter Routledge Encyclopedia of Philosophy*, Routledge, Oxon and New York, 2005, p. 1050.

⁵¹⁰ Више видети у: Хју Лафелит, „Лични односи”, Питер Сингер (ур.), *Увод у етику*, op. cit., стр. 471–479.

садржине моралне равни јавног интереса. Како упозорава амерички теоретичар и практичар јавне управе Луис Декстер (Lewis Anthony Dexter), кроз политичку историју највећу озлојеђеност изазивале су особе које су узеле мито а потом нису узвратиле договореном противуслугом – сматрало се да су прекршиле моралну обавезу испуњавања обећања.⁵¹¹ Превага квалитета „личног“ над „јавним“ у међудејству коруптора и корумпираног условила је да социјално окружење прида већу, ако не и једину важност држању речи као основној црти доброг карактера на којем треба да почивају успешни друштвени односи – а не моралној чврстости која би водила одбијању мита.

2.1.1. Корупција

Теоријски приступи у изучавању корупције

Описана „порозност“ замишљене границе сфера личног (приватног) и јавног у демократији смешта корупцију у ред друштвених појава које измичу једноставном дефинисању, па не чуди што и даље постоји несагласност око јединственог одређења садржине појма корупције. Свака научна дисциплина наглашава димензију корупције која је најближа њеном предмету и најлакша за описивање и објашњење у складу са њеним методама. Тако добијено сазнање је најчешће једнодимензионално, уситњено и међусобно неповезано, па због тога теоријско истраживање мора да крене од сагледавања појаве корупције као дела ширег друштвеног и културног контекста. Антропологија широким мисаоним захватом може да објасни корупцију са становишта правила и норми понашања у једној заједници, односно како ступање у коруптивне односе нарушава те норме, како људи реагују на такве преступе и које стратегије и тактике користе да између различитих правила изаберу она којима ће се повиновати. Антрополошки приступ открива неформална и прагматична правила и културне кодове који одређују начине на који се корупција појављује у односима чланова једне заједнице; језик којим и кроз који се артикулишу идеје о корупцији; и приступ у оквиру којег се посматра шири културни контекст који надилази институционални приступ. Реч је о „наносима“ емпиријске грађе коју, на пример, правна и економска теорија ни не примећују.

⁵¹¹ Lewis Anthony Dexter, “Complexities of Corruption”, *Society*, Vol. 30, No. 4, May–June 1993, pp. 63–64.

Кренућемо од кратког приказа две шире перспективе научне анализе феномена корупције: структуралне и интеракционе.⁵¹² Структурална перспектива била је популарна седамдесетих година двадесетог столећа и сагледавала је корупцију као једно од основних културних обележја превасходно неразвијених и сиромашних друштава, бивших колонија смештених ван западног цивилизацијског круга, а повезивана је углавном са одсуством политичке стабилности и друштвене дисциплине. Корупција је опажана као знак друштвеног краха, па су јој теоретичари придавали својства „рака” и „болести”. Бројни теоретичари, попут рецимо Џона Грлинга (John Girling), тврдили су да корупцију не треба опажати као социопатолошку појаву већ као позитиван подстрек привредном развоју, који омогућава приватном предузетништву да савлада препреке државне интервенције и бирократске некомпетентности са којима се оно суочава у пословању.⁵¹³ Реч је о виђењу корупције као чиниоца који наводно олакшава модернизацију заосталих земаља Трећег света и који ће нестати са јачањем институција државе и бољом формалном организацијом. У оквиру структуралне перспективе појавила су се виђења о универзалној распрострањености корупције као незаобилазној стратегији упражњавања политичке и друштвене моћи, са заједничким обележјима у виду мушких клика, размене поклона и ритуала моћи.⁵¹⁴ Антрополог Томас Хаушилд (Thomas Hauschild) показао је на примеру Немачке и Италије да стереотипна представа о повезаности корупције и криминала са искључиво тзв. slabим или пропалим државама нема чврсто упориште. Немачки антрополог тврди да корупција не само да је једнако присутна у стабилним политичким порецима, већ је подударна са управним структурама и посредством стварања и развијања мрежа неформалних личних веза међу актерима из приватног и јавног сектора доприноси стабилности.⁵¹⁵ Неформалне личне везе почивају на узајамном поверењу као неопходној претпоставци уласка у корупцијски однос, који се налази у области незаконитог, па утолико захтева „заверу ћутања”.

⁵¹² Cris Shore and Dieter Haller, “Introduction — Sharp Practice: Anthropology and the Study of Corruption”, in: Dieter Haller and Cris Shore (eds), *Corruption: Anthropological Perspectives*, Pluto Press, London and Ann Arbor (MI), 2005, pp. 4–6.

⁵¹³ Опширније видети у: John Girling, *Corruption, Capitalism, and Democracy*, Routledge, London, 1997.

⁵¹⁴ Mira Fels, *Making Sense of Corruption in India: An Investigation Into the Logic of Bribery*, Lit Verlag, Berlin, 2008, p. 13.

⁵¹⁵ Ibid.

Интеракциона перспектива у проучавању корупције усредсређује се на понашање актера у конкретном окружењу у којем они обављају јавне дужности, а овај друштвени феномен се одређује као девијација формалних правила која штети јавном интересу зарад остварења личне или приватне користи. Корупција се по овој перспективи сагледава у контексту дуализма који постоји између јавних послова које спроводе политичке институције и приватног подручја међудејства чланова грађанског друштва. Антрополози наглашавају да је у традиционалним друштвима граница између сфере јавног и приватног – једног од основних елемената либералног модела демократије – арбитрарно постављена.⁵¹⁶ Ипак, велике корупцијске афере које су последње две декаде потресале развијене земље показују да је култура клијентелизма, изнуде и презира према обичном грађанину карактерисала корпоративно пословање, у којем је чињење услуга и противуслуга било уобичајено у односу са јавним функционерима и службеницима – иако су у западним демократијама јасно одређене границе јавног и приватног подручја. Постоје „сиве зоне” условљене правом јавних функционера и службеника на дискреционо одлучивање, а које се манифестују у различитом односу према клијентима – грађанима и компанијама. Када је 2000. године откривено да се Хришћанско-демократска унија пре уједињења Немачке финансирала из тајних фондова, бивши канцелар Хелмут Кол (Helmut Kohl) је у своју одбрану рекао да он тиме није починио коруптивну радњу, будући да није остварио никакву личну или приватну корист. Ипак, приватна корист не може да се схвата уско, већ се морају узети у обзир и параметри попут моћи, престижа, ауторитета и симболичког капитала.

Корупција је облик размене, вишезначан и вишеслојан однос и један од путева успостављања контакта грађана са државом. Како сугерише амерички социјални антрополог Дороти Зин (Dorothy Zinn), систем препорука традиционално присутан у јужној Италији (*raccomandazione*) не сме се уско схватати као врста раширеног корупцијског механизма без анализе веза са културним контекстом, јер је он далеко богатији и сложенији феномен од прости „злоупотребе јавних овлашћења”. Реч је о пракси подмићивања као својеврсној улазници грађана у посед уставом и законима зајамчених права и њихове везе са државом, која посредством корупције постаје

⁵¹⁶ Cris Shore and Dieter Haller, “Introduction — Sharp Practice: Anthropology and the Study of Corruption”, *op. cit.*, p. 8.

„видљива” за јавност.⁵¹⁷ Систем препорука представља заправо первертирани, квазидемократски и неформалан аранжман који грађанима омогућава „несметан” приступ потребним услугама јавних институција.

Прикривеном природом суштине друштвеног односа који представља, корупција поједине антропологе подсећа на врачање и примену магијских пракси. Италијански антрополог Ђорџо Блундо (Giorgio Blundo) препознаје више следећих сличности.⁵¹⁸ Прво, корупција попут врачања конституише јавну тајну у којој је могуће учествовати само уз поштовање правила „знати шта не треба знати”. Друго, корупција је слична врачању зато што се одвија у виду комуникације сагласних страна склоњеној у подручје приватности. Корупција је на тај начин невидљива за друштво, без непосредних жртава које би као оштећена страна желеле да пријаве радњу властима. Уместо тога могу се у јавности чути само нејасне оптужбе или сумње без опипљивих и проверљивих доказа које се преносе путем трачева и гласина. Приче о корупцији – баш као и о врацбинама, настају и круже у јавном мњењу на основу непроверених тврдњи потеклих из сфере приватног као покушаји да се објасне или оправдају несрећа, срамота, неуспех покренутог управног поступка или губитак случаја на суду, па чак и нечија болест се узрочно-последично повезује са корумпираношћу, баш као и са деловањем магијских сила. Дакле, корупција и врачање се појављују као механизми тумачења, објашњавања и управљања светом око нас. Треће, о корупцији се ствара утисак да је она попут злих сила свеprisутна, па онда посежемо за подмићивањем да осигурамо заштиту важног јавног службеника или локалног моћника, као што идемо код врача да нас заштити од штетног дејства врацбина које евентуално други бацају или могу да баце на нас. Четврто, корупцију и врачање повезује то што се оба друштвена феномена репродукују унутар истог простора егзистенцијалне неизвесности и сумњичавости.

Коруптивни захтеви и очекивања могу бити тако суптилно уграђени у политички систем и друштвене односе да о њима није ни потребно говорити, па је утолико сложеније дати коначну и јединствену дефиницију корупције. Док једна група теоретичара одређује садржину појма корупције у оквирима правних и других норми,

⁵¹⁷ Опширније у: Dorothy Louise Zinn, “Afterword — Anthropology and Corruption: The State of the Art”, in: Dieter Haller and Cris Shore (eds), *Corruption: Anthropological Perspectives*, op. cit., pp. 229–239.

⁵¹⁸ Детаљније погледати у: Giorgio Blundo, “Hidden Acts, Open Talks: How Anthropology Can ‘Observe’ and Describe Corruption”, in: Monique Nuijten and Gerhard Anders (eds), *Corruption and the Secret of Law: A Legal Anthropological Perspective*, Ashgate, Aldershot, 2007, pp. 30–32.

друга група одговара да нормe сâме по себи не морају да имају довољно легитимности, као на пример ако би их осмислила владајућа елита са циљем да заштити сопствене корупцијске послове. Зато дефиниције морају да поред номиналног значења укључе и димензију друштвеног значаја корупције у виду културних стандарда, морала, правде и вредности политичког живота (грађанство, представљање, већање и одговорност).⁵¹⁹ Мајкл Џонстон (Michael Johnston) корупцију дефинише као злоупотребу јавних улога и ресурса за приватну корист, али скреће пажњу да су у великом броју друштава изрази „злоупотреба”, „јавни”, „приватни” и „корист” предмет несугласица и двојаког схватања.⁵²⁰ Стога се мора имати у виду и популарно схватање корупције у једном друштву, зато што од тога зависи како ће јавност реаговати на њу. Корупција је у схватању јавности више од простог кршења правила и понашања супротног прописаним дужностима: она је израз моралне идеје која изазива заједничка уверења и прекршаја дубоко усвојених заједничких норми.⁵²¹

Корупцијски однос претпоставља постојање две стране: понуду и потражњу. Корупција се појављује када онај ко корумпира прикривено чини услугу ономе ко је мета корупције или некоме ко је у могућности да утиче на деловање које доноси корист ономе ко корумпира или ономе ко има утицај, и које је у надлежности онога ко је мета корупције.⁵²²

У контексту теорије о налогодавцу и извршиоцу примењене на процес спровођења усвојене јавне политике, корупција се може одредити као жртвовање налогодавчевих интереса (влада, парламент, грађани) зарад извршитељевих (јавни службеник), или као кршење норми које уређују понашање извршиоца. Вођен задовољењем личних или групних интереса, јавни службеник омета или делимично искривљује првобитан смисао и циљеве прописа или јавног програма које је дужан да спроводи у оквиру повереног делокруга надлежности. Тиме се посредно подрива демократски легитимитет изабране власти и прекида веза између преференција грађана исказаних

⁵¹⁹ Michael Johnston, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 10–11.

⁵²⁰ Ibid.

⁵²¹ Laura S. Underkuffler, “Defining Corruption: Implications for Action”, in: Robert I. Rotberg (ed.), *Corruption, Global Security, and World Order*, World Peace Foundation and American Academy of Arts & Sciences, Cambridge (MA), 2009, pp. 27–42.

⁵²² Ian Senior, *Corruption — the World’s Big C: Cases, Causes, Consequences, Cures*, Institute of Economic Affairs, London, 2006, p. 21.

на изборима и крајњег исхода примене стратешких докумената и закона за које су бирачи посредно гласали.

Најутицајније дефиниције корупције

Током деведесетих година прошлог века више међународних организација је покушало да на описани проблем у односу налогодавца и извршиоца одговори уобличавањем појмовног одређења корупције, које би потом могло да се операционализује у виду израде глобалних стандарда за сузбијање и спречавање кривичних дела са елементима корупције.⁵²³ Тако су постепено настале следеће дефиниције, које су данас најшире прихваћене у академској заједници и имају утицај на творце националних антикорупцијских политика:

- Корупција је злоупотреба јавних овлашћења ради стицања приватне користи (Светска банка);⁵²⁴
- Корупција је намерно одступање од начела непристрасности при одлучивању како би се извукло преимућство за себе или блиске особе (Међународни монетарни фонд);⁵²⁵
- Појам корупције обухвата понашање службеника у јавном и приватном сектору којим се злоупотребом положаја непрописно и незаконито богате они и њима блиске особе, или наводе друге да то чине (Азијска банка за развој – *Asian Development Bank*);⁵²⁶
- Корупција је злоупотреба поверених овлашћења зарад стицања приватне добити (Међународна транспарентност – *Transparency International*);⁵²⁷
- Корупција представља понашање особа које праве пропусте у обављању јавног или приватног задужења зато што су им је финансијско или друго преимућство дато, или непосредно или посредно понуђено, како би заузврат

⁵²³ О улози међународних организација у унапређењу глобалних антикорупцијских иницијатива више видети у: Сјузан Роуз-Ејкерман, *Корупција и власт: узроци, последице и реформа*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 187–205.

⁵²⁴ Наведено према: Ian Bannon, “The Fight Against Corruption: A World Bank Perspective”, Consultative Group Meeting for the Reconstruction and Transformation of Central America, 25–28 May 1999, Stockholm, www.iadb.org/regions/re2/consultative_group/groups/transparency_workshop6.htm.

⁵²⁵ Vito Tanzi, “Corruption Around the World”, *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 4, December 1998, www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf, p. 7.

⁵²⁶ “Anti-corruption”, The Asian Development Bank, July 1998, www.adb.org/sites/default/files/pub/1998/anticorruption.pdf, pp. 9–10.

⁵²⁷ Дефиниција је преузета са: www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq.

извршили или пропустили да изврше неку радњу у оквиру тог задужења (Резолуција о борби против корупције у Европи коју је 1995. године усвојио Европски парламент).⁵²⁸

Заједнички „угаони камен” наведених дефиниција је идеја о пристрасном коришћењу јавних овлашћења, која су грађани демократским процесом пренели на јавне функционере и службенике. За грађане је новчана (материјална) размена највидљивији и најјаснији израз корупцијске праксе, па се често у јавном мњењу прави логичка погрешка *pars pro toto*, односно уопштавање у којој се део (подмићивање) третира као целина (корупција). Подмићивање заправо представља корупцију у ужем смислу и односи се на нуђење, обећање и давање мита.⁵²⁹ Нуђење и давање мита не подразумевају нужно да постоји договор јавног службеника са оним ко намерава да га подмити.

Мање видљив и теже препознатљив израз корупцијске праксе је трговина утицајем, где јавни службеник, или особа која има утицај на доношење службеникових одлука, размењује тај утицај са намером да оствари неки вид неприкладне користи.⁵³⁰ Разлика у односу на подмићивање се огледа у томе што код трговине утицајем непосредан прималац користи није јавни службеник који одлучује, нити је неопходно да одлучилац буде свестан да се од њега очекује да нешто чини или пропушта да чини у правцу кршења поверених јавних дужности. Реч је о томе да су главни актери трговине утицајем особе које се налазе у окружењу одлучиоца и покушавају да из те ситуације извуку неко преимућство за себе. Због тога се ова подврста корупције назива позадинском корупцијом. Тешко је у сложеној стварности управљања јавним пословима разлучити где престаје законито заступање интереса а где почиње трговина утицајем, па се као пресудни елемент узима намера трговца утицајем да ступи у корупцијски однос. Такође, „валута” корупцијске размене не мора уопште да буде новац или материјално добро, већ се могу разменити „услуге” или се може узвратити противуслугом некој трећој особи која је интересно или родбински и пријатељски повезана са трговцем утицајем.

⁵²⁸ Patrycja Szarek-Mason, *The European Union's Fight Against Corruption: The evolving policy towards Member States and candidate countries*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 6.

⁵²⁹ “Corruption: A Glossary of International Standards in Criminal Law”, OECD, 2008, www.oecd.org/dataoecd/41/57/41650182.pdf, p. 26.

⁵³⁰ *Ibid.*, pp. 29–30.

Типологије корупције

Услед широког схватања појма корупције проистеклог из вишеслојности саме појаве, поједини теоретичари су покушали да систематизују различите типове коруптивног понашања. На пример, Томас и Мигер (M. A. Thomas, Patrick Meagher) дају синтетички преглед дихотомних типологија датих у литератури, који феномен корупције превасходно сагледава у односу на функционисање привредног система:

- Системска насупрот индивидуалне (опортунистичке) корупције – системска корупција се појављује када су влада и институције политичког поретка актери коруптивних договора и када толеришу неетично понашање у јавној служби, док се индивидуална корупција појављује у „чистом” политичко-институционалном амбијенту као усамљени девијантни чин који одудара од преовлађујуће праксе поштовања стандарда интегритета јавне управе;
- Крупна насупрот ситне корупције – реч је о подели према положају носиоца коруптивне радње у државној хијерархији и вредности незаконито стечене користи, па су тако актери крупне корупције припадници политичке елите и високи јавни функционери, а ситне јавни службеници нижег ранга, тзв. шалтерски службеници (*street-level corruption*);
- „Заробљена држава” насупрот административне корупције – синтагмом „заробљена држава” обухватају се корупцијски механизми усмерени на обликовање предлога закона, прописа, јавних политика и програма, док је административна корупција усмерена на извлачење незаконите користи чињењем или нечињењем у фази спровођења усвојених закона, прописа, јавних политика и програма;
- Централизована насупрот децентрализоване корупције – поједини економски теоретичари заступају тезу да је корупција мање штетна ако је централизована у погледу нивоа власти или институције, јер је на тај начин предвидљивија. Компаније могу да унапред тражени износ мита урачунају у трошкове пословања, а и велика је вероватноћа да носиоци централизованог корупцијског механизма неће повећавати величину мита јер очекују прилив криминалног профита на дужи рок.
- „Добра” насупрот „лоше” корупције – у делу савремене економске теорије присутно је становиште да је корупција „добра” ако компанијама олакшава

пословање заобилажењем лоше осмишљене правне регулативе, дуготрајних и компликованих управних процедура и осталих бирократских препрека (нпр. спор рад чиновника).⁵³¹

Хајденхајмерова (Arnold J. Heidenheimer) типологија корупције почива на томе како јавно мњење и политичка елита опажају и вреднују одређене обрасце понашања:

- Црна корупција – обухвата корупцијске радње за које постоји сагласност елите и грађана да их треба осудити и казнити;
- Сива корупција – обухвата корупцијске радње које елита види као штетне и жели да их кажњава, али постоји мањина која се противи томе и већина која нема јасан став или је њен став двозначан;
- Бела корупција – обухвата корупцијске радње за које су елита и грађани сагласни да их треба толерисати и чије кажњавање не би недвосмислено и енергично подржали.⁵³²

На трагу поделе корупције на крупну и ситну, размотрићемо сличну типологију корупције засновану на величини обима незаконитих радњи и остварених криминалних прихода, те, што је још важније, на процени степена друштвене опасности релативно самерљивог показатељима губитака у јавним приходима, неприкупљеним дажбинама, неоствареним страним донацијама и инвестицијама и кварењу морала грађана. Реч је о подели на корупцију великог, средњег и малог обима, од којих су за анализу облика нарушавања етике јавне управе релевантна последња два наведена типа, јер виновници корупције великог обима нису професионални чиновници већ носиоци највиших јавних функција (шефови држава, премијери, министри, посланици у националном парламенту), односно каријерни политичари.⁵³³ Корупција малог обима – ситна, „улична” корупција, не привлачи пажњу медија али је грађанима добро позната, јер се с њом суочавају у комуникацији са јавном администрацијом када решавају свакодневне животне

⁵³¹ M. A. Thomas and Patrick Meagher, “A Corruption Primer: An Overview of Concepts in the Corruption Literature”, Paper No. 04/03, February 2004, *The IRIS Discussion Papers on Institutions & Development*, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, www.iris.umd.edu/download.aspx?ID=9e2f27f7-3ae6-434f-bf54-35addf9aeb6e, pp. 16–18.

⁵³² Ian Senior, *Corruption — the World’s Big C: Cases, Causes, Consequences, Cures*, op. cit., p. 24.

⁵³³ Опширније о корупцији великог обима у: Миодраг А. Јовановић, „Политичка корупција: појам, узорци и типологија с посебним освртом на посткомунистичке земље”, у: Добривоје Радовановић и Александра Булатовић (урс), *Корупција*, Центар за менаџмент и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2005, стр. 405–428.

проблеме. То је корупција тзв. шалтерских службеника, најнижег нивоа јавне управе, и огледа се у потплаћивању малим износима, или материјалним добрима мале вредности, ради убрзавања примене прописа и процедура или остварења неког иначе гарантованог права.⁵³⁴

Код корупције средњег обима, главни актери су службеници средњег нивоа државне хијерархије са одређеним подручјем самосталног дискреционог одлучивања. У транзиционим и мање развијеним друштвима где корупција често представља образац понашања највиших државних функционера, корупција средњег обима делом настаје као последица тежње нижих руководилаца да остваре друштвени статус опонашањем врха власти. У том погледу средња корупција се приближава и додирује са крупном корупцијом зато што се јавља као „корупција похлепе”. Разликовање „корупције похлепе” и „корупције потребе” често се повезује са дистинкцијом између крупне и ситне корупције. Претпоставка је да за разлику од крупне корупције – чији су актери вођени искључиво жељом за личним богаћењем – ситна корупција представља последицу лошег материјалног положаја службеника са нижих хијерархијских нивоа. Притиснут неодложним решавањем основних егзистенцијалних потреба породице, у ситуацији када су лична примања недовољна или касне, јавни службеник одступа од етичких стандарда и слова закона и ступа у корупцијску „игру”. Код корупције средњег обима превладавају мотиви за личним богаћењем на рачун општег интереса, зато што се ради о службеницима чији ранг у јавној администрацији подразумева приходе довољне за обезбеђење пристојног животног стандарда.⁵³⁵

За разумевање садржине појма корупције средњег обима значајно је разликовање екстрактивне и редистрибутивне корупције.⁵³⁶ Корупција представља друштвени однос успостављен између државе и грађана, утемељен на узајамној размени ресурса чији је производ обострана корист. Корупцијски однос рађа ток ресурса у два смера: од државе ка друштву и од друштва ка држави. У првом случају, држава је „слабији” елемент тог односа зато што грађани као даваоци мита располажу довољном количином друштвене моћи да извуку већу корист него јавни службеници као

⁵³⁴ Детаљније о корупцији малог обима у: Миленко Поповић, „Ситна корупција”, у: Добривоје Радовановић и Александра Булатовић (урс), *Корупција*, оп. cit., стр. 243–268.

⁵³⁵ Више видети у: Срђан Кораћ, „Корупција средњег обима: шта представља и како се суочити са њом”, у: Добривоје Радовановић и Александра Булатовић (урс), *Корупција*, оп. cit., стр. 269–284.

⁵³⁶ Ibid., стр. 272–273.

подмићена страна. Последица преваге снага на страну друштва је редистрибуција ресурса чији је исход прерасподела државних прихода сходно неформалној, стварној структури моћи. Редистрибутивна корупција појављује се у земљама где породице, кланови, етничке и друге групе имају већи утицај на живот појединца од институција система. У другом случају, последица корупцијског односа је ток ресурса од друштва ка држави, феномен који се назива екстрактивном корупцијом. Држава односно владајућа елита представља најјачи елемент друштвене структуре моћи, на чему заснива могућност да успостављањем корупцијског односа злоупотребом јавних овлашћења извлачи (екстрахује) ресурсе у поседу грађана. Екстрактивна корупција претежно се може наћи у ауторитарним порецима оличеним у монопољу једне политичке странке или коалиције.

Феномени редистрибутивне и екстрактивне корупције указују на тенденцију успостављања неформалне али чврсте структуре размене ресурса. Без обзира на то да ли у друштву преовлађује један или други феномен, структура размене је постојана и обезбеђује проток ресурса од државе ка друштву или од друштва ка држави. Постојаност размене утемељена је на узајамном интересу јавних службеника и грађана. Грађанин подмићивањем добија тражену услугу, док чиновник узимањем мита или какве друге користи стиче „допунски” приход. Лични циљеви остварени су на обострано задовољство, али на штету јавног интереса. Разменски процес садржи тржишну димензију утолико што се поверена јавна овлашћења за чиновника јављају као специфичан вид капитала, личног добра које „власнику” доноси вишак вредности. Тржишна димензија се за грађанина огледа у чињеници да новчани износ корупције представља цену тражене робе (јавне услуге), износ већ плаћен кроз измирење пореских обавеза. Подударност интереса оба учесника корупцијског договора, по правилу начињеног у тајности, ствара својеврсну заверу ћутања и додатно учвршћује неформалну структуру размене ресурса. Неједнак положај учесника корупцијске размене на друштвеној лествици моћи такође може да буде чинилац ефикасног очувања „пословног” договора, јер подразумева неповољне последице за мање моћног учесника ако се усуди да договор раскине.

Чињеница да моћ квари људе којима је поверено старање о јавним пословима толико је очевидна и свакодневна појава да скоро да и не оставља било какав утисак на грађане. Политичка апатија и цинизам који владају јавним мњењем, чак и старих

демократија, делом су повезани са преовлађујућим осећањем немоћи да се из јавног живота трајно протерају корумпирани политичари и службеници. Корупција је својеврсна јавна тајна о којој сви све знају, али нико ништа не предузима да блокира „точкиће” разноликих механизма злоупотреба јавних положаја. Амерички професор политичких наука Мајкл Џонстон највећу иронију види у томе што није могуће постићи сагласност о јединственој, свеобухватној дефиницији корупције, о појму који нам је управо сада најпотребнији из практичних разлога ваљаног осмишљавања политике сузбијања и спречавања овог облика нарушавања етике јавне службе.⁵³⁷ Одсуство сагласности о тачној садржини дефиниције корупције делимично се може објаснити тешкоћом проистеклом из разлике у савременом и некадашњем поимању речи „корупција”. Када на пример лорд Ектон (Sir John Dalberg-Acton) каже да свака моћ „квари” (*corrupts*), он заправо мисли на старовременско схватање корупције као израза општег неуспеха појединца да мисли и поступке уподоби општем добру, односно као кризе моралног расуђивања проузроковане слабом приврженошћу врлинама. Док данашњи истраживачи помно и детаљно анализирају широки опсег „техничких” аспеката феномена, чини се да им измиче суштина спозната пре много векова.

2.1.2. Сукоб јавних и приватних интереса

Антрополошки посматрано, у основи сваког сукоба јавних и приватних интереса лежи логика даривања. Бројна истраживања динамике међуљудских односа унутар тзв. малих заједница и примитивних друштава показала су да је размена поклона неформалан друштвени механизам за успостављање, очување и продубљивање веза међу члановима једне заједнице, или пак међу различитим заједницама.⁵³⁸ Даривање покреће круг узајамних обавеза у које ступају дародавац и прималац дара и то на дужи рок води зближавању двеју страна. Мотиви за покретање кружног тока даривања су различити: од хуманих разлога пружања неопходне помоћи до тежње да се оствари неки прагматичан или материјални интерес. Но, у логици даривања

⁵³⁷ Michael Johnston, “The definitions debate: Old conflicts in new guises”, in: Arvind K. Jain (ed.), *The Political Economy of Corruption*, Routledge, London and New York, 2001, p. 28.

⁵³⁸ Tone Kristin Sissener, “Anthropological perspectives on corruption”, *Chr. Michelsen Institute Working Paper*, No. 5, 2001, www.cmi.no/publications/file/?910=anthropological-perspectives-on-corruption, pp. 11–13.

суштинско је то да се узвраћање дара опажа као питање части и чувања образа у очима осталих чланова заједнице.⁵³⁹

У традиционалним друштвима узајамност у даривању почива на родбинским везама, дугогодишњем пријатељству и представи о томе да људи треба да помажу једни другима. Културни код даривања уткан је у логику мреже солидарности посредством којих се одиграва значајан део свакодневне друштвене интеракције. Испијање кафе или чаја уз необавезан разговор је заправо начин јачања личних веза у друштвеном окружењу, које се потом користе у решавању егзистенцијалних потреба и проблема, па и у приступу јавним робама и услугама. Како се морална дужност пружања помоћи рођацима, суседима и пријатељима преплиће са односима грађана и јавне управе, неминовно долази до пристрасног одлучивања у корист чланова заједнице блиских јавном службенику. Када одлучује о томе како ће да користи поверена овлашћења, службеник има на уму и чување свог угледа као члана локалне заједнице који је морално вредна особа – узето у параметрима локалних културних оквира.⁵⁴⁰ Углед је зајамчен чињеницом да се члановима заједнице узвраћа због блискости, а не ради извлачења профита из поверене јавне дужности. Реч је о постепеној градњи својеврсног друштвеног капитала у виду „паукове мреже” узајамних услуга и противуслуга – било да су засновани на доказаним односима блискости или на обећању или очекивању будућих доказа. Чак и да противуслуга укључује давање новца или неке друге материјалне вредности, у мрежама солидарности је то чињеница другостепеног значаја, зато што је надвладава природа сâмог односа између јавног службеника и грађанина којем он пристрасно чини неку услугу. Додатни разлог у прилог пажљивог анализирања мрежа солидарности у контексту корупцијске праксе јесте и то што се даривање обично не одвија у тајности. Оно је пожељан и хвале вредан образац понашања.

За разлику од традиционално устројених политичких заједница, у развијеним постиндустријским друштвима логику мреже солидарности препознајемо као реметилачки чинилац који замагљује границу између јавног и приватног. Политичка теорија полази од помало наивне претпоставке да су чланови грађанске политичке заједнице изоловани појединци чије се међусобне везе могу апстраховати, јер не

⁵³⁹ Ibid., p. 13.

⁵⁴⁰ Видети детаљније о мрежама солидарности на примеру руске праксе неформалних односа зване „блат” у: *ibid.*, pp. 16–17.

утичу на аутономно одлучивање о смеру личних акција. Ипак, слика грађанског друштва као простог збира самосвојних појединаца који су способни да у властитим поступцима јасно раздвоје улоге које имају у подручју јавног од улога из сфере приватности, није близу истине. Улоге се преклапају зато што се преклапају и наши конкретни односи са осталим члановима заједнице, тако што током живота, а често и током једног дана или месеца, прелазе из јавног у подручје приватног и обратно. Друштвене интеракције се одвијају у царству слободног времена у виду заједничког бављења рекреацијом, истих културних интересовања, чланства у клубовима разних врста или социјализације кроз политички, хуманитарни и грађански ангажман. Зар јавни службеници нису једни од нас – наши рођаци, суседи и пријатељи којима смо поверили да обављају јавни посао у наше име и за наше добро?

Одакле се онда као морално проблематично појављује питање сукоба интереса? Џејмс Медисон (James Madison) је приметио да ниједном човеку не треба допустити да суди у својој ствари зато што би његови интереси сигурно имали лош утицај на његов суд и искварили његову честитост.⁵⁴¹ Сукоб јавних и приватних интереса представља ситуацију у којој лични и/или приватни интереси јавног функционера или службеника негативно утичу на обављање поверених дужности и на доношење одлука из делокруга професионалног рада.⁵⁴² Амерички професор примењене етике Мајкл Мекдоналд (Michael McDonald) сматра да појам сукоба интереса има три елемента: 1) лични или приватни интерес, најчешће финансијске или опште материјалне природе; 2) поверена јавна дужност, у оквиру које делујемо у јавном капацитету; и 3) сукоб који настаје када се лични или приватни разлози умешају у професионалне обавезе и то тако да утичу на објективно професионално просуђивање.⁵⁴³

Ситуација у којој јавни службеник има разлоге било које природе који би могли да га наведу да пристрасно одлучује не мора аутоматски да произведе сукоб приватног и јавног интереса, односно не мора нужно да доведе до успостављања корупцијског односа или до преваге приватних разлога над општим добром. Дакле, не треба одмах ставити знак једнакости између приватних разлога јавног службеника и штете по јавни интерес, јер тај однос у себи носи само могућност да се оствари, а не и

⁵⁴¹ James Madison, "Federalist Paper No. 10", in: *The Federalist Papers*, op. cit., p. 43.

⁵⁴² „OECD smjernice za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi”, GOV/PUMA(2003)10, Direkcija za javno upravljanje i teritorijalni razvoj, OECD, 2003, str. 5.

⁵⁴³ Michael McDonald, "Ethics and Conflict of Interest", <http://web.cs.wpi.edu/~hofri/Readings/coi.htm>.

извесност остварења. Ипак, реч је о томе да постоји велика вероватноћа да ћемо одлучивати пристрасно увек када наша одлука о јавној ствари погађа наш интерес, или интересе особа са којима смо друштвено умрежени по некој основи.

Код откривања и решавања сукоба интереса претходно питање је како успешно применити механизме за утврђивање постојања приватних финансијских (материјалних) и нематеријалних врста интереса које јавни службеник може да има када доноси одлуку о спровођењу јавне политике која може да изазове моралну дилему. Ако је за прву врсту приватних интереса могуће уочити повезаност јавног службеника, то се за потоњу врсту приватних интереса често са тешкоћом утврђује, јер ступамо у подручје мрежа солидарности и сабирања и одузимања тзв. друштвеног капитала. Управо ова одлика чини сукоб јавног и приватног интереса друштвено опаснијим обликом нарушавања етике јавне администрације од огољене корупције у виду подмићивања. Снага новца као мотивационог чиниоца за ступање у сукоб интереса релативна је и може да устукне пред моћи друштвеног капитала, јер се он темељи на узајамним обавезама и очекивањима, те на жељи да се живи у складу са нормама једне заједнице и да се кажњавају они који не живе тако.

Због тога је сукоб интереса тесно повезан са идејом фаворизовања. Фаворитизам је давање првенства некој особи само на основу обележја њене личности или статуса који су повезани са нашим потребама и интересима – од личних симпатија до заједничког порекла или припадности блиској друштвеној групи.⁵⁴⁴ Реч је о механизму злоупотребе поверених јавних овлашћења који наговештава приватизацију јавног интереса и висок ниво пристрасности у процесу дистрибуције и прерасподеле јавних ресурса. Јавни службеник не живи усамљено ван друштвеног окружења, него најчешће води активан социјални живот у којем особе са којима проводи слободно време могу имати снажан утицај на његово одлучивање на радном месту.⁵⁴⁵

Два најраспрострањенија производа фаворизитизма су непотизам и кронизам. Непотизам је злоупотреба јавних овлашћења како би се омогућило стицање користи

⁵⁴⁴ Judy Nadler and Miriam Schulman, "Favoritism, Cronyism, and Nepotism", June 2006, Markkula Center for Applied Ethics at the Santa Clara University, www.scu.edu/ethics/practicing/focusareas/government_ethics/introduction/cronyism.html.

⁵⁴⁵ Jens Chr. Andvig et al., *Research on Corruption: A Policy Oriented Survey*, Chr. Michelsen Institute and Norwegian Institute of International Affairs, 2000, www.icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf, pp. 17–18.

за чланове породице. Израз непотизам потиче из латинског језика (*непос*, *непотис*: рођак) и означава повлашћивање рођака у давању положаја и звања на рачун других заслужнијих људи и увлачење постављање рођака на уносне и утицајне положаје.⁵⁴⁶ Кронизам је посебан вид сукоба интереса који се односи на ситуације када се на рачун јавног интереса даје првенство пријатељима и колегама.⁵⁴⁷ Као што стара америчка изрека каже „није важно шта знаш већ кога знаш”, или у једној савременој интерпретацији: „није важно шта не знаш, већ кога зна твој цимер са факултета”.⁵⁴⁸

Џерард Керни (Gerard Carney) је сумњичав према тези да структурна обележја једног друштва чине власт мање или више подложном корупцији и сматра да, упркос очигледним културним разликама између региона широм планете, ниједно друштво не толерише у потпуности сукоб приватног и јавног интереса, нити превагу личних интереса политичких вођа.⁵⁴⁹ Оно у чему се поједина друштва разликују су представе о степену неморалности појединих видова сукоба интереса, а не опште идеје о томе шта је морално исправно и поштено а шта није. Утолико шири друштвена опасност фаворитизма не почива у томе што он непосредно нарушава јавни интерес и добробит једне политичке заједнице, него зато што мали број грађана и политичара у њему уопште виде неки проблем. Америчка јавност није видела као проблем када је, на пример, Џон Кенеди (John F. Kennedy) поставио свог брата Роберта (Robert Francis Kennedy) на функцију врховног јавног тужиоца САД. Устаљена је политичка пракса да председник, премијер, министри и ини државни функционери формирају кабинет од најближих сарадника и пријатеља у које имају поверење. На тај начин се стварају предуслови за настанак великог броја односа узајамних очекивања и обавеза проистеклих из друштвеног капитала, који лако могу да прерасту у сукобе приватних и јавних интереса.

⁵⁴⁶ Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, op. cit., стр. 604; Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System — TI Source Book 2000*, op. cit., p. 197.

⁵⁴⁷ Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System — TI Source Book 2000*, op. cit., p. 198.

⁵⁴⁸ Наведено према: Judy Nadler and Miriam Schulman, “Favoritism, Cronyism, and Nepotism”, op. cit.

⁵⁴⁹ Више у: Gerard Carney, “Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials”, Transparency International, 1998, www.toronto.ca/inquiry/inquiry_site/cd/gg/add_pdf/77/Conflict_of_Interest/Electronic_Documents/Research_orgs/Transparency_Int_Carney_paper.pdf.

2.1.3. Остали облици кршења етике јавне управе са елементима корупције

Разноликост морално погрешног понашања, проузрокована криминалном „инвентивношћу”, мора се додатно мисаоно обухватити појмом корупције у ширем смислу, у који убрајамо облике кршења етике јавне управе у распону од крађе буџетских и других материјалних средстава у власништву државе, па до покушаја корумпираних службеника да утицајем сачувају криминално стечену добит и спрече органе гоњења да их открију и делотворно кривично процесуирају.

Проневера

Проневера је вид кршења етике јавне управе када јавни службеник незаконито отуђује новац или друге ресурсе који су му поверени на располагање у оквиру делокруга професионалног рада.⁵⁵⁰ Проневера није корупција у ужем смислу утолико што не постоје две стране у односу (давалац и прималац мита) које су најчешће из приватног и јавног сектора, већ само једна (службеник који краде); ипак, проневера се у ширем смислу уклапа у дефиницију корупције јер по садржини представља злоупотребу јавних овлашћења ради стицања личне или приватне користи.⁵⁵¹

Злоупотреба јавне имовине

Злоупотреба јавне имовине појављује се када јавни службеник ненаменски користи поверена материјална средства и људство, како би себи и блиским особама обезбедио неку добит.⁵⁵² Овај вид кршења етике јавне управе појављује се најчешће у распону од употребе мобилних телефона, рачунара и друге техничке опреме, преко службених возила, кредитних картица и просторија до коришћења службених авиона, званичних путовања или подређених службеника – а све то ради остварења личних и приватних потреба и интереса, а супротно предвиђеној намени и науштрб јавних интереса.

⁵⁵⁰ Glenn T. Ware, Shaun Moss, J. Edgardo Campos, and Gregory P. Noone, “Corruption in Public Procurement: A Perennial Challenge”, in: J. Edgardo Campos and Sanjay Pradhan (eds), *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, International Bank for Reconstruction and Development and World Bank, Washington, 2007, p. 328.

⁵⁵¹ Jens Chr. Andvig et al., *Research on Corruption: A Policy Oriented Survey*, op. cit., pp. 15–16.

⁵⁵² “United Nations Convention Against Corruption”, Article 17, op. cit., p. 18.

Злоупотреба јавне функције

Злоупотреба јавне функције је случај када јавни службеник у оквиру поверених надлежности чини или пропушта да нешто учини супротно закону зарад остваривања неприкладног преимућства за себе или друго физичко или правно лице.⁵⁵³

Незаконито богаћење јавног службеника

Богаћење јавног службеника које он не може да оправда законитим, пријављеним приходима такође је један од облика нарушавања етике јавне управе.⁵⁵⁴ Јавни службеници треба да буду узор грађанима не само у погледу поштовања устава и закона, већ и залагања за јавна питања и опште добро. Од чиновника се очекује да уредно пријављује приходе и плаћа пореске дажбине; у супротном, ако он то не чини, отвара се питање да ли је он морално способан да одговорно заступа јавне интересе и бори се против корупције. Чиновник који је склон да остварује незаконите приходе било које врсте лако ће се упустити и у прикривање или задржавање имовине стечене коруптивним активностима других јавних службеника.⁵⁵⁵ Такво морално погрешно понашање не доноси нужно конкретну материјалну корист (нпр. у виду рекета или провизије), него се најпре појављује ради смањења штете која може да настане у случајевима откривања сложених корупцијских механизма, у које је укључен велики број службеника. Реч је о брисању трагова порекла и тока криминалног профита оствареног корупцијским радњама.

Ометање правде

Уколико су изненада откривени и процесуирани, односно ако нису у могућности да прикрију траг извршених кривичних дела, корумпирани јавни службеници често прибегавају ометању правде као последњем средству за заштиту криминалних интереса. Ометање правде обухвата активности употребе физичке силе, претњи или застрашивања или обећање, нуђење или давање неприкладног преимућства како би

⁵⁵³ Ibid., Article 19, pp. 18–19.

⁵⁵⁴ Ibid., Article 20, p. 19.

⁵⁵⁵ Ibid., Article 24, pp. 20–21.

се осигурало лажно сведочење или стварање доказа у контексту истражног или кривичног поступка који се води за неки случај корупције. Такође, ометање правде настаје када постоји употреба физичке силе, претња или застрашивање са циљем утицаја на јавна овлашћења полицајаца или носилаца правосудних функција.⁵⁵⁶

Превара

Превара је вид кршења етике јавне управе који садржи неку врсту обмане, подвале или лукавства. Превара обухвата манипулацију или искривљавање информација, чињеница и стручних налаза ради стицања приватне користи и појављује се када јавни службеник као извршилац закона, јавне политике, програма или било које друге одлуке из његовог делокруга професионалног рада намерно обмањује претпостављеног руководиоца о стварном стању јавних послова који су му поверени на старање.⁵⁵⁷

2.1.4. Пратећи облици нарушавања етике јавне управе

Поред основних облика нарушавања етике јавне управе размотрених у претходном одељку, у административној пракси присутни су пратећи облици у виду морално погрешног понашања чија садржина не представља планску криминалну делатност, нити какво друго кршење закона које би виновнику нужно донело материјалну или другу врсту користи. Реч је о понашању које крши искључиво дисциплинске одредбе унутрашње организације и везано је за уопштено погрешан став јавног службеника према радном месту и обавезама и одговорностима које оно са собом носи. Премда могу у масовним размерама да доведу до значајне материјалне штете и драстичног снижавања угледа неке јавне институције, у највећем броју случајева негативан учинак пратећих облика нарушавања етике води стварању лоше радне атмосфере и неколегијалних односа. Како су пратећи облици у административној збиљи тесно испреплетани са основним облицима нарушавања етике јавне управе, дефиниције у наредним пасусима дајемо чисто у аналитичке сврхе.

Анегдотски случај јавног службеника из немачког града Миндена који је пред непосредан одлазак у пензију признао колегама и надређенима да последњих 14

⁵⁵⁶ Ibid., Article 25, p. 21.

⁵⁵⁷ Jens Chr. Andvig et al., *Research on Corruption: A Policy Oriented Survey*, op. cit., p. 16.

година на свом радном месту није радио апсолутно ништа, може да послужи као живописна илустрација пратећих облика нарушавања етике јавне службе. Службеник је у писму објаснио да током свих тих година није имао шта да ради јер је градска власт сасвим непотребно запослила још једну особу за његов посао. На први поглед, апсурдна ситуација у виду преклапања радних места последица је неспособности руководства да ваљано организује обављање додељених јавних послова. Мада неспособност не потпада под дејство кривичних санкција, очигледно је да руководство и непосредни надређени – који је први требало да уочи да службеник ништа не ради, сnose подељену одговорност за лоше обављање професионалних задатака. Међутим, ако ближе осмотримо све околности, примећујемо да се пензионисани (не)радник није осврнуо на разлоге за одсуство његове реакције на насталу ситуацију, нити је објаснио дугогодишњи комформистички став који му је омогућио неморално присвајање прихода у износу од око 750.000 евра.⁵⁵⁸ Чини се да је до нарушавања етике јавне управе у овом случају дошло преваходно због лошег руковођења и некавалитетног надзора подређених службеника; пензионисани чиновник је само искористио прилику која му се пружила да некажњено ужива у неочекиваним благодатима јавног намештења.

Недисциплина

Дисциплина на први помен асоцира на нешто строго, забрањено и кажњиво. У корену речи дисциплина заправо лежи значење *учити* или *подучавати*, па о дисциплини најчешће говоримо као о процесу учења деце друштвено прихватљивом понашању постављањем јасних правила и реалних очекивања која од њих имају родитељи.⁵⁵⁹ Дисциплина је облик вежбе којом се код појединца кроз процес васпитавања развије способност да контролише властите поступке, да се посвети неком задатку и буде истрајан у остварењу сопствених циљева. Дисциплина се код одраслих који су у потпуности развили личност преображава у самодисциплину као знак моћи коју имамо над самима собом. Ипак, како нас саветује француски писац из седамнаестог века војвода од Ларошфукоа (François VI, Duc de La Rochefoucauld), није довољно имати добре квалитете него је потребно њима и руководити. Одсуство

⁵⁵⁸ Случај представљен према: Alenka Nimac, „Službenik priznao da 14 godina nije radio – ništa”, *Business.hr portal*, www.business.hr/business-class/sluzbenik-priznao-da-14-godina-nije-radio-nista, 20/05/2012.

⁵⁵⁹ „Дисциплина: потреба деце и одраслих”, Педагошко друштво Србије, www.pedagog.rs/disciplina.php.

самодисциплине, односно поштовања дисциплине на радном месту, може да буде знак да јавни службеник није у довољној мери мотивисан или подстакнут да ваљано обавља професионалне задатке – било да је узрок у промашеном избору радног места, ниској заради, лошим условима рада, нарушеним међуљудским односима, мобингу итд. Недисциплина може да потекне и од унутрашњих психолошких несагласности и превирања у јавном службенику проузрокованих недостатком смисла живота, нарушеним породичним односима, преживљеним личним трагедијама, ирационалним инатом, жељом да се ради нешто друго што је важније или угодније, несвесним опирањима и слично. Самодисциплина је на посредан начин важна претпоставка морално исправног понашања у јавној управи као израз свести о властитим дужностима према заједници, која би требало да краси појединца који се определио да му животни позив буде да служи грађанима. Стога једна исландска пословица са правом упозорава да ко живи без дисциплине умире без части.

Немарност и несавесност

Немарност и несавесност тесно су повезани са мањком самодисциплине и односе се на случајеве када се чини нешто што не би требало да се чини, или се не чини оно што би требало да се уради, или се уопштено некавалитетно обављају професионални задаци – а све то услед непажње, несмотрености, равнодушности или лењости делатника.⁵⁶⁰ Реч је о пропустима који настају када јавни службеник обавља јавне послове неопрезно и непромишљено и тиме проузрокује материјалну штету или омета грађане у уживању зајамчених слобода и права. Пропуст је више од простог неделанства или уздржавања од делања, јер јасно укључује слободну вољу делатника да се не поступи у складу са професионалним и етичким стандардима. На пример, када јавни службеник поступа несавесно услед несмотрености то конкретно значи да он није уопште сагледао последице и могуће ризике предузимања неке радње у оквиру повереног делокруга рада по јавни интерес.

Нестручност

Нестручност представља пратећи облик нарушавања етике јавне управе који концептуално обухвата неспособност, неквалификованост и незнање јавног

⁵⁶⁰ Опширније у: P. J. Fitzgerald and Glanville Williams, "Carelessness, Indifference and Recklessness: Two Replies", *The Modern Law Review*, Vol. 25, No. 1, January 1962, pp. 49–58.

службеника о томе како треба да се ваљано примене стандарди одређене струке у извршавању конкретних радних задатака.⁵⁶¹ Нестручност обично укључује стално понављање образаца понашања којима јавни службеник открива властиту неспособност или одсуство воље да учи на претходним грешкама или од бољих колега. Нестручни службеници неуспешни су у проналажењу и коришћењу информација које су потребне да би се избегло даље понављање нестручног поступања, па тако на дужи рок могу да начине значајну штету по јавни интерес или права појединих грађана лошим или погрешним спровођењем закона, јавних политика и програма.

Приватан живот недостојан јавног службеника

Приватан живот једнако је важан чинилац морално исправног понашања јавног службеника и још један у низу аргумената у прилог тврдњи да у стварном животу подручје јавног и приватног није могуће јасно и до краја разграничити. Данас је уставом и законима свакоме зајамчено право на приватност, али се оно у разумној мери ограничава када смо изабрани или именовани на неку јавну функцију или ступамо у професионалну јавну службу. Од тог тренутка претпоставља се да у нашем делању претеже јавни интерес и да, пошто одлучујемо о општем добру, питања која су раније била искључиво део наше приватности сада се разматрају и процењују у контексту осигурања ваљаног обављања поверених јавних послова. Примера ради, јавност може оправдано да се пита да ли понашање неког јавног функционера или службеника у приватности ствара сукоб интереса (о чему је већ било речи); или, да ли подрива општи морал. Такође, није безначајно ако се утврди да је јавни службеник износио у јавност неистините чињенице о делу приватног живота, који се сматра важним за посао који обавља. На пример, нетачно приказивање здравственог стања може да створи потенцијалне безбедносне ризике ширих размера у струкама као што су полицајац, ватрогасац, војник итд. Због тога је често у интересу грађана да разоткрију постојање неподударности или опречности између понашања јавног службеника у приватности и понашања када обавља јавни посао. Јавни службеник који не плаћа редовно рачуне за комуналне услуге и порез, који је стекао универзитетску диплому на нерегуларан начин, начинио плагијат да би стекао академску титулу, или је ухваћен да вози у пијаном стању, тешко да се

⁵⁶¹ J. Steven Ott and Jay M. Shafritz, "Toward a Definition of Organizational Incompetence: A Neglected Variable in Organization Theory", *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 4, July–August 1994, p. 372.

може сматрати достојним да обавља посао од јавног значаја. У таквог службеника не само да јавност никада не може да има поверење, него је мало вероватно да ће он моћи да стекне пуно поштовање непосредног радног окружења.

2.1.5. Последице морално погрешног понашања

Корупција је гора од проституције. Потоња може да угрози морал појединца, а прва постојано угрожава морал читаве земље.

Карл Краус

Раширена пракса нарушавања стандарда етике јавне управе један је од основних узрочника управног дефицита у демократским порецима, савременог политичког феномена о којем је било речи у уводном делу овог рада. Раније навођени Шумпетеров савет да само бирократија која ужива добар глас води успешној демократији, чини се да је затурен негде између бројних површних и краткотрајних реформи јавне управе спроведених током последње три декаде. Судећи према све чешћим, посећенијим и насилнијим самониклим грађанским протестима и иницијативама у постиндустријским друштвима, реформске мере нису успеле да поврате окрњени углед јавној управи као својеврсном посреднику између политичког програма владајуће елите и очекивања и захтева грађана. Када је реч о Европској унији, о општем тренду неповерења у јавне службе сведоче налази Евробарометра од 2009. и 2012. године, према којима чак три четвртине грађана (78 односно 74 одсто) сматра да је корупција у највећи проблем у њиховој земљи.⁵⁶² Анкета од 2012. године показује да грађани Уније верују да је ниво присуства корупције у њиховим земљама порастао током последње три године.⁵⁶³ Према једном испитивању јавног мњења спроведеном почетком 2012. године у САД, амерички бирачи су питање етике и корупције у јавној управи рангирани на треће место листе друштвених проблема (после економије и здравствене заштите) који ће према њиховом мишљењу одредити наредну предизборну кампању за представничка места у Конгресу.⁵⁶⁴ Иако се Канада већ годинама уназад сматра једном од земаља са

⁵⁶² “Attitudes of Europeans towards Corruption”, Special Eurobarometer 325, November 2009, European Commission, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf, pp. 7–9; “Special Eurobarometer 374: Corruption”, February 2012, European Commission, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf, pp. 11–12.

⁵⁶³ “Special Eurobarometer 374: Corruption”, op. cit., p. 38.

⁵⁶⁴ “Economy Still Number One on Voters’ Minds”, Rasmussen Reports webportal, www.rasmussenreports.com/public_content/politics/mood_of_america/importance_of_issues, 01/06/2012.

најмањим нивоом корупције, чак 81 одсто њених грађана исказао је 2010. године неки степен забринутости постојањем корупције у јавном сектору покрајине у којој живи.⁵⁶⁵

Када недисциплина, немарност, несавесност, нестручност и недостојно понашање у приватном животу од изолованих случајева прерасту у честу, или чак масовну појаву – и када их при томе руководиоци толеришу, онда се као сасвим извесне последице појављују криза у раду јавних служби и низак ниво поверења грађана у јавне институције. Лоше понашање јавних службеника највидљивије је у тачкама где се одвија непосредна комуникација са грађанима као корисницима јавних услуга. Службе у којима преовлађује незаинтересованост за поштовање етичког кодекса често дају лошије резултате у погледу учинка, ефикасности, тачности и педантности, а обично је присутна и култура тајности рада у односу на захтеве јавности за транспарентношћу. Бахато опхођење јавних службеника није само ствар вређања личног достојанства грађана који се пред шалтером појављују као корисници јавних роба и услуга, него оно у крајњем исходу доводи до ометања или чак ускраћивања уживања слобода и права зајамчених уставом и законима. У екстремним случајевима, морално погрешно поступање, на пример, здравствених радника или полицајаца може лако да добије трагичан исход у виду губљења људских живота или трајног нарушавања здравља. У прилог томе сведоче бројни смртни случајеви проузроковани нестручним или немарним поступањем полицајаца приликом оправданих интервенција, као и несавесном применом медицинских протокола код рутинских оперативних захвата у јавним здравственим установама. Зато није увек лако раздвојити основне од пратећих облика нарушавања етике јавне управе, бар када је реч о мерилу тежине штетних последица које могу да изазову. Ипак, искуствена грађа показује да сукоб јавних и приватних интереса, корупција и остали облици нарушавања етике јавне управе са елементима корупције могу да произведу далеко дубље, снажније и дуготрајније негативне последице по јавни интерес и благостање једне политичке заједнице.

Околности и последице деловања корупцијских механизма природно се разликују од земље до земље. Размере штете у мање развијеним друштвима далеко су веће и

⁵⁶⁵ Aaron Wherry, "Poll: 62 per cent of Quebecers see broad, systemic corruption", *Maclean's*, online version, 1 October 2010, www2.macleans.ca/2010/10/01/poll-quebecers-are-the-most-concerned-about-corruption/, 02/06/2012.

приметније, јер се коруптивним активностима оскудни природни и друштвени ресурси преливају на приватне банковне рачуне; трајно се омета друштвени развој и највећи део становништва остаје у тзв. зачараном кругу сиромаштва. У постиндустријским друштвима обиља, корупцијски договори су суптилни и мање видљиви зато што не погађају непосредно животни стандард и задовољавање егзистенцијалних потреба. Међу опште последице корупцијске праксе заједничке свим државама, без обзира на посебне одлике националних политичког система, менталитета и културног наслеђа, могу се убројити поремећаји цена роба и услуга на тржишту, прикривена редистрибуција богатства од дна ка врху друштва, подривање демократског процеса, стварање финансијских и пословних ризика за инвестиције у привреду и суноврат морала.⁵⁶⁶ У средиште теоријских разматрања доспео је током последње две деценије глобално присутан тренд ширења уносних незаконитих активности организованог криминала и штетно дејство које интересна повезаност јавних функционера и службеника са криминалним актерима може да има по демократски поредак.⁵⁶⁷ Поједини теоретичари чак упозоравају да нагли раст финансијске моћи организованог криминала представља озбиљан изазов безбедности националних држава и читаве међународне заједнице.⁵⁶⁸

Шта је то организовани криминал? Сложеност феномена организованог криминала подстакла је интересовање стручњака из различитих дисциплина – криминологије, социологије, антропологије, историје, економије, права и политичких наука – па не чуди да је, у намери да се обухвате сви аналитички слојеви, сачињен велики број дефиниција овог појма.⁵⁶⁹ На основу бројних дефиниција датих у литератури могуће је издвојити најмање четири основна елемента (димензије) феномена организованог

⁵⁶⁶ Ian Senior, *Corruption — the World's Big C: Cases, Causes, Consequences, Cures*, op. cit., pp. 168–180.

⁵⁶⁷ Погледати на пример следеће студије: Felicia Allum and Renate Siebert (eds), *Organized Crime and the Challenge to Democracy*, Routledge, London and New York, 2003; Frank Bovenkerk and Michael Levi (eds), *The Organized Crime Community*, Springer, New York, 2007; Александар Фатић и Божидар Бановић (урс), *Друштвени аспекти организованог криминала*, Институт за међународну политику и привреду, 2011, Београд.

⁵⁶⁸ Опширније о глобалној безбедносној претњи транснационалног организованог криминала видети у: Allan Castle, "Transnational Organized Crime and International Security", *Working Paper*, No. 19, Institute of International Relations, University of British Columbia, November 1997, www.iir.ubc.ca/pdf/workingpapers/19.pdf.

⁵⁶⁹ Веома обухватан преглед више од 80 дефиниција организованог криминала сачинио је Клаус фон Лампе (Klaus von Lampe), а доступан је на: www.organized-crime.de/organizedcrimedefinitions.htm.

криминала: активност, структуру, систем и појединца.⁵⁷⁰ Дефиниције организованог криминала наглашавају да је реч о систематском извршавању кривичних дела ради стицања профита и да је стога активност категорија која суштински одређује овај друштвени феномен. Активности обухватају основне, лукративне, делатности због којих су се криминалци удружили и које представљају видове организованог криминала: производња и трговина дрогама, трговина људима, људским органима, заштићеним биљним и животињским врстама, конвенционалним наоружањем, нуклеарним материјалом, украденим предметима (возилима, културним благом), сексуална експлоатација жена и деце, високотехнолошки криминал, изнуде и отмице. Организовани криминал могуће је сагледати кроз постојање стабилне структуре, односно неке врсте криминалног колективитета – мреже, групе или организације – са хијерархијским или неформалним унутрашњим односима који обезбеђују контролу вођа над подређенима. Следећа суштинска одлика организованог криминала је његово постојање као посебног социјалног подсистема – наличја културних, економских и социјалних диференцијација у савременом друштву или дела ширег социјалног, економског и политичког система.⁵⁷¹ У оквиру наведене одлике посебно је опасна тежња организованог криминала да обавља квазидржавне функције (попут пружања услуга физичке заштите или илегалног опорезивања кроз „рекет“) и на тај начин буде сурогат јавне власти. Значајан број дефиниција наглашава личну способност и психолошки профил појединца као дела криминалног колективитета за успешно извршавање кривичних дела.

Основна сврха удруживања или учешћа појединаца у организованом криминалу је остварење огромних прихода, па не чуди што колективитети организованог криминала према тржишној логици коју следе у настојању да максимализују профит подсећају на предузећа. За разлику од предузећа, криминалци не поштују прописе и спремни су да употребе широк распон оруђа и средстава како би заштитили витални интерес – несметано одвијање процеса репродукције уложеног „капитала“. Криминално деловање штити се уклањањем конкуренције односно монополизацијом

⁵⁷⁰ Klaus von Lampe, “Critical Review of Conceptual Approaches”, “Assessing Organised crime” research project, Freie Universität Berlin, 2004, www.assessingorganisedcrime.net/publications/AOC-DLV04-vR1.pdf, p. 13.

⁵⁷¹ Ibid.

илегалних тржишта, решавањем спорова око просторног разграничавања криминалних послова, учвршћавањем унутрашње дисциплине, прикривањем извршених кривичних дела и застрашивањем сведока и јавних службеника задужених за сузбијање незаконитости. Физичко насиље најчешће се примењује у виду ликвидације противника из криминалне средине, новинара и званичника јавне власти, док се психичко насиље огледа у упућивању претњи и уцена. Доступност уређаја за аудио и видео надзор омогућила је самозаштиту организованог криминала својеврсним обавештајним радом, чији је циљ да благовремено прикупи информације о евентуалним акцијама полиције и противничких криминалних група или материјал неопходан за уцену. Руководњени логиком максимализације профита и свесни могућности које пружа финансијска моћ, припадници подземља прибегавају корупцији као основном оруђу заштите криминалних интереса.⁵⁷²

Употреба корупције садржи предности у односу на насилне обрасце понашања. За разлику од насиља које привлачи пажњу органа гоњења, огромни приходи незаконито стечени примарним криминалним пословима омогућавају прикривени уплив у привредни живот и утицај на рад органа власти. Корупцијски однос по себи подразумева „заверу ћутања” између актера и то додатно доприноси већој делотворности криминалаца. Организовани криминал се не налази у некаквом „социјалном вакууму” већ, напротив, једнако делује у подручју законитог и незаконитог.⁵⁷³ Дугорочни циљ организованог криминала јесте легализација дела активности продором у сектор приватног предузетништва, како би се увођењем незаконито стеченог новца у званичне економске токове осигурало његово несметано коришћење. Корупција се појављује као један од „трошкова пословања” криминалног колективитета, неопходан за безбедан прелазак из „црне” или „сиве” зоне у област регулисану правним нормама.

Успешно вођење криминалних послова захтева подмићивање особа из приватног и сектора које су спремне да нечасном употребом стручних знања и вештина омогуће

⁵⁷² Margaret E. Beare and R. T. Naylor, “Major Issues Relating to Organized Crime: within the Context of Economic Relationships”, Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption, 14 April 1999, www.ncjrs.gov/nathanson/organized.html.

⁵⁷³ Више о томе погледати у: Cathelijne van der Schoot, “‘Red flags’ and the measures presented in the national reports”, in: Henk van de Bunt and Cathelijne van der Schoot (eds), *Prevention of Organised Crime*, Boom Juridische uitgevers, Justitie and Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum, 2003, www.minjust.nl:8080/b_organ/wodc/publications/ob215_all.pdf, p. 25.

прикривање криминалних послова кроз њихову легализацију.⁵⁷⁴ Због тога се организовани криминал неминовно преплиће са тзв. криминалом белог оковратника (*white-collar crime*), чији је заједнички именоватељ изналажење незаконитих решења за изазове и проблеме који се појављују у професионалном раду. Израз „криминал белог оковратника” исковао је 1939. године један од тадашњих водећих америчких криминолога Едвин Сатрленд (Edwin Sutherland), како би разбио стереотипну представу о младим сиромашним људима као преовлађујућим носиоцима криминала и највећој опасности по друштво, која је у првој половини двадесетог века владала у науци и јавној политици сузбијања криминала. Сатрленд је профил типичног криминалца са белим оковратником описао као средовечног мушкарца високог друштвеног положаја, образованог и стручног, настањеног у богатој градској четврти, којег као особу од угледа поштује читава локална заједница.⁵⁷⁵ У једној од каснијих утицајних дефиниција (1970) из пера Херберта Еделхерца (Herbert Edelhertz), криминал белог оковратника је одређен као „незаконита радња или низ радњи предузетих нефизичким средствима, прикривањем или лукавством, ради стицања новца или имовине, избегавања плаћања или губитка у новцу или имовини, или ради стицања послова или личне користи”.⁵⁷⁶

Криминал белог оковратника као злоупотреба стручног знања и професионалног положаја ради незаконитог стицања профита није спорадична појава у криминалном миљеу, него значајан део општег криминала – далеко штетнији од уличног криминала, којим се и даље бави највећи број студија. Нагли напредак у виду увођења нових технолошких и комуникационих достигнућа у свакодневно пословање, довео је до умрежавања електронских рачунара и дигитализације и омогућио већем броју запослених у приватном и јавном сектору приступ службеним документима, преписци и трансакцијама које се могу злоупотребити на начине који се сврставају у подручје криминала белог оковратника. У погледу социјалног порекла и статуса криминалаца белог оковратника, данас преовлађује становиште да

⁵⁷⁴ Најтраженије су услуге адвоката, јавних бележника, пореских саветника, књиговођа и ревизора чији је задатак да вештом злоупотребом недостатака нормативног оквира осигурају привид легалности криминалним пословима (Cathelijne van der Schoot, “Red flags’ and the measures presented in the national reports”, *op. cit.*, p. 28).

⁵⁷⁵ David Weisburd, Elin Waring, and Ellen F. Chayet, *White-Collar Crime and Criminal Careers*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 1.

⁵⁷⁶ Herbert Edelhertz, *The Nature, Impact and Prosecution of White Collar Crime*, USGPO, Washington D.C., 1970, p. 3 (наведено према: David Weisburd, Elin Waring, and Ellen F. Chayet, *White-Collar Crime and Criminal Careers*, *op. cit.*, p. 8).

је у највећем броју ипак реч о припадницима средње класе, односно о власницима или руководиоцима малих и средњих предузећа или службеницима у приватном сектору на средњим и нижим нивоима хијерархије.⁵⁷⁷ Њихови парњаци у јавном сектору, са којима се повезују у корупцијске механизме, јесу јавни службеници средњег ранга. Корупцијска пракса усмерена на јавни сектор је ефикаснији начин заштите и унапређења организованог криминала јер утицајем на органе јавне власти, непосредно или посредно, предупредује или умањује ефекат њиховог дејства на плану сузбијања криминала. Корумпирани јавни службеници често заједно са учесницима из приватног сектора чине неформалну мрежу односа и међусобних договора.⁵⁷⁸

Деловање структура моћи организованог криминала може да се одвија упоредо са легитимним институцијама политичког поретка, а у друштвима са традиционално већим нивоом корупције у јавном сектору у појединим тачкама може да дође и до преклапања услуга које пружају криминалне групе и јавних функција.⁵⁷⁹ То је најопаснија последица присуства корупције, сукоба јавних и приватних интереса и осталих облика нарушавања етике јавне управе са елементима корупције. Учвршћивање положаја криминалних мрежа као „незваничног” актера унутар институционалног оквира демократског политичког поретка посредством неформалних канала остваривања утицаја може да прерасте у тзв. заробљавање државе. Довољно имућне и тактички веште групе организованог криминала могу да корумпирањем функционера у врху власти преузму део суверених права органа јавне власти и да према грађанима делују као пара-државне институције. Мањкавост посредничке демократске праксе огледа се у вечној тежњи политичких странака за етички неселективним прикупљањем новчаних средстава за финансирање активности, па не треба потценити тај простор отворен за продор криминалног новца.

⁵⁷⁷ David Weisburd, Elin Waring, and Ellen F. Chayet, *White-Collar Crime and Criminal Careers*, op. cit., p. 9.

⁵⁷⁸ О преплитању формалних друштвених улога и неформалних социјалних односа опширније видети у: Christopher A. Corpora and Louise I. Shelley, “Tragedy, Transition, and Transformation: The Local-International Nexus of Transnational Organized Crime in the Former Yugoslav Republics”, Meeting Report #252, East European Studies, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 9 April 2002, www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1422&fuseaction=topics.publications&doc_id=7484&group_id=7427.

⁵⁷⁹ Опширније у: Felia Allum and Renate Siebert, “Conclusion: organized crime and democracy: ‘Uncivil’ or ‘civil’ society?”, in: Felia Allum and Renate Siebert (eds), *Organized Crime and the Challenge to Democracy*, Routledge, London and New York, 2003, pp. 197–203.

Стога не чуди појава актуелне кризе у функционисању представничке демократије изазвана одсуством поверења јавности у изабране политичке руководиоце – једнако у развијеним и посткомунистичким друштвима. Нарастајући јаз између грађана и владајућих елита који је произвео неповерење у институције система, делом је последица корупцијске праксе управо у политичком животу. Корупција у врху власти слично „домино ефекту” руши примену начела одговорности у вршењу јавних функција од виших ка нижим нивоима власти. Превласт утицаја криминалних интереса на изборне резултате, формирање владе и креирање јавних политика обесмишљава демократску владавину која почива на сагласности и посредном или непосредном учешћу грађана у јавним пословима. Крајњи исход политичке корупције, посебно у земљама са недовољно јаким демократским институцијама, могу да буду друштвена неједнакост и кршење грађанских права, које подстичу политичку апатију и незнање.

2.2. Преглед најзначајнијих видова нарушавања етике у пракси савремене јавне управе

Претходно размотрена теоријска одређења основних облика нарушавања етике јавне управе само су назначила „вруће тачке” рада савремених јавних службеника у којима се могу појавити злоупотребе поверених јавних овлашћења. У овом поглављу ћемо подробијом анализом откривених, првенствено крупних корупцијских афера и сложених механизма злоупотреба покушати да уочимо где се налазе места са највећим ризиком од „продора” приватног интереса у јавне послове у постиндустријским полиархијама. Уместо увода у анализу погледајмо на кратко како грађани кроз комуникацију са органима власти опажају жаришта морално погрешног понашања. Према анкети „Евробарометар” спроведеној 2009. и 2012. године у земљама Европске уније, испитаници су као области рада јавне управе у којима је, према њиховом опажању, корупцијска пракса најраширенија, идентификовали доделу јавних набавки и издавање грађевинских дозвола, док се као средње корумпиране сматрају инспекцијске службе, полиција, царински службеници и службе које издају различите врсте дозвола за привредне делатности.⁵⁸⁰ Резултате

⁵⁸⁰ “Attitudes of Europeans towards Corruption”, *op. cit.*, pp. 20–30; “Special Eurobarometer 374: Corruption”, *op. cit.*, pp. 42–54.

испитивања јавног мњења ипак треба узети са задршком, будући да делом представљају последицу већег извештавања медија о корупцији у појединим гранама јавног сектора, што не значи да је само тамо присутна пракса нарушавања етичких стандарда.

2.2.1. Одбрана и безбедност

Одбрана грађана и ресурса од непријатељских подухвата изискује сталну модернизацију наоружања и пратеће опреме путем јавних набавки. Вредност послова мерена милионским износима чини војне набавке подручјем деловања јавне администрације високо ризичним за појаву корупције, чак и у земљама са вишим нивоом интегритета јавних служби. Поверљива природа војних набавки, правдана разлозима очувања националне безбедности, ограничава контролу јавности и олакшава успостављање и прикривање корупцијског механизма, који се успоставља између предузећа, у улози понуђача тражених производа и услуга, и јавних функционера задужених за спровођење набавки. Предмет корупцијског „договора” је пристрасно одлучивање чији исход је додела посла дефинисаног тендером фаворизованом предузећу које плаћа мито.

Околности у развијеним демократским друштвима, где су односи јавне управе и приватног сектора до детаља нормативно уређени и правосуђе ваљано функционише, намештање исхода тендерског поступка чине веома сложеном и ризичном операцијом. Уколико је ризик повезан са строгим казненом политиком, као што је случај у САД, успостављање корупцијског механизма захтева већу „креативност” и вештину. О томе сведочи покушај намештања тендера за изнајмљивање флоте од 100 специјалних авиона за снабдевање горивом у ваздуху типа „Боинг 767” за потребе ваздухопловних снага америчке војске. Сенатор Џон Мекејн (John McCain) из Републиканске странке изнео је у јавност септембра 2003. године обимну документацију са доказима о нерегуларној набавци специјалних авиона, вредној 20 милијарди америчких долара.⁵⁸¹ Документација се састоји од електронске поште и интерних белешки званичника ваздухопловних снага и компаније *Boeing*. Објављена

⁵⁸¹ Случај је описан према: Alicia Mundy, “McCain still stalks Boeing tanker deal”, *Seattle Times*, online version, 26 December 2004, http://seattletimes.nwsourc.com/html/politics/2002130791_mccain26m.html, 04/06/2012; Gary D. Bass and Gary Therikildsen, “Reducing Influence Peddling in Government Contracting”, *Truthout*, 27 April 2011, http://truth-out.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=779:reducing-influence-peddling-in-government-contracting, 04/06/2012.

преписка показала је да су се представници двеју страна договарали око израде плана изнајмљивања авиона и проналажења најповољнијег начина да се утиче на високе функционере у Белој кући и Пентагону да план одобре. Поред тога, представници војног ваздухопловства и *Boeing* заједнички су подесили техничке захтеве тендера, како би друге понуђаче дисквалификовали већ у првој фази поступка јавне набавке.

Једну од кључних улога у лобирању плана изнајмљивања авиона имала је Дарлин Драјан (*Darleen Druyun*), бивша службеница ратног ваздухопловства у одељењу за набавке и тадашња заменица директора једног од војних производних програма у компанији *Boeing*. Драјанова је прекршила прописе о пословној тајни када је саопштила информације о финансијској садржини понуде *Airbus*, другог учесника јавне набавке. На састанку са представницима *Boeing* одржаном у априлу 2003. године, бивша јавна службеница пренела је податак да је понуда компаније *Airbus* повољнија зато што је за десетак милиона америчких долара по авиону нижа. Поред одавања података значајних за исход поступка набавке, војни званичници су противно прописима и етичким стандардима покренули кампању за одобрење плана изнајмљивања авиона. Џејмс Рош (*James Roche*), секретар ваздухопловних снага, и Марвин Самбур, начелник одељења за набавке ваздухопловних снага, у више наврата су уверавали представнике *Boeing* да могу да осигурају да конгресмени и стручњаци сопственим ауторитетом у јавности подрже ставове у прилог изнајмљивања „Боинга 767”. Како открива објављена електронска преписка лобиста и представника компаније, прикривени део лобирања био је усмерен на чланове кабинета тадашњег председника Буша (*George W. Bush*). Лобисти су успели да за одобрење спорног плана придобију подршку заменика секретара одбране Пола Волфовица (*Paul D. Wolfowitz*) и самог секретара одбране Доналда Рамсфелда (*Donald Rumsfeld*). Рош је уверио представнике фабрике авиона да учествовање секретара одбране обезбеђује неопходно покриће приликом одлучивања о победнику јавне набавке и да је важније осигурати сагласност Беле куће него Конгреса. Описана афера може се узети као модел корупцијског механизма типичног за развијене демократије постиндустријских друштава, који укључује низ посредника, професионалних лобиста и стручњака за медијске кампање чије улоге су прецизно планиране и координисане. Чини се да је корупцијски механизам у САД заправо део војне индустрије „задужен” да прибавља нове пословне аранжмане за

једну од најпрофитабилнијих грана америчке привреде. Корупција у име националне безбедности није штетна уколико доноси огромну добит. Рат је само индустрија, зар не?

2.2.2. Корпоративни свет

Сходно логици максимализације профита, корпоративни свет не служи грађанима, па зато не чуди што чува културу пословања која оправдава праксу планског кршења прописа, јер су казне далеко мање од добити која се тиме стиче на годишњем нивоу или на дужи рок. За богате мултинационалне корпорације прекршајне казне су само један од узгредних трошкова пословања, као и корупција којом утичу на појединце из јавне управе како би спроводили законе и јавне програме тако да погодују партикуларним пословним интересима. У САД је присутан феномен тзв. кружења елита или кружних врата (*revolving doors*), где особе које се налазе на највишим руководећим положајима у привреди (или уопште приватном сектору) у неком тренутку прелазе на високе јавне функције у извршној грани власти, обављају их неколико година и потом се враћају назад на руководилачке положаје у корпоративном свету. Реч је о спољашњој манифестацији испреплетености партикуларних политичких интереса и интереса великих корпорација; особа која је из руководеће улоге у некој моћној компанији прешла у улогу јавног функционера, наставља да заступа пословне интересе дојучерашње компаније на рачун општег добра.

Примери у административно-политичкој пракси развијених земаља су бројни, а највећи број случајева кружења је слабо видљив у јавности јер су актери најчешће високи службеници који се не појављују у медијима. Пит Олдриџ (Edward C. "Pete" Aldridge Jr) дошао је на положај члана управног одбора компаније *Lockheed Martin* свега неколико месеци након одласка у пензију са места америчког потсекретара одбране за набавку, технологију и логистику. За време трогодишњег рада у јавној служби – у коју је ступио са руководећег места у компанији *Aerospace Corporation*, још једној важној припадници војно-индустријског комплекса – утицао је да се склопи уговор о куповини борбених авиона „Ф-22”, чији је произвођач управо био *Lockheed Martin*.⁵⁸² Данас најпознатији случај у САД одиграо се почетком

⁵⁸² Nick Turse, *The Complex: How the Military Invades Our Everyday Lives*, Metropolitan Books, New York, 2008, p. 25.

деведесетих година минулог века, када је бивши адвокат мултинационалне корпорације из области прехранбене индустрије *Monsanto* као јавни службеник запослен у Америчкој управи за храну и лекове значајно утицао на израду националне регулативе у области пољопривредне биотехнологије, која је после постала узор за међународне стандарде. Адвокат је након неколико година напустио јавну службу да би ступио на функцију потпредседника корпорације *Monsanto*.⁵⁸³ У медијски највидљивије примере можемо да убројимо некадашњег америчког потпредседника Дика Чејнија (Dick Cheney), који је пре ступања на високу државну функцију био дугогодишњи председник управног одбора компаније *Halliburton*. У време његовог мандата ова моћна компанија је добила двоструко више послова у односу на остале понуђаче, и то посредством јавних набавки које се не оглашавају конкурсом него се непосредно уговарају.⁵⁸⁴

Мултинационалне корпорације представљају важне носиоце научно-технолошког напретка, привредног раста и благостања развијених земаља. Огромно богатство мултинационалних корпорација, у појединим случајевима веће од годишњег националног дохотка неке сиромашне земље, потиче од примене ефикасних производних и управљачких метода. Ипак, стална тежња за стицањем највеће могуће добити поред продуктивне има и деструктивну димензију. Није редак случај да мултинационалне корпорације у пословању свесно крше закон – избегавају плаћање пореза, не поштују прописе о заштити животне средине, угрожавају радна и дечја права. Медији у западним земљама све чешће извештавају о финансијским скандалима који указују на још један „споран” метод пословања мултинационалних корпорација – корупцију. Коментаришући велики број истрага случајева корупције у јавном и приватном сектору у Немачкој деведесетих година прошлог века, професор Ханс-Лудвиг Цахерт (Hans-Ludwig Zachert), некадашњи директор Савезне управе криминалистичке полиције Немачке (1990–1996), упоредио је корупцију са корозијом: на почетку она у облику тачкица избија ту и тамо, али често продире испод површине и постепено разара целу грађевину.⁵⁸⁵ Низ научних студија и уџбеника из области пословне (корпоративне) етике објављених током последњих

⁵⁸³ Elsa Chanduvi Jaña, “What Monsanto is trying to do is control the food chain”, *Latinamerica Press*, 2 June 2009, www.lapress.org/articles.asp?art=5792, 02/05/2012.

⁵⁸⁴ Richard D. Hartley, *Corporate Crime: A Reference Handbook*, ABC-CLIO, Santa Barbara (CA), 2008, p. 54.

⁵⁸⁵ Наведено према: Klaus M. Leisinger, “Multinational Corporations, Governance Deficits, and Corruption: Discussing a Complex Issue from the Perspective of Business Ethics”, in: Heiko Lange, Albert Löhr and Horst Steinmann (eds), *Working Across Culture*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1998, p. 113.

неколико година наглашава да актери неморалних метода пословања, мотивисани остварењем што веће ефикасности и успеха, у потпуности занемарују чињеницу да високу цену у виду разарања социјалних односа и раста јаза између богатих и сиромашних у крајњем исходу плаћа читаво друштво. Превласт система организације руковођења и рада у приватном сектору неосетљивог на моралне вредности једног друштва, пре или касније подстиче ширење лабавог схватања етике јавне управе међу функционерима и чиновницима. Подсећања ради, менаџерски методи су неселективно и некритички пренети и примењени у јавном сектору, па је тиме пренето и „семе” корпоративног неморала.

Историја „тамне стране” корпоративног света двадесет првог века почела је открићем „цунамија савремених корупцијских скандала” – случаја америчке корпорације *Enron*, једног од бивших највећих светских трговаца електричном струјом и природним гасом. Менаџмент корпорације *Enron* је све до новембра 2001. године приказивао позитиван годишњи салдо, да би изненада објавио да је корпорација у губицима за 618 милиона америчких долара. Истрагом је утврђено да је руководство од 1997. године применом сложеног манипулативног метода вођења књиговодства посредством фиктивних предузећа прикривало губитак, односно лажно приказивало увећан приход у износу од око 600 милиона долара.⁵⁸⁶ На основу наводно увећаног прихода одабрани руководиоци су добијали ванредне приходе, а „мозак” читаве операције био је главни ревизор корпорације *Enron* – особа чији је једини задатак управо била заштита финансијских и других ресурса од злоупотреба. Због коруптивних радњи улагачи су изгубили око шест милијарди долара, преко 4000 људи је остало без посла, а одлазак у стечај је проузроковао и губитак средстава повезаних пензијских фондова у износу од једне милијарде долара. Пракса намерног предузимања или пропуштања радњи како би се прикрила или лажно приказала слика о стварном пословању компаније или стању њених финансија, била је заступљена у првој половини деведесетих година прошлог века у САД јер је била исплатива, лако је било спровести у дело и постојала је мала вероватноћа да ће компанија бити кажњена.⁵⁸⁷

Законодавне реформе предузете на националном нивоу након што су се одиграли велики скандали у корпоративном свету биле су више усмерене на форму него на

⁵⁸⁶ Roberta Ann Johnson, “The United States: In Search of the Perfect Law”, in: Roberta Ann Johnson (ed.), *The Struggle Against Corruption: A Comparative Study*, Palgrave, Basingstoke, 2004, p. 37.

⁵⁸⁷ Ibid.

садржину, па је начин размишљања остао исти, посебно услед усвајања минималних етичких стандарда а не подстицања изврсности и обазривог руковођења. Текући корпоративни дискурс и даље одликује наглашавање циљева, достигнућа и задатака, чиме се обесмишљава или умањује значај средстава и процеса који воде њиховом остваривању. У постнеоновој ери и даље остаје отворено питање могућих праваца спречавања стварања трајних корупцијских механизма између корпорација и јавних функционера и службеника, пошто је реч о структурном феномену, а не о спорадичном „искакању” појединих запослених из колотечине поштовања етичких стандарда пословања. У студији о корпоративној корупцији, Флемин и Зиглидопулос (Peter Fleming, Stelios C. Zyglidopoulos) заступају тезу да обични људи који у приватном животу никада не би учествовали у криминалним радњама, то чине као запослени у корпорацијама услед структурног притиска начина руковођења и радног окружења.⁵⁸⁸ Социјални психолози експериментално су утврдили да појединац као члан групе саображава мишљење и понашање вођству и општем духу групе на начин на који то не би учинио да наступа самостално. Аутори студије подсећају да у околностима када су квартални извештаји о раду једино мерило успеха запослених и руководилаца нижег и средњег ранга не чуди што појединци падају у искушење да прекрше морална и законска правила како би стекли похвале надређених или власника и напредовали ка врху.⁵⁸⁹ Према налазима студије Флемина и Зиглидопулоса, корен проблема корпоративне корупције налази се у англоамеричкој варијанти предузетништва и екстремног капитализма, који почивају на мотивационом геслу „раст по сваку цену”, или како је то сажео јунак филма *Волстрит* Гордон Геко: „похлепа је добра”.⁵⁹⁰ Утолико се корупција у привредама развијених земаља појављује као један од легитимних, хвале вредних метода остварења усвојених пословних циљева. Због тога се Флемин и Зиглидопулос питају да ли структурна природа корупције указује на то да је она пре чист израз корпоративних „правила игре” него њених кршења:

Ако је корупција раширена и свепрожимајућа у корпоративном институционалном систему како бројни коментатори верују, онда можда она није одступање којим капитализам трпи неуспех, већ једноставно идеалан израз

⁵⁸⁸ Оширније видети у: Peter Fleming and Stelios C. Zyglidopoulos, *Charting Corporate Corruption: Agency, Structure and Escalation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton (MA), 2009.

⁵⁸⁹ *Ibid.*, pp. 128–141.

⁵⁹⁰ *Ibid.*, p. 131.

овог облика капитализма. Ако је то случај, онда научни аналитички оквири који преовлађују у изучавању корупције морају да се темељно преиспитају.⁵⁹¹

Изразом „немачко привредно чудо” најчешће се описује национални подвиг предузет у деценијама после Другог светског рата, када је након кратке обнове разрушене инфраструктуре Немачка брзо израсла у најјачу европску привреду и осу интеграционих токова на европском континенту. Традиционално колективно осећање самопожртвованости и радне дисциплине, развијена корпоративна етика, правна држава и систем социјалног благостања, значајно су допринели другом уздицању „из пепела” у истом веку. Немачка припада групи уређених и функционалних демократских друштава и групи земаља са ниским нивоом опажања корупције. Идеалну представу о „немачком привредном чуду” делом нарушавају резултати анкете коју је половином 2005. године спровела агенција „Форса”, према којима је 54 одсто домаћих малих и средњих предузећа изгубило послове зато што нису хтели да плате мито. У околностима привредне рецесије која захтева корениту реформу система социјалног благостања у правцу смањења бенефиција, откривање корупцијских афера у аутомобилској индустрији допринело је одласку са власти коалиције предвођене социјалдемократима и озбиљно уздрмало поверење грађана у етику пословног света.

Низ корупцијских афера у немачкој аутомобилској индустрији покренула је истрага спроведена против директора „Мерцедеса”, дела корпорације *Daimler-Chrysler*, због сумње да је злоупотребио новац компаније како би за своју девојку саградио кућу на шпанском острву Мајорка. Управа чувеног произвођача аутомобила *BMW* открила је средином 2005. године да је директор сектора набавке примио мито у износу од 100.000 америчких долара да би заузврат у поступку доделе посла набавке материјала неопходних за процес производње фаворизовао једну приватну фирму.⁵⁹² Ипак, афера која је највише узбуркала немачку јавност и утицала на пад популарности социјалдемократа одиграла се у *Volkswagen* – највећем произвођачу аутомобила у Европи са годишњим приходом од 89 милијарди евра и са преко 340.000 запослених широм света. Државно тужилаштво је спровело истрагу и утврдило да је Хелмут Шустер (Helmuth Schuster), бивши директор персоналне

⁵⁹¹ Ibid.

⁵⁹² Случај је наведен према: „Корупција у немачкој индустрији аутомобила”, *Пулс – магазин о корупцији*, новембар–децембар 2005, стр. 42–43.

службе у чешкој подружници *Volkswagen*, основао мрежу приватних предузећа на чије је рачуне потом незаконито преливао средства немачке фабрике аутомобила. На рачуне Шустерових фирми пристизала су и средства незаконито стечена примањем мита за време вођења послова у Анголи, Чешкој и Индији. Значајан део корупцијских активности руководиоца *Volkswagen* одиграо се у Индији. Централни биро за истраге Индије утврдио је нестанак 2,5 милиона америчких долара које су власти савезне државе Андра Прадеш уплатиле на рачун домаћој компанији *Vasishtha Wahan*, званичном заступнику *Volkswagen* за ову азијску земљу. Компанија је одлучила да изгради постројење за производњу аутомобила близу Хајдерабада, главног града ове савезне државе. У намери да подстакне привредне токове и повећа запосленост влада Андра Прадеша подржала је пројекат изградње фабрике аутомобила тако што је суму од 2,5 милиона америчких долара доделила за развој возила посебне намене.

Упоредо са спровођењем званичних истражних радњи полиције и тужилаштва, у компанији је покренута унутрашња истрага и инспекција пословне документације чији су резултати указали на постојање корупцијске праксе у коју је умешано око 60 високих руководиоца. Истрагом је утврђено да је новац аутомобилске компаније трошен на путовања, забаву, проститутке и друге привилегије намењене званичницима синдикалне организације у *Volkswagen* који су обављали функције у надзорном телу, тзв. радном савету.⁵⁹³ Како је новац проневерен уз прећутну сагласност појединих чланова управе уследила је оставка директора персоналне службе Петера Харца (Peter Hartz), чија улога открива политичку димензију афере. Харц је близак сарадник бившег немачког канцелара Шредера и творац реформе социјалног система, коју је социјалдемократска коалиција намеравала да спроведе после освајања новог четворогодишњег мандата. Присуство политичара као деоничара и чланова управних одбора није страно у историји *Volkswagen* јер савезна покрајина Доња Саксонија, где је Социјалдемократска партија традиционално имала упориште међу бирачима, поседује 18 одсто деоница. Посредан подстицај ка разоткривању корупцијског механизма у *Volkswagen* дошао је 2003. године када су социјалдемократе изгубиле већину у парламенту Доње Саксоније, а нову

⁵⁹³ У немачким компанијама постоји систем саодлучивања представника радника и управе односно власника који пружа могућност синдикатима да контролишу највише органе управе кроз учешће у раду надзорних тела, тзв. радних савета.

покрајинску владу образовали демохришћани. Губитак политичке подршке и слабљење веза са локалним властима чини се да су значајно утицали на стварање околности повољних за изношење корупцијских афера у јавност.

Обелодањивање у медијима корупције у *Volkswagen* може се убројати у најважније разлоге изборног неуспеха некадашњег немачког канцелара Герхарда Шредера (Gerhard Schröder) и Социјалдемократске партије. Ипак, присуство корупције у немачкој аутомобилској индустрији отвара перспективу далекосежних штетних последица, првенствено у погледу будућег учешћа представника радника у руковођењу компанијама. Пример праксе злоупотреба у *Volkswagen* указао је на лоше аспекте међудејства интереса управе компаније, радника и политичара. Иако је омогућио запосленима да уграде сопствене интересе у пословну политику и стратегију компаније, систем саодлучивања у облику радних савета створио је слободан простор за манипулисање синдикалним представницима у корист власника. Моћ радних савета изражена је у њиховом реалном утицају на вођење кадровске политике, утврђивање организације процеса рада и исход колективног преговарања о остваривању радних права.

Описана корупцијска афера у довела је у питање самосталност у одлучивању и приврженост синдикалним циљевима чланова радних савета који заступају интересе запослених. Управа компаније ослобађа професионалне дужности чланове радних савета из редова синдиката и плаћа им пуно радно време за ангажовање на пословима надзора управљања компаније. На тај начин синдикални представници прерастају у професионалне чланове радних савета и постепено губе додир са запосленима. Политика привилеговања и корумпирања синдикалних представника на дужи рок води успостављању прикривених интересних веза са руководством компаније, зарад стицања личне користи а на штету интереса већине запослених. Корупција у аутомобилској индустрији – једној од најпрофитабилнијих грана немачке привреде, трајно нарушава првобитну идеју система саодлучивања: да спречи сукоб интереса управе и запослених, посебно при радикалним променама у пословној политици. Толерисање корупцијске праксе води дисфункционалности система саодлучивања и у околностима рецесије потенцијално ствара повољан амбијент за настанак социјалних немира.

2.2.3. Политика просторног планирања и урбаног развоја

Индустријализација и друштвени развој тесно су повезани са јавном политиком просторног планирања и урбанистичког развоја. Након Другог светског рата схватање о општим стандардима квалитета живота драматично се променило на боље, али је са собом донело потребу за државном интервенцијом у области становања. Држава и локална самоуправа почеле су да одвајају значајна буџетска средства ради изградње квалитетнијих станова намењених давању у закуп преваходно нижим социјалним слојевима, који нису могли себи да приуште тржишне износе месечних закупнина. Држава је израсла у значајног актера на тржишту некретнина и у сектору високоградње, па је процедура доделе послова изградње тзв. општинских или социјалних станова постала предмет неформалних, корупцијских договора и притисака. Према појединим проценама, америчко министарство за становање и урбани развој (*Department of Housing and Urban Development*) је услед лошег руковођења и корупцијске праксе само у раздобљу од 1981. до 2009. године изгубило 65 милијарди долара буџетских средстава.⁵⁹⁴ Сви министри у наведеном раздобљу су злоупотребљавали поверена јавна овлашћења, како би новац пореских обвезника предвиђен за финансирање скупих програма помоћи преусмерили на приватне банковне рачуне.

Корупцијска мрежа је представљала сложен сплет интереса министра, званичника задужених за планирање и изградњу на нивоу савезне државе и округа, као и компанија које послују у области градње. На пример, Алфонзо Џексон (Alphonso Jackson) министар за становање и урбани развој у време администрације Буша млађег дао је упутство потчињеним службеницима да у додели субвенција фаворизују компаније председникових пријатеља и страначких колега.⁵⁹⁵ Стога не чуди што је у време Џексоновог мандата, број јавних послова додељених путем објављених тендера опао је са 71 одсто на свега 33 одсто. Такође, Џексон је једном блиском пријатељу без управљачког искуства доделио место начелника Управе за стамбена питања на Девичанским острвима, са годишњом платом од милион долара, уз исплату неограничених додатака по основу наводно пружених саветодавних услуга. Чак седам милиона долара је потрошено за реновирање пословних

⁵⁹⁴ Tad DeHaven, "HUD Scandals", June 2009, Cato Institute, www.downsizinggovernment.org/sites/default/files/hud-scandals.pdf.

⁵⁹⁵ Скандал је описан према: *ibid.*

просторија у седишту министарства и пратеће кафетерије, док су портрети на уљу Џексона и његових претходника плаћени 100.000 долара.

Земљиште представља један од основних природних ресурса којима чланови једног друштва, односно политичке заједнице располажу као појединци или као група, па не чуди што оно може да се нађе на мети морано погрешног понашања јавних службеника. Током последњих неколико година откривено је постојање сложеног корупцијског механизма у области просторног планирања у више региона Шпаније усмереног на манипулацију употребном и тржишном вредности земљишта. Поједини јавни функционери и службеници из локалних власти задужени за просторно планирање и урбанизам незаконито и супротно јавном интересу мењали су категоризацију земљишта из пољопривредног у грађевинско, како би утицали на повећање тржишне цене плацева.⁵⁹⁶ Корупцијски механизам је заснован на злоупотреби јавних овлашћења у погледу децентрализованих надлежности регионалних и локалних власти у области изградње, а мотиви улагача тесно су повезани са значајним туристичким потенцијалима појединих области Шпаније. Висина износа мита кретала се у распону од 100.000 евра за „уознавање” инвеститора са градоначелником или главним службеником у урбанистичком одељењу градске управе, па до десет милиона евра за одлуку о пренамени земљишта. Улагач јефтино купује пољопривредно земљиште уз обећање надлежног јавног функционера да ће оно потом бити рекласификовано као грађевинско земљиште, чиме се цена ара драстично увећава. Улагач потом продаје пренамењено земљиште и остварује профит или даље улаже у градњу стамбених објеката. Корупцијске трансакције добијања грађевинске и употребне дозволе улагач плаћа у готовини или даривањем надлежних локалних званичника или њихових рођака и пријатеља драгоценим поклонима (нпр. луксузним аутомобилима).

Најкрупнији корупцијски механизам ове врсте откривен је и процесуиран 2006. године у Марбељи, где је група од 95 званичника и инвеститора за три године незаконито зарадила на корупцији и проневери буџета око 670 милиона евра.⁵⁹⁷ Премда се на списку ухапшених налазе бивши градоначелник и један судија, главни „менаџер” читавог корупцијског механизма био је градски функционер за планирање

⁵⁹⁶ Pablo Muñoz, Cruz Morcillo, “Corruption Stifles Spain”, *ABC*, 01/11/2009, www.abcdesevilla.es/20091101/nacional-politica/corrupcion-ahoga-espana-200911010755.html, 07/07/2012.

⁵⁹⁷ “Juan Antonio Roca: Operacion Malaya”, Stolen Asset Recovery Initiative (STAR), <http://star.worldbank.org/corruption-cases/node/18684>, 06/07/2012.

и изградњу Хуан Антонио Рока (Juan Antonio Roca). Истрагом је утврђено да је Рока на име трећих лица поседовао имовину вредну око 2,4 милијарде евра у виду луксузних кућа, уметнина, накита, скупих аутомобила, хеликоптера, авиона, јахте и ергеле коња. Реч је о имовини стеченој за само четири године обављања јавне функције. Рока је руководио праћем новца стеченог корупцијским договорима посредством бројних фиктивних компанија регистрованих у тзв. пореским рајевима – на Кајманским и Девичанским острвима, те у Андори и Лихтенштајну, а које су номинално водили његови адвокати.

2.2.4. Здравство

Сва религијска и филозофска учења санкционишу феномен корупције заповестима попут „не кради”, „не пожели ништа што је туђе” или залагањем за примену категоричких императива. Посебно је тешка морална осуда наношења неправде и штете нејаким или ономе ко је у несрећи. Због тога се коруптивно понашање здравствених радника убраја у најдрастичније видове кршења општеприхваћених моралних норми. Лекар и пацијент су у неравноправном односу утолико што пацијент због могућих лоших последица по здравље често није у могућности да слободно донесе одлуку о плаћању мита. Поред општих етичких стандарда, различити видови злоупотреба којима се може прибавити лична корист на штету пацијената нису прихватљиви ни са становишта правила професионалног кодекса, којима је јасно назначено које понашање није дозвољено.

Однос између фармацеутских компанија и лекара је жаришна тачка потенцијалног продора коруптивних корпоративних мотива у буџет јавног система здравства. Фармацеутска индустрија је склона подмићивању како би максимализовала профит заобилажењем строге државне регулативе и стандарда о лековима, чија је сврха да спречи продају некавалитетних производа и наметање високих тржишних цена. Фармацеутске куће оправдавају контакте са лекарима потребом да их упознају са новим лековима и тиме осигурају што бољу примену у лечењу. Нажалост, веома је раширена пракса да лекар пристрасно рекламира и преписује пацијентима лек фаворизоване фармацеутске куће, а она му се потом одужује најчешће на посредан начин. Мито може бити исплаћен у виду хонорара у распону од 1000 до 5000 америчких долара или више за чланство у надзорном одбору компаније, за развијање

едукативног материјала или наводно пружене консултантске услуге.⁵⁹⁸ Фармацеутске компаније стварају и својеврсне пријатељске кружоке даровањем скупе стручне литературе или других врста поклона – не само лекарима већ и студентима медицине, посебно специјализантима. Илустрације ради, богатство фармацеутске индустрије у САД може да се наслути из појединих процена према којима се у овој привредној грани годишње потроши око 16 милијарди долара на представљање производа лекарима, од чега две милијарде на састанке, ручкове и коктеле.⁵⁹⁹ Посебно је опасна пракса поткупљивања стручњака у јавним регулаторним телима, у чијој се надлежности налази контрола квалитета фармацеутских производа на националном нивоу, будући да пристрасно стручно мишљење да не треба са тржишта повући неки лек за који се показало да је штетан, може озбиљно да угрози право грађана на делотворну здравствену заштиту, па чак и право на живот.

Други највише присутан вид кршења етичких стандарда у јавном здравству тиче се клиничких испитивања лекова на пацијентима. Директори и стручни руководиоци болница омогућавају истраживачима фармацеутске компаније да испитају дејство неког лека у развоју, а истовремено су на платном списку те компаније. Један тинејџер је умро 1999. године у болници Универзитета Пенсилваније неколико дана након што је примио лек дат у оквиру истраживачког пројекта, за који је породица мислила да ће му помоћи у излечењу. Ни њему ни његовим родитељима није речено да су претходни огледи показали да је лек у одређеном броју случајева био токсичан. Истрага је касније утврдила да су главни истраживач и универзитет имали финансијске уделе у компанији која је требало да извуче корист из експеримената над пацијентима, чије је спровођење настављено иако је у првој фази показао мањкавости.⁶⁰⁰

Корупцијски механизам може да делује у оквирима приватног сектора здравства где су незаконитости усмерене на стицање личне користи наношењем штете јавним фондовима здравственог осигурања – пракса карактеристична за правно уређене

⁵⁹⁸ Jerome P. Kassirer, "The corrupting influence of money in medicine", in: *Global Corruption Report 2006*, op. cit., p. 86.

⁵⁹⁹ "Corruption in the pharmaceutical industry", Transparency International, http://archive.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/health/pharmaceutical_industry.

⁶⁰⁰ Случај је наведен према: Jerome P. Kassirer, "The corrupting influence of money in medicine", op. cit., p. 88.

земље где су могућности за непосредно узимање мита од пацијента веома ограничене. Назнаке о потенцијалним методима незаконитог преливања новца из јавних здравствених фондова на рачуне приватних ординација пружају резултати истраге коју је спровело тужилаштво у ХанOVERу о корупцијском ланцу у којем је учествовало 19 лекара специјалиста и физиотерапеута из немачког града Бургдорфа.⁶⁰¹ У Немачкој лекари у приватном сектору трошкове пружених услуга надокнађују на посредан начин, потраживањима од лекарске асоцијације за обавезно здравствено осигурање. Лекари склапају уговор са регионалним огранком асоцијације који прима одређени износ новца од јавног здравственог осигурања и дели га у складу са бројем медицинских услуга пружених пацијентима. У тежњи да увећају профит лажним приказивањем већег обима пословања лекари из Бургдорфа слали су пацијенте без потребе из једне у другу приватну ординацију. Најдрастичнији случај ове врсте злоупотребе откривен је контролом документације у гинеколошкој ординацији у којој је било наведено да је обављен преглед пацијента мушког пола. Деветнаест лекара потраживало је новац за услуге које нису никада пружили и увећавали су износе на издатим рачунима, те су тако у раздобљу од пет година оштетили осигуравајуће компаније за око 10 милиона евра. Британска Национална здравствена служба са годишњим буџетом од око 90 милиона евра, суочава се са сличним проблемом лекара који покушавају да наплате фиктивне услуге.⁶⁰²

2.2.5. Образовање

Побољшање животног стандарда у последњих неколико деценија, засновано на примени достигнућа у науци и технологији, истакло је значај образовања за развој богатих и сиромашних друштава. Право на образовање увршћено је у групу темељних људских права, па је осигурање равноправног приступа свих грађана школском систему један од главних задатака савремене демократски уређене државе. Мада је уставима и законима већине земаља зајамчено, грађани наилазе на различите препреке у покушају да остваре право на стицање знања неопходних за укључење у процес рада. Присуство корупције и осталих облика кршења етике јавне управе у

⁶⁰¹ „Корупција у здравству као универзалан феномен”, *Пулс – магазин о корупцији*, јул–август 2004, стр. 49.

⁶⁰² Jim Gee, “Fighting fraud and corruption in Britain’s National Health Service” in: *Global Corruption Report 2006*, Transparency International, 2006, Berlin, p. 46.

раду образовних установа може непосредно да угрози равноправност младих у могућностима. Корупцијску праксу у образовним установама често иницирају амбициозни родитељи, како би недовољну личну способност деце да постигну успех „потпомогли” подмићивањем просветних радника. Залагање родитеља да њихова деца уживају право на једнак приступ образовању, највише је мотивисано жељом да стицањем диплома престижних школа заузму што бољи положај у друштву и тиме осигурају лично благостање.

У енглеској јавности је 2003. године покренута расправа о томе како спречити раширену појаву корупције при уписивању деце у основне школе. У Енглеској деца похађају основну школу према територијалном принципу, па су сходно прописима родитељи обавезни да прваке упишу у школу најближу месту становања. Пошто инспекцијски органи просветних власти редовно надзиру рад основних школа и рангирају их према квалитету образовања, школе са бољим резултатима трпе већу навалу. Директорима основних школа са врха ранг листе родитељи нуде значајне износе мита или других видова користи, како би прекршили прописе о територијалној расподели ученика и баш њиховој деци обезбедили виши квалитет наставе. О величини мита које „очајни” родитељи нуде школским властима говори случај шефа наставе у основној школи у Бромлију – где сваке године више кандидата конкурише за једно место, којем је понуђена сума од 3000 фунти. У Лондону је „такмичење” родитеља у подмићивању школских власти највеће, па стручњаци упозоравају да би тренд неравномерне расподеле ученика на дужи рок могао да проузрокује штетне последице у погледу уједначености квалитета образовања на градском нивоу. Добре школе ће услед повећања зараде условљене навалом ученика постојано побољшавати квалитет наставе, док ће у осталим школама због мањих средстава опасти ниво образовног процеса. Према оценама функционера Националног синдиката наставника Џона Бенгса (John Bangs), непоштовање територијалне расподеле ученика и пратећу корупцијску праксу подстакло је рангирање школа према квалитету. У тежњи да деци обезбеде боље образовање, родитељи се ослањају на ранг листу која према Бенгсовом мишљењу има методолошких недостатака и тешко да може увек да прикаже реално стање у образовном процесу.⁶⁰³

⁶⁰³ „Корупција и кршење права на образовање”, *Пулс — магазин о корупцији*, март–април 2005, стр. 50.

Следећи вид морално погрешног поступања запослених у јавном школству, који може да потенцијално угрози остваривање права грађана на једнак приступ образовању, представља ненаменско располагање буџетским средствима намењеним организовању наставног процеса. У богатим друштвима где су улагања у образовање огромна, злоупотребе јавних средстава могу неодговорним појединцима да донесу противправну корист у милионским износима. У случају САД, реч је о милијардама долара које се сваке године уложе у јавне школе у великим градским подручјима попут Њујорка, Лос Анђелеса и Чикага, док ђаци седе на поломљеним столицама, у трошним учионицама са поквареним рачунарима.⁶⁰⁴ Средином протекле декаде, америчка штампа је скоро годину дана помно пратила откривање бројних скандала у просветном систему широм земље. Са рачуна јавних школа у Вашингтону ненаменски је утрошено око милион долара 2003. године; Град Њујорк је годишње губио из буџета око 10 милиона долара на лоше дефинисане уговоре о набавци хране за исхрану ђака у школама; школе у Форт Ворту преварене су за око 10 милиона долара у набавкама услед корупцијског договора између окружних просветних власти и добављача; главна школска надзорница савезне државе Џорџије украла је пола милиона долара – од чега је око 10.000 дала за пластичну операцију улепшавања лица.⁶⁰⁵ Америчку јавност посебно је узбуркало откриће органа државне ревизије 2005. године о проневери више од 11 милиона америчких долара из фонда школског округа Рослин (савезна држава Њујорк). Опсежном двогодишњом ревизорском истрагом утврђено је да су средства окружног фонда утрошена на, примера ради, претплату за паркинг место на Менхетну, авионске карте за европске дестинације, набавку луксузних аутомобила, покриће личних кредитних картица, отплату личних дугова и позајмица, док је најмање милион долара незаконито подељено у готовини.⁶⁰⁶ У ланцу корупције у којем је учествовало 29 особа, као главнооптужени идентификована су три бивша функционера школског округа Рослин и чланови породица оптужених, пријатељи и други јавни службеници.

Запостављање етичке димензије у обављању јавних дужности не мора нужно да проузрокује материјалну штету. Јавни интерес може бити угрожен на прикривен

⁶⁰⁴ Опширније о коруптивним обрасцима понашања запослених у америчком образовном систему у: Lydia G. Segal, *Battling Corruption in America's Public Schools*, Northeastern University Press, Boston, 2004, pp. 3–27.

⁶⁰⁵ Neal McCluskey, "Corruption in the Public Schools: The Market Is the Answer", *Policy Analysis*, No. 542, 20 April 2005, Cato Institute, www.cato.org/pubs/pas/pa542.pdf, pp. 6–7.

⁶⁰⁶ *Ibid.*, p. 7.

начин са слабо видљивим далекосежним последицама. Тако је, на пример, одступање америчких просветних власти од стандарда етике јавне службе током претходне декаде омогућило запошљавање више десетина наставника, специјалних педагога и возача школских аутобуса са непријављеним кривичним досијеима, чиме су ђаци потенцијално стављени у ризик да постану жртве неког облика насиља. Покушај да се део финансијских средстава потребан за развој наставне опреме и образовних активности прибави од великих компанија, може такође да доведе до нерегуларности заснованих на непоштовању елементарних етичких стандарда. Један средњошколац из америчког градића Еванс (Џорџија) суспендован је 1998. године са наставе само зато што је на школској журци коју је спонзорисала Кока кола, носио мајицу са логоом Пепси коле.⁶⁰⁷ Према написима медија, до суспензије је дошло зато што је гест ученика протумачен као опструкција намере руководства школе да склопи дугорочни уговор са Кока колом, чији су представници присуствовали школској прослави на којој се одиграо „инцидент”.

Корупција у области образовања – у виду изнуде мита за школарину већ плаћену измирењем пореских обавеза, подмићивања директора и наставника или проневере буџетских средстава, ограничава право младих нараштаја на једнак приступ образовању. Последица ненаменског располагања новцем који су грађани одвојили за унапређење образовног система може да буде пад у квалитету наставног процеса и пад животног стандарда просветних радника. Далеко је опасније успостављање постојаног корупцијског односа између родитеља, односно ученика, и функционера и службеника у образовним установама. Уколико могућност стицања образовних квалификација и квалитет знања непосредно зависе од плаћање мита, право на образовање биће детерминисано материјалним положајем или друштвеним привилегијама родитеља. На појединачном плану, неједнак приступ образовању проузрокује неједнаке могућности у остварењу личног благостања и животних циљева. На друштвеном плану, корупцијска пракса у образовању прикривено успоставља систем негативне селекције и на дужи рок води стварању псеудо елита у различитим професијама.

⁶⁰⁷ Duncan Waite and David Allen, “Corruption and Abuse of Power in Educational Administration”, *The Urban Review*, Vol. 35, No. 4, December 2003, p. 287.

ТРЕЋИ ДЕО:

Стубови интегритета

3.1. Руковођење у јавној управи

Задаци критичког испитивања ваљаности нормативних и институционалних претпоставки за етичко поступање јавних службеника и откривања евентуалних структуралних ограничења доследног поштовања етике у раду савремене јавне управе, захтевају претходну анализу основних обележја праксе руковођења. Руковођење се, према најопштијем схватању, тиче усмеравања организације ка најбољем могућем коришћењу расположивих ресурса ради обезбеђења глатког обављања њених основних функција. Руковођење у јавном сектору усмерено је на остварење усвојених друштвених циљева и осигурање роба и услуга од општег интереса за једну политичку заједницу. Из претходног дела овог истраживања видели смо да исход руковођења схваћеног као обављање повереног јавног посла често није условљен само „техничком” страном одабира једног или другог управног поступка, менаџерског инструмента или методе, већ у великој мери зависи и од моралног (не)разумевања конкретних ситуација у којима се они примењују. Због тога морално исправно промишљање обављања јавних послова мора да одликује доброг руководиоца у јавном сектору и да служи као узор професионалног расуђивања и понашања подређеним службеницима.

Руководилац у јавној управи не поступа у институционалном вакууму. Будући да је јавна управа само једна од бројних институција политичког поретка, руковођење организацијама и телима у јавном сектору нужно се одиграва кроз међудејство са осталим институцијама и политичким актерима. Политичари у својству изабраних представника грађана играју уставом утврђену посредничку улогу између јавности и јавне управе. Уставни положај изабраних представника у политичком поретку савремене демократије је такав да, добрим или лошим, утицајем на руководећи слој јавне управе посредно могу на дужи рок да поспеше или наруше опште етичко поднебље у којем делују јавни службеници.

Размотрени разлози упућују нас да као полазиште истраживања делотворности примене етике јавне управе усвојимо претпоставку да квалитет праксе руковођења зависи од два међусобно испреплетана чиниоца: 1) односа политичара као привремено изабраних представника грађана према јавним службеницима као професионалцима трајно запосленим на операционализацији јавних послова; и 2)

етичке димензије вођства у јавној управи. Међудејство двају чинилаца стиче се у оквирима политичко-управне „повратне петље”.

3.1.1. Однос изабране власти и каријерних јавних службеника

Политичко-управна „повратна петља”

Разграничење политике као израза воље грађана од јавне управе као извршиоца те воље једна је од темељних претпоставки савременог демократског поретка и један од најважнијих концепата класичне школе теорије јавне управе. Исцртавање замишљене граничне линије почива на претпоставци да су, иако међусобно испреплетане, ове две сфере јавног живота по природи различите, свака са засебном основом легитимитета и властитом унутрашњом логиком деловања.⁶⁰⁸ Политичари црпе легитимитет из демократских избора и њихови поступци изнова се вреднују на крају истека повереног мандата, док је легитимитет чиновника утемељен на чињеници да су они примљени у службу путем јавног конкурса на основу показане стручности, способности, професионалног залагања и да су се обавезали да делују искључиво у складу са јавним интересом.

Сходно хијерархијском моделу устројства институција модерне државе који је првобитно развио Макс Вебер, особе које се налазе на врху лествице власти – изабрани јавни функционери, полажу рачун грађанима за исход јавних политика или програма.⁶⁰⁹ Политичари у парламенту и влади доносе одлуке општег и стратешког карактера које потом бирократе спроводе тако што их примењују у појединачним случајевима. Другим речима, политичари делују проактивно и заповеднички, а бирократе делују реактивно и послушнички. У теорији и пракси демократског поретка, однос изабраних јавних функционера и руководећег слоја јавних службеника обухваћен је појмом спољне одговорности (*accountability*), који означава обавезу објашњавања и оправдавања начина испуњавања преузетих дужности и

⁶⁰⁸ Frank J. Goodnow, “Politics and Administration”, in: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, op. cit., pp. 28–30; Robert B. Denhardt and David L. Baker, “Five Great Ideas in Organization Theory”, in: Jack Rabin, W. Bartley Hildreth and Gerald J. Miller (eds), *Handbook of Public Administration*, op. cit., pp. 121–126.

⁶⁰⁹ Опширније о моделу хијерархијске одговорности у: John Dreijmanis (ed.), *Max Weber's Complete Writings on Academic and Political Vocations*, Algora Publishing, New York, 2008, pp. 155–207; Денис Ф. Томпсон, *Политичка етика и јавна служба*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 63–67.

постигнутих резултата на основу успостављеног ауторитативног односа.⁶¹⁰ На трагу етимолошког значења енглеског израза *accountability*, спољна одговорност дословно се може схватити као подношење извештаја (или полагање рачуна) о донетој одлуци или предузетој радњи.⁶¹¹ Овако схваћена одговорност, најопштије узето, садржи четири елемента: 1) преузимање дужности да се изврши одређени задатак; 2) обавезу да се пруже одговори на питања о томе како се задатак извршава; 3) надзор рада извршиоца задатка како би се усагласио са датим смерницама; и 4) награђивање за успешно извршавање задатка или кажњавање у случају неуспеха.⁶¹² Садржај појма спољне одговорности може се додатно појаснити из равни четири врсте очекивања проистеклих из ауторитативног односа налогодавца и извршиоца, а уједно творе друштвени аспект идентитета извршиоца: 1) очекивања да се пружи одговор; 2) очекивања проистеклих из формалног аспекта идентитета развијеног кроз правила, уговоре, законодавство и односе уопште засноване на правним нормама; 3) очекивања заснована на улози извршиоца; и 4) очекивања проистекла из тога како извршилац опажа властити положај у политичкој и друштеној заједници.⁶¹³

Од јавних службеника се очекује да поступају у складу са законима и осталим прописима и политички неутрално, односно тако да непристрасно и објективно („технички“) спроводе јавне политике онако како су усвојени у влади и парламенту и у складу са важећим нормативним оквиром. Пошто у крајњем исходу једино изабрани органи власти полажу грађанима рачун за добре или лоше резултате

⁶¹⁰ Paul G. Thomas, “The Changing Nature of Accountability”, in: Peters, B. Guy, and Savoie, Donald J. (eds), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Canadian Centre for Management Development and McGill-Queens University Press, Montreal and Kingston, 1998, p. 352. Упоредити са дефиницијама датим у: Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, op. cit., pp. 240–243; Richard Muncey, “Accountability”, in: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, op. cit., pp. 2–3; Милан Матић, „Одговорност“, у: Милан Матић (ур.), *Енциклопедија политичке културе*, op. cit., стр. 773–779; Ендру Хејвуд, *Политика*, op. cit., стр. 590, 725; Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, op. cit., p. 204.

⁶¹¹ Robert Gregory, “New public management and the politics of accountability”, in: Shaun F. Goldfinch and Joe L. Wallis (eds), *International Handbook of Public Management Reform*, op. cit., p. 68. О средњевијековном пореклу овог енглеског израза видети у: Mark Bovens, “Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework”, *European Governance Papers*, No. C–06–01, 26 January 2006, www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf, p. 6.

⁶¹² Paul G. Thomas, “The Changing Nature of Accountability”, op. cit., p. 352. Упоредити са дефиницијом датом у: Mark Bovens, “Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework”, op. cit., pp. 9–11.

⁶¹³ Melvin Dubnick and Ciarán O’Kelly, “Accountability Through Thick and Thin: Moral Agency in Public Service”, in: H. George Frederickson and Richard K. Ghere (eds), *Ethics in Public Management*, op. cit., p. 148.

донетих одлука, па је стога непожељно свако „извитоперење” до којег може да дође у процесу спровођења тих одлука. Анализа ваљаности нормативних и институционалних претпоставки за етичко поступање биће сужена на руководећи слој јавне управе зато што једино јавни службеници на вишем нивоу хијерархије имају довољно широко право дискреционог одлучивања да могу значајније да обликују спровођење јавне политике и усмере рад јавних службеника средњег и нижег ранга. Као што је показано у одељку о улози јавне управе у савременом демократском поретку, јавни службеници посебно на високим руководећим положајима имају могућност утицаја на одлуке изабраних представника власти посредством сопственог ангажмана на изради нацрта тих одлука и пружања савета техничке и стручне природе.

Одступање од политички неутралног спровођења јавних политика појављује се због тога што високи руководиоци у јавној управи дугогодишњим професионалним бављењем јавним пословима постепено разрађују на нивоу организационе јединице замисли о томе шта треба да се ради у уском подручју техничке експертизе. Будући да је „техничка” раван нужно повезана са „политичком” равни сваког јавног питања, јавни службеници на највишим руководилачким положајима имају на располагању разноврсне тактике, чија је сврха да у сопствену корист помере танану равнотежу институционалне моћи у политичко-управној повратној петљи. Руководиоци могу да, на пример, фаворизују ресорну јавну политику насупрот настојањима министра који је тек почео мандат тако што ће, отворено или прикривено, пружити отпор новом виђењу јавне политике и наставити да подржавају виђење из времена претходне владе. У том случају, положај новог министра као политичког вође који треба да спроведе програм владајуће странке (или коалиције) у повереном ресору биће значајно спутан, а мањак делотворног политичког вођства довешће до веће дискреције јавних службеника и јачања њиховог положаја у погледу заступања унутаринституционалног виђења ресорне јавне политике.⁶¹⁴ Сталност руководећих административних положаја у односу на привременост и пролазност министарског мандата даје јавној управи способност да контролише пренос информација релеватних за успешно вођење ресорне јавне политике са нижих нивоа хијерархије

⁶¹⁴ B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, op. cit., pp. 198–200.

навише, све до министра (премијера) као највишег одлучиоца. Поред тога, јавна управа је на извору повратних информација о учинцима ресорне јавне политике до којих долази у редовној комуникацији са заинтересованим друштвеним актерима и грађанима уопште. Неформална информациона премоћ бирократа над политичарима отвара слободан простор за искривљавање садржаја или значења добијених информација, што у повратном смеру код израде министрових смерница може да проузрокује дисторзије у претварању усвојених прописа и програма у конкретне управне радње које погађају интересе и потребе грађана и приватног сектора.⁶¹⁵

У сталној борби за већи утицај, високи руководиоци у јавној управи могу да тактичку предност над политичарима заснују на значајној улози коју имају у јавном планирању. Како у јавном мњењу преовлађује уверење да планирање као један од политички неутралних начина решавања јавних проблема посредством прерасподеле ресурса треба препустити знацима у јавној управи, свако ометање или противљење политичара примени планских метода у неком конкретном случају може веома лако да умањи популарност владајуће странке или коалиције.⁶¹⁶ Улога у саветодавним телима која делују под окриљем министарстава и представљају чворне тачке мрежа за уобличавање јавних политика – првенствено у скандинавским земљама и Холандији, такође омогућује јавним службеницима вишег ранга да утичу на крајњи производ расправе.⁶¹⁷

Посматрано из угла изабраних представника власти, политичко-управна повратна петља традиционално схваћена као институционални, хијерархијски устројен механизам преноса воље грађана изражене на изборима у раван свакодневне праксе јавних служби има више слабости. Искуство развијених демократија показало је да покушај политичара да остваре делотворну контролу поступања јавних службеника посредством правила заправо захтева стално увођење додатних правила, што у великом броју случајева доводи до дисфункционалног рада јавне управе проузрокованог противречним садржајем старих и нових правила, злонамерном

⁶¹⁵ B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, op. cit., pp. 211–213; Fred W. Riggs, “Bureaucratic Links between Administration and Politics”, in: Ali Farazmand (ed.), *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, Boca Raton, 2009, pp. 86–105.

⁶¹⁶ B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, op. cit., p. 217.

⁶¹⁷ Ibid., p. 219.

инвентивношћу чиновника у заобилажењу прописа и смерница наметнутих са врха, или њиховог искривљеног тумачења у примени на појединачне случајеве.⁶¹⁸

Усложњавање политичко-управне „повратне петље” у доба новог јавног руковођења

Примена модела новог јавног руковођења у вођењу јавних послова представља својеврстан преокрет у трогулу „политичка елита – јавна управа – грађани”, утемељеном шездесетих на сагласности политичара и администрације о спровођењу великих владиних технократских програма. Од деведесетих година минулог века владајуће елите развијених земаља почеле су постепено да улазе у привидан савез са грађанима као пореским обвезницима против сопствених јавних службеника – дојучерашњих партнера а сада непослушних и арогантних потрошача буџетских средстава.⁶¹⁹ Преузимање метода управљања из приватног сектора и њихова примена у подручју јавних послова као заштитни знак концепта новог јавног руковођења, додатно је закомпликовало политичко-управну повратну петљу која у свакој земљи представља плод вишедеценијских (или чак вишевековних) сукоба и компромиса између различитих група унутар једне политичке заједнице (и друштва). Стратешка равн уобличавања јавне политике раздвојена је од оперативне равни задовољења потреба грађана обезбеђењем јавних производа и услуга. Вертикалном специјализацијом унутар јавног сектора дата је већа самосталност јавним агенцијама, телима и предузећима како би се ефикасније и квалитетније обављали јавни послови и пружале услуге, те су надлежности и одговорност из министарстава спуштени на ниже нивое јавне управе и делом измештени у сферу тржишног пословања. Ипак, самосталност у уском технички дефинисаном подручју поједине јавне политике пружила је новом слоју јавних руководилаца постављених по уговору могућност учешћа у разматрању политичких питања везаних за процес стварања ресорних политика у својству стручњака. Према појединим теоретичарима који заступају предности концепта новог јавног руковођења над традиционалним моделом јавне управе, наведена новина је пред јавне руководиоце поставила захтев да, уместо да буду лажно политички неутрални, развију способност да буду „бирокуратски

⁶¹⁸ Hugh T. Miller and Charles J. Fox, *Postmodern Public Administration*, op. cit., p. 10; Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, op. cit., pp. 32–43.

⁶¹⁹ Luc Rouban, “Political–Administrative Relations”, in: Jos C. N. Raadschelders, Theo A. J. Toonen, Frits M. Van der Meer (eds), *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*, op. cit., p. 264.

политичари”, односно да у међудејству са политичарима и заинтересованим друштвеним актерима осигурају бољитак за личну каријеру и јавну организацију којом руководе.⁶²⁰ Нови тип јавног руководиоца поседује јасну свест о потреби процене политичке димензије односа између трошкова и користи за сваки од могућих смерова неке радње коју намерава да предузме у делокругу свог рада.

Временом се појавио нежељени učinak примене идеја новог јавног руковођења у виду превелике децентрализованости, неповезаности, некоординисаности и „распршености” јавних функција и задатака унутар реформисане институционалне архитектуре јавног сектора.⁶²¹ Велики број јавних агенција, тела и предузећа усмерен је само на сопствене уске надлежности, без шире визије јавног интереса која би требало да уједини партикуларне стратегије и циљеве деловања. Јавна предузећа су пример како се стварају типичне контроверзе у погледу контроле изабране власти над комерцијализованим јавним пословима. Премда је део јавног сектора, јавно предузеће најчешће не финансира обављање поверених јавних послова новцем из државног буџета већ се оснива да би пословало у складу са тржишним начелима – баш као и било које приватно предузеће. Ипак, крајња сврха постојања јавног предузећа није остварење што већег профита, него су то обично заштита и унапређење неког дугорочног јавног интереса. За разлику од привредних субјеката у приватном сектору јавно предузеће нема деоничаре; иако има сопствене управне органе, оно за постигнуте резултате рада превасходно полаже рачуне ресорном министру као представнику власти изабране на изборима. „Располућеност” јавног предузећа погодује стварању неравнотеже или чак опречног односа између политичких циљева странке или коалиције на власти и циљева и резултата рада јавног предузећа, као и стварању превласти утицаја групâ са концентрисаним интересима попут снабдевача, потрошача и запослених над интересима грађана као пореских обвезника. Веома је тешко пронаћи равнотежу између жеље изабраних представника власти да ефикасно надзиру рад јавног предузећа и тежње руководства предузећа да мешање политичара у пословање сведе на минимум.⁶²² Услед тога често је присутна напетост између министара, који увек сматрају да у недовољној

⁶²⁰ Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, op. cit., p. 58.

⁶²¹ Више о овоме погледати у: Tom Christensen, Amund Lie and Per Læg Reid, “Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre?”, in: Tom Christensen and Per Læg Reid (eds), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, op. cit., pp. 18–41.

⁶²² Опширније о контроли јавних предузећа видети у: Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, op. cit., pp. 94–112.

мери надзиру рад јавних предузећа иако за њега полажу рачун бирачима, и руководиоца јавних предузећа који осећају терет претеране политичке контроле на пословању у тржишним условима. Међусобно оптуживање и пребацивање одговорности за лош учинак на линији министар–управни одбор–директор јавног предузећа плод је ове напетости у политичко-управној повратној петљи.

Према виђењу више теоретичара јавне управе и јавне политике, реформске мере усмерене на примену концепта новог јавног руковођења на Новом Зеланду увећале су богатство и друштвену моћ руководећег слоја јавне управе, претежно унајмљеног из приватног сектора, на рачун нижих рангова каријерних јавних службеника.⁶²³ Низ корупцијских скандала откривених крајем деведесетих година показао је да су виши руководиоци себи исплаћивали позамашне плате и додатке ван уговорних оквира и да су огромна буџетска средства потрошили на унајмљивање стручних консултаната из приватног сектора на задацима израде програмских докумената.

Додељивање одређеног круга јавних послова субјектима из приватног и невладиног сектора отворило је питање делотворног политичког надзора у околностима када се јавне политике спроводе ван јасно дефинисаног нормативног оквира државне хијерархије. У уситњеном институционалном амбијенту јавног сектора где су хијерархијске односе заменили сапроизводња јавних роба и услуга, хоризонтална сарадња и мреже међузависних актера, чини се да постоји једино лабава спољна одговорност, која наговештава „распршеност” појединачних удела ове врсте одговорности на тешко утврдив број приватних или државних извршилаца јавних послова.⁶²⁴ Несавршена технологија мерења резултата рада јавне управе и недржавних актера ангажованих у обављању јавних функција умањила је способност врха извршне власти да добије поуздане информације и анализе неопходне за ваљано утврђивање спољне одговорности руководећег слоја јавне управе.⁶²⁵ Кривотворење података о радном учинку, неуспешно усвајање технологије мерења услед мањка времена, ресурса и воље надлежних руководиоца и одсуство критичке

⁶²³ Shaun F. Goldfinch, “New Zealand: Reforming a new public management exemplar?”, in: Shaun F. Goldfinch and Joe L. Wallis (eds), *International Handbook of Public Management Reform*, op. cit., p. 163.

⁶²⁴ Laurence E. Lynn Jr, *Public Management: Old and New*, op. cit., pp. 136–154; Robert Gregory, “New public management and the politics of accountability”, op. cit., pp. 79–80.

⁶²⁵ Опширније о овом проблему погледати у: Lisa A. Dicke and Pitima Boonyarak, “Ensuring Accountability in Human Services: The Dilemma of Measuring Moral and Ethical Performance”, in: H. George Frederickson and Richard K. Ghere (eds), *Ethics in Public Management*, op. cit., pp. 184–198.

анализе прикупљених података ради утврђивања начина унапређења квалитета рада, само су неки од проблема спољне одговорности који се појављују при коришћењу постојеће технологије мерења рада увезене из приватног сектора, а без претходног концептуалног прилагођавања контексту јавне управе. Због свега тога реформске мере засноване на концепту новог јавног руковођења последично су створиле потребу за обезбеђењем чвршћег ланца одговорности између руководећег слоја јавних службеника и изабраних представника власти, односно владе у парламентарним системима или председника у председничким системима.

Политизација јавне управе

Начело политичке неутралности као чврст јемац очувања интегритета јавне службе и један од најважнијих концепата класичне школе теорије јавне управе уздрман је у политичким порецима развијених земаља покушајима да се поправе уочени недостаци новог јавног руковођења. Стратегија политичара у погледу употребе јавних руководилаца по узору на менаџере у корпоративном сектору одиграва се у пољу оивиченом успехом менаџерских метода, на једној страни, и жеље да се избегне кривица за неуспешне резултате рада руководилачког слоја јавне управе, на другој страни. Разапети између жеље да себи припишу успех и да „оперу руке” од евентуалног неуспеха руководилаца, изабрани представници власти улажу далеко више напора и времена како би поступање јавних службеника уподобили властитим страначким програмима и виђењима јавних политика.

Мере поправке усмерене на осигурање спољне одговорности руководећег слоја јавне управе оживеле су феномен политизације јавне управе, који у теоријским разматрањима има претежно негативно значење, било као пракса одступања од професионалности и политичке неутралности јавних службеника, на једној страни, било као успостављање чврсте контроле политичара над радом јавне управе, на другој страни.⁶²⁶ Према аустралијском професору јавне управе и политике Ричарду

⁶²⁶ Frits M. Van der Meer, Trui Steen and Anchrit Wille, “Western European Civil Service Systems: A Comparative Analysis”, in: Jos C. N. Raadschelders, Theo A. J. Toonen, Frits M. Van der Meer (eds), *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*, Palgrave MacMillan, Basingstoke and New York, 2007, pp. 41–44; B. Guy Peters and Jon Pierre, “Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences”, in: B. Guy Peters and Jon Pierre (eds), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Routledge, London and New York, 2004, pp. 1–11.

Малгену (Richard Mulgan), политизација се може описати као нарушавање неопходне мере удаљености између политичара као налогодаваца и јавних службеника као извршилаца.⁶²⁷

Појам политизације обухвата најмање три међусобно повезана аспекта политичко-управне повратне петље: 1) политичка припадност јавних службеника именованих на највише положаје у администрацији; 2) учешће јавних службеника у процесу креирања јавне политике било на легитиман или нелегитиман начин („отмица” јавне политике); 3) отворено изражавање страначког опредељења и активизма у обављању професионалних задатака.⁶²⁸ Поједини теоретичари, попут Гаја Питерса и Џона Пјера (B. Guy Peters, Jon Pierre), указују на двосмерност процеса политизовања јавне управе, те разликују политизацију која креће са дна и политизацију која потиче са врха.⁶²⁹ Политизација која извире са нижих нивоа хијерархије јавне администрације обухвата примере када јавни службеници у професионалном раду јасно исказују страначко опредељење и оданост, те став подршке ресорној јавној политици коју спроводе уз потпуно јасну свест о њеној страначкој позадини. Насупрот томе, политизација која потиче са врха власти изражава се као појачана контрола владе (или председника) над потчињеном администрацијом, како би осигурала да ће поступање јавних службеника отелотворити усвојене стратешке и друге политичке одлуке и виђење јавних политика које имају политичари на власти.

У покушају да остваре ефикаснију контролу над високим јавним службеницима у околностима новог јавног руковођења, политичари су проширили политички мотивисана именована по дубини хијерархије, што је покренуло злосрећни круг политизације који би могао на дужи рок да успостави систем плена и у оним развијеним земљама где је он непознат феномен. Поједине студије рађене током последње деценије показују да је политизација са врха довела до инструментализације високих јавних службеника у Аустрији, Великој Британији, док је у Белгији, Данској, Финској, Холандији и Италији политизација са дна омогућила високим јавним службеницима да се отарасе ранијих политичких

⁶²⁷ Chris Eichbaum and Richard Shaw, “Introduction”, in: Chris Eichbaum and Richard Shaw (eds), *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the Role of the Political Adviser*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton (MA), 2010, p. 8.

⁶²⁸ Luc Rouban, “Political–Administrative Relations”, op. cit., p. 267. Упоредити са Малгеновом трочланом класификацијом у: Chris Eichbaum and Richard Shaw, “Introduction”, op. cit., p. 7.

⁶²⁹ B. Guy Peters and Jon Pierre, “Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences”, op. cit., pp. 2–4.

притисака, избегну страначки клијентелизам и ојачају властити дух предузетништва.⁶³⁰ У Француској и Немачкој као порецима са традицијом политизоване административне елите приметан је током последње деценије тренд додатног јачања политичког утицаја на највиши слој јавних службеника.⁶³¹

Штетан тренд политизације јавне управе примећен је као заједнички проблем савремених демократских поредака још током деведесетих година двадесетог века, па је у више међународних организација покренута израда глобалних етичких стандарда за јавни сектор којима би било обухваћено и ово питање. Данас су у кругу старих демократија најутицајнији стандарди развијени под окриљем Савета Европе и OECD. Модел Савета Европе за кодекс понашања јавних службеника у општим начелима препоручује државама чланицама да пропишу обављање јавних послова на политички неутралан, непристрасан, обзиран и законит начин, те тако да јавни службеник буде одан и одговоран законито и легитимно изабраним властима и да се љубазно односи према претпостављеним руководиоцима.⁶³² Пето начело OECD управљања етиком јавне службе уобличено је детаљније па препознаје политичку елиту као основног носиоца одговорности за очување високог нивоа поштовања етичких стандарда у обављању јавних послова у једној политичкој заједници. Изабрани представници власти, али и политичари уопштено, треба властитим примером да јасно покажу приврженост стварању нормативних и институционалних претпоставки које ће да оснаже етично понашање јавних службеника и да ефикасно казне сваку врсту лошег поступања, као и да избегавају злоупотребу етичких стандарда у политичке сврхе.⁶³³ Будући да је од усвајања наведених докумената двеју међународних организација протекло више од једне деценије намеће се питање у којој мери се чланице у националној правној регулативи и политичкој пракси заиста придржавају сада глобалног начела политичке неутралности.

Начело политичке неутралности највишег слоја јавних службеника и јавне управе уопште прописано је уставним и законским одредбама у већини развијених земаља – осим у Данској и Шведској.⁶³⁴ Конкретна нормативна решења у погледу страначког

⁶³⁰ Опширније у: Luc Rouban, "Political–Administrative Relations", op. cit., pp. 273–274.

⁶³¹ Luc Rouban, "Political–Administrative Relations", op. cit., pp. 268–269.

⁶³² "Model code of conduct for public officials", Articles 4–5, 7, 10, op. cit., pp. 3–4.

⁶³³ "Principles for Managing Ethics in the Public Service", op. cit., p. 4.

⁶³⁴ Alex Matheson et al., "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 6, 2007, www.dgaep.gov.pt/media/0602010000/Paperseniorstaffing.pdf, p. 14.

ангажовања јавних службеника на високим руководиачким положајима разликују се од земље до земље, али се као заједничко обележје појављује ограничење активног страначког и политичког ангажовања на нивоу власти на којем службеник ради; ако жели да се нпр. кандидује за неку изборну функцију мора да привремено замрзне посао у јавној управи.⁶³⁵ Посматрано на нормативном плану, међународни стандарди у погледу политичке неутралности јавне управе уграђени су у националне уставе и законодавства, па преостаје да се испита како су они преточени у праксу.

Типологија метода политизовања јавне управе коју је осмислио Ван дер Мер (Frits M. Van der Meer) може да послужи као аналитички оквир за пружање одговора на питање како ствари заиста стоје на практичном плану. Уз извесна одступања у погледу степена прихваћености условљеног својствима националне политичке културе, Ван дер Мер тврди да се у највећем броју развијених демократија политизација јавне службе остварује следећим методама:

1) Политички мотивисано именовање јавних службеника на руководеће положаје коришћењем:

- система поделе плена (*spoils system*);
- законом прописаног дискреционог овлашћења врха извршне власти;
- неписане традиције именовања;
- политичких саветника;
- министарских кабинета;

2) Алтернативни спољни извори саветовања и експертизе у виду:

- консултовања спољних личних саветника;
- унајмљивања консултаната;
- коришћења саветодавних тела и институција за јавну експертизу;

3) Разградња монолитне структуре јавне управе:

- смањењем обима јавне управе;
- стварањем паралелних саветодавних или канцеларија за примену;

⁶³⁵ Frits M. Van der Meer, Trui Steen and Anchrit Wille, "Western European Civil Service Systems: A Comparative Analysis", op. cit., pp. 41–42.

- увођењем надзора рада јавне управе;
- 4) Промена система вредности јавне управе, односно административне културе посредством:
- измена постојећег или стварања новог етоса јавне службе;
 - нормативног уређења поступања и дужности јавних службеника у односу на изабране представнике власти и грађане.⁶³⁶

Политички мотивисано именовање јавних службеника на високе руководеће положаје у мањој или већој размери је неписана традиција развијених демократија која нас стално изнова подсећа да претпоставке о релативно самосталном саживоту политике и јавне администрације није лако пренети из теорије и докумената у стварност. Уплив изабраних институција власти у рад јавних служби извире из борбе за премоћ и константа је политичког живота у свим типовима поредака. Свака политичка елита након освајања власти на изборима предузима кораке да стечени положај очува на што дужи рок, тако што тежи да успостави контролу над свим гранама власти, посебно над извршном. Јавна администрација представља најважнији део извршне гране власти јер се у њеној надлежности налази спровођење јавних политика, па је са становишта одржања моћи најпре потребно обезбедити послушност јавних функционера и службеника. Политички мотивисана кадровска политика на кључне положаје у јавној управи, на којима би требало да се налазе искусни професионални службеници у позном добу каријере, поставља чланове или симпатизере владајуће странке (или коалиције), који потом на основу истог мерила спроводе кадровску политику по дубини хијерархије. Тако се на одговорне положаје постављају особе за које, како примећује Макс Вебер, политика није ништа друго до занимање које доноси трајан извор прихода.⁶³⁷

Док постоји свеобухватна сагласност у погледу прихваћености начела политичке неутралности, ствар је сасвим супротна када је реч о политички неутралном именовању и разрешавању високих бирократа. Као правилност у прегледу разнородног степеновања умешаности изабраних представника власти у кадровску

⁶³⁶ Frits M. Van der Meer, "Civil service reform in Western Europe and the rise of the enabling state", Paper presented during the Paul van Riper symposium at ASPA Conference Phoenix Arizona, 2002. Наведено према: Frits M. Van der Meer, Trui Steen and Anchrit Wille, "Western European Civil Service Systems: A Comparative Analysis", op. cit., p. 42.

⁶³⁷ Макс Вебер, *Привреда и друштво*, op. cit., стр. 443–446.

политику усмерену на врх јавне управе појављује се узајамна веза између већег присуства политичких мотива и вишег нивоа руководећег положаја и обратно.⁶³⁸ Што је положај руководиоца у хијерархији јавне администрације виши, то ће у његовом постављању или смени са дужности већу улогу имати процена надређеног изабраног функционера да ли је дотични руководилац близак или не политичком опредељењу и програму владајуће странке или коалиције. Постоји и мешовит модел по којем се кандидат за руководиоца бира на основу редовног поступка и мерила професионалне јавне службе спојених са политичким обзирима. Према налазима студије OECD о политичком утицају на руководећи слој јавне службе објављене 2007. године, развијене земље са највећим уделом политичких разлога у процесу именовања и разрешавања високих јавних службеника су САД и Француска, док се на супротном крају лествице налазе Нови Зеланд, Данска и Велика Британија.⁶³⁹

Најрадикалнији метод политизације јавне управе посматрано из угла етичких обзира јесте систем поделе плена, а његов најчистији вид постоји у политичком поретку САД. Председнички двостраначки систем у којем се стално води борба за превласт у Конгресу као противтежи председнику или за долазак на председничку функцију, како би се супротставило Конгресу са противничком већином, условљава свеобухватне кадровске промене дуж читаве хијерархије јавне управе увек након промене у врху власти – понекада чак на најнижем нивоу. Феномен америчке политичке праксе означен у академској литератури синтагмом „административно председништво” (*administrative presidency*) описује настојање долазећег председника да стекне и очува искључиву контролу над расположивим законским, финансијским и кадровским оруђима владавине.⁶⁴⁰ Председник традиционално очекује да потчињена администрација превасходно потврдно одговара на његове одлуке, односно да јасно и активно заступа политичко становиште и програм владајуће странке, док су неутралност и професионалност мање важне врлине. Доследна вишедеценијска примена система поделе плена у САД мотивисана је уверењем долазећег председника да ће руководећи слој федералне администрације именован у време мандата претходника једноставно ометати спровођење нових програма јавне

⁶³⁸ Alex Matheson et al., “Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants”, op. cit., p. 15.

⁶³⁹ Ibid.

⁶⁴⁰ Bert A. Rockman and Thierno Thiam, “The United States: The political context of administrative reform”, in: Shaun F. Goldfinch and Joe L. Wallis (eds), *International Handbook of Public Management Reform*, op. cit., pp. 203–204.

политике било из идејних разлога било ради очувања раније успостављених корупцијско-клијентелистичких веза.⁶⁴¹

Амерички председник као врховни носилац извршне власти има овлашћење да постави око 3000 руководилаца широм извршне гране власти, да највећи број њих разреши без одобрења Сената и да именује најближи круг стручних и административних сарадника.⁶⁴² Број политички именованих виших руководилаца у америчкој администрацији растао је током последње четири деценије: у време мандата председника Џона Кенедија постојало је 286 таквих положаја, у мандата председника Клинтона 914, а у време власти председника Буша млађег чак 3361.⁶⁴³ Бивши амерички председник је 2007. године изменио Извршну наредбу број 12.866 од 1993. године и увео чвршћу председничку контролу израде предлога прописа у подручју регулаторне политике и тиме скрајнуо улогу Конгреса, јер од тада контролу спроводе политички именовани службеници који одговарају само председнику а не и представницима законодавне власти.⁶⁴⁴ Тако се након сваких избора обнавља систем тзв. узвратне надлежности (*responsive competence*), у којем политички именован руководилац у повереном делокругу јавних послова поступа искључиво вођен осећањем оданости партикуларним интересима председника на власти.⁶⁴⁵

Систем поделе плена је пропратни производ веома скупог изборног процеса у САД, након којег победнички кандидат мора да награди све страначке активисте, донаторе и друштвене актере који су значајно помогли у кампањи. Мада на први поглед тако именовани страначки штићеници имају, правно гледано, слабији положај од каријерних чиновника, они ипак поседују јак политички утицај јер се лагодно крећу „ходницима моћи” који воде до председникове Овалне канцеларије.⁶⁴⁶ Високи

⁶⁴¹ Опширније у: B. Guy Peters, “Politicization in the United States”, in: B. Guy Peters and Jon Pierre (eds), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, op. cit., pp. 125–136.

⁶⁴² Robert E. Dewhirst, “The American President as a Bureaucratic Leader”, in: Ali Farazmand (ed.), *Bureaucracy and Administration*, op. cit., pp. 324–326.

⁶⁴³ Paul R. Verkuil, *Outsourcing Sovereignty*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 164–168.

⁶⁴⁴ “Hearing: OMB and Guidance to Agencies”, Testimony of Professor David Vladek, Georgetown University Law Center, 13 February 2007, U.S. House Committee on Science, Subcommittee on Investigation and Oversight, <http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1075&context=cong>, p. 3.

⁶⁴⁵ Bert A. Rockman and Thierno Thiam, “The United States: The political context of administrative reform”, op. cit., p. 203.

⁶⁴⁶ Fred W. Riggs, “Bureaucracy: A Profound Puzzle for Presidentialism”, in: Ali Farazmand (ed.), *Bureaucracy and Administration*, op. cit., p. 161.

руководиоци у америчкој администрацији који су именовани по страначкој или кронистичкој линији – а долазе из корпоративног света, ретко могу да придобију поштовање и оданост подређених професионалних јавних службеника, па се радо окрећу спољним консултантским услугама. Таквом праксом они додатно иритирају јавне службенике јер тиме показују неповерење и непоштовање њихових стручних знања, вештина, радних способности и креативности. Проблем настаје када се испостави да се унајмљују услуге искључиво консултантских агенција интересно или познанички повезаних са политичарима из владајуће странке. Феномен кружења елита присутан у свим развијеним земљама највидљивији је у америчком политичком систему, где менаџери из корпоративног света прелазе на јавне функције да би након окончања мандата добили сјајно плаћено запослење у некој од консултантских фирми, којима су претходно додељивали уносне послове јавних набавки.⁶⁴⁷ Најчешће је реч о компанијама које су истовремено велики донатори у време предизборне кампање. Упркос реформама спроведеним током последњих двадесетак година, у Јапану такође опстаје вишедеценијска пракса „падобранског” упада из приватног сектора на руководеће положаје у јавним предузећима или јавној управи и потом повратак у корпоративни свет, најчешће након пензионисања у јавној служби.⁶⁴⁸

Са становишта етике јавне управе, систем поделе плена је најпроблематичније оруђе политизације јер отворено фаворизује политичке намештенике, а посредно деградира професионални чиновнички корпус. Национална комисија о јавној управи САД (Волкерова комисија) нагласила је још пре више од две деценије да су политичке вође једна од највећих претњи „здрављу” америчких јавних служби и указала на деморализујући учинак политички мотивисаних именована на професионализам и систем заслуга.⁶⁴⁹ Ма колико да се из угла ефикасног управљања јавним политикама чини погодним, систем поделе плена на дужи рок ствара климу неповерења и сумњичавости између политичких намештеника са претежно корпоративном каријером који обављају јавне дужности „у пролазу” и сталних јавних службеника који су радни век посветили заштити јавног интереса. Професионални чиновници након сваких избора на којима долази до промене у врху

⁶⁴⁷ Paul R. Verkuil, *Outsourcing Sovereignty*, op. cit., p. 167.

⁶⁴⁸ Kiyoshi Yamamoto, “Public sector management reform in Japan”, in: Shaun F. Goldfinch and Joe L. Wallis (eds), *International Handbook of Public Management Reform*, op. cit., pp. 344–345.

⁶⁴⁹ Paul R. Verkuil, *Outsourcing Sovereignty*, op. cit., p. 165.

власти трпе стрес због тешкоће да се прилагоде политичком програму и духу новог председника. Уколико исправно не протумаче политичке ставове за које се очекује да их усвоје, убрзо ће бити маргинализовани у свакодневном раду.

Политички мотивисано именовање јавних службеника на руководеће положаје у појединим старим демократијама, попут Француске и Немачке, није институционалан одговор политичке елите на нежељене учинке увођења метода управљања из приватног сектора, већ представља структурно обележје политичког поретка. Француска је са оклевањем и споро спровела реформе јавног сектора засноване на концепту новог јавног руковођења, а и када су коначно биле спроведене имале су ограничено дејство на рад јавне управе. Висок степен политизације француске јавне администрације делом је последица привржености политичке елите патерналистичком стилу владања и схватању сопствене улоге као ујединитеља различитих друштвених група, па је због тога мање изражена склоност ка већем препуштању управљачких функција највишем слоју бирократа.⁶⁵⁰ У француском полупредседничком моделу извршне власти, непосредно биран председник има у пракси водећу улогу, често потпомогнуту подршком парламентарне већине, а политички утицај највећим делом остварује уставним надлежностима у области именовања премијера, министара и око 300 највиших јавних службеника, те преко службеника Генералног секретаријата Јелисејске палате.⁶⁵¹ Бивши председник Никола Саркози (Nicolas Sarkozy) припадао је малобројним француским председницима који су до крајности користили уставне надлежности у погледу политички мотивисаних именовања. Саркози је лично одређивао ко ће бити саветници министара и строго је надзирао постављења и разрешења свих високих јавних службеника у извршној грани власти.⁶⁵²

На другом крају политичко-управне „повратне петље” налази се угледна бирократија која је у историји модерне француске државе играла важну улогу у вођењу јавних послова и уобличавању стратегије друштвеног развоја. Руководећи слој јавне управе заправо представља својеврсну касту (*grands corps*) одвојену од јавних службеника са нижих нивоа хијерархије. Посебан социјални положај француска

⁶⁵⁰ David Wilsford, “Running the Bureaucratic State: Administration in France”, in: Ali Farazmand (ed.), *Bureaucracy and Administration*, op. cit., pp. 381–392.

⁶⁵¹ Glyn Jones and Alistair Cole, “French administrative reform: Change and resistance”, in: Shaun F. Goldfinch and Joe L. Wallis (eds), *International Handbook of Public Management Reform*, op. cit., p. 220.

⁶⁵² Ibid.

административна елита темељи се на престижном образовању стеченом на елитним универзитетима, попут Националне школе за управу (*École Nationale de l'Administration* – ENA) и Политехничке школе (*École Polytechnique*). Вишедеценијска релативно велика политичка моћ административне елите почела је полако да опада од осамдесетих година прошлог века. Отада политичари на власти захтевају од руководећег слоја јавне администрације само да спроводи актуелни политички програм, а не да предлаже решења за јавне проблеме.⁶⁵³ Према оцени Лика Рубана (Luc Rouban) политички притисак на технократски дух *grands corps* појачан је на више поља. Свака нова влада је у потпуности мењала вршиоце највиших јавних функција, а као додатно „осигурање” политичке оданости уздуж и попреко јавне управе створене су постепено страначке мреже како би се издвојили руководиоци и службеници ненаклоњени владајућој странци или коалицији. Не само да је вишеструко увећан обим постојећих министарских кабинета, него су у новије време и начелници управа у најважнијим министарствима основали сопствене кабинете. Утицај високих јавних службеника ублажен је успостављањем неформалних паралелних линија креирања јавне политике и увођењем праксе разматрања предлога јавне политике у оквиру радних група, у којима је њихово мишљење као стручњака маргинализовано.⁶⁵⁴

За разлику од *grands corps*, у Немачкој руководећи слој јавне управе не чине „страначки евнуси” (Екхард Шретер) већ је страначко опредељење битан састојак националне административне културе.⁶⁵⁵ Тиме је у потпуности отворен простор за дубинску политизацију и она се огледа у страначки мотивисаним именовањима руководиоца на два највиша нивоа јавне управе. Реч је о броју од око 120 тзв. политичких јавних службеника подложних министарском дискреционом праву да их разреши без образложења, уколико посумња у њихову приврженост политичком пројекту владајуће коалиције. Због тога ова група руководиоца мора у свакодневном раду више да користи вештине примерене политичком процесу, како би исправно протумачила страначке интересе и намере ресорног министра и

⁶⁵³ Luc Rouban, “Politicization of the civil service in France: From structural to strategic politicization”, in: B. Guy Peters and Jon Pierre (eds), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, op. cit., pp. 86–91.

⁶⁵⁴ Опширније у: *ibid.*, pp. 91–97.

⁶⁵⁵ Eckhard Schröter, “The politicization of the German civil service: A three-dimensional portrait of the ministerial bureaucracy”, in: B. Guy Peters and Jon Pierre (eds), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, op. cit., p. 58.

канцелара. Тражену вештину руководиоци стичу у раном раздобљу професионалне каријере, када најчешће раде као административни помоћници у стручној служби неке од парламентарних странака. На основу показане страначке оданости, знања и заслуга, помоћници временом доспевају на тзв. прелазну листу са које се регрутују на високе положаје у јавну управу када се појави потреба за попуном. Типичан руководилац високог ранга себе види као умешног преговарача и учесника у креирању предлога и формулисању јавне политике, који лако успоставља и одржава комуникацију између владе, односно ресорног министарства и различитих заинтересованих политичких и друштвених актера. Већина високих руководилаца јавне управе сматра да је поседовање дара за бављење политиком једнако неопходно за успешно руковођење колико и специјалистичко знање и менаџерске вештине.⁶⁵⁶ Исход политизованости највишег руководилачког слоја федералне управе у Немачкој је темељна кадровска промена на врху администрације сваки пут када на изборима победи опозициона коалиција.

Поседовање стручног знања, вештине и искуства потребних за ефикасно управљање јавним пословима и креирање јавних политика, али и политичка неутралност као саставни део технократског хабитуса руководилаца, нису на цени ни код белгијских политичара. Страначки неопредељен или руководилац са „погрешним” страначким бецом биће маргинализован у хијерархијском ланцу. Типичан белгијски министар нема довољно поверења чак ни у руководиоце који се невољно зарад напредовања приклоне некој од странака из владајуће коалиције, него је извесније да ће дати предност службенику властитог кабинета само због његове неупитне оданости. Утолико је политизација белгијске јавне управе сведена на просту прагматичну тактику, будући да је типичан члан кабинета млада особа без одговарајућег експертског искуства у обављању јавних послова, без неопходног организацијског памћења и у крајњем исходу мало може реално да учини суочена са сложеним функционисањем савремене државе.⁶⁵⁷ Видљиве слабости страначког аматеризма ипак не представљају препреку одлазећим министрима да кабинетске службенике—аматере награђују постављењем на руководећи положај у јавној управи. Ускогрудна логика овакве праксе супротне јавном интересу је да је добро имати у министарству

⁶⁵⁶ Ibid., pp. 68–69.

⁶⁵⁷ Guido Dierickx, “Senior Civil Servants and bureaucratic change in Belgium”, op. cit., p. 242.

макар и неспособног страначког колегу, како би у будућности послужио као „кртица” за приступ информацијама о раду противничке владе.⁶⁵⁸

Уплив политике на јавне службе може се манифестовати кроз мешање председника владе или министра у свакодневне активности министарства које му је поверено преко уставних и законских надлежности. Раније поменута студија ОЕCD о политичком утицају на руководећи слој јавне управе показује да су Велика Британија и Нови Зеланд демократије са традиционално најмањим степеном мешања министара у посао подређених високих јавних службеника, док је аутономија руководилаца најмања у САД.⁶⁵⁹ Искуство развијених демократија показује да што је мешање премијера и министара наглашеније то је већа опасност да политички обзири надвладају разлоге етичног обављања јавних послова. На пример, у вестминстерском систему парламентаризма министар сходно концепту министарске одговорности полаже рачуне за све што се дешава у његовом ресору, па је мало вероватно да ће имати личног и страначког интереса да разоткрива евентуалне нерегуларности подређених службеника.⁶⁶⁰ Сазнање да ће злоупотребе јавних овлашћења или једноставно неодговорно и немарно обављање поверених дужности бити највероватније заташкани, тешко да ће на руководиоца деловати подстицајно у правцу придржавања етичких стандарда.

У академским круговима је указано на појаву нових манипулативних метода који су мање видљиви јер одударају од типичне праксе мешања министра у вођење послова у додељеном ресору. У Великој Британији је у време мандата премијера Тонија Блера (Tony Blair) примећен негативан тренд у виду феномена тзв. персонализације владе, израженог у захтеву за исказивањем оданости искључиво премијеру као појединцу а не влади као институцији политичког поретка. Површан поглед могао би да наведе на погрешан утисак да је персонализација владе као појава страна политичкој традицији британског парламентаризма плод ауторитарне личности премијера. Ипак, чини се да је превасходно реч о опасној пракси да се производ професионалног рада највишег слоја јавних службеника некритички и скоро насилно саобрази владајућој политичкој визији, а понекада и дневним потребама

⁶⁵⁸ Ibid., p. 250.

⁶⁵⁹ Alex Matheson et al., “Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants”, op. cit., p. 24.

⁶⁶⁰ B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, op. cit., p. 288.

манипулисања медијима. О томе сведочи важна улога тзв. фактора „Тони жели” (*“Tony wants” factor*) као главног слогана службеника премијеровог кабинета, којим је подриван професионални интегритет јавне управе у погледу привржености објективној изради анализа и извештаја.⁶⁶¹

Метод политизације посредством политички мотивисаних именована налазимо у Шведској, где политичари контролишу рад јавне управе посредством државних секретара као челника административног дела једног ресора. За разлику од британских државних секретара који су постављени као највиши каријерни службеници због професионалних заслуга, шведски државни секретари се именују као чланови владајућих политичких странака са задатаком да се старају о дневној рутини министарства и да активно учествују у креирању јавних политика и програма и то непосредном комуникацијом са подређеним службеницима.⁶⁶² Сличан тренд политизације посредством страначки мотивисаних именована присутан је код постављења генералних директора јавних агенција, па око четвртина генералних директора има страначку прошлост.⁶⁶³ Такође, скоро сви холандски државни секретари и руководиоци на првом следећем нивоу испод њих су припадници неке од странака чланица владајуће коалиције.⁶⁶⁴ Описаном праксом уводи се заправо још један политички ниво између врха изабране власти и професионалне бирократије, што води ка ремећењу равнотеже у структури институционалне моћи уграђене у политичко-управну повратну петљу.

Политичке елите појединих земаља прибегле су нормативној политизацији тако што су неформалну праксу страначки мотивисаних именована највиших руководилаца у јавној управи „легализовале” изменом националног законодавства. На пример, у Аустралији и на Новом Зеланду високи руководилачки положаји у јавном сектору налазе се под отвореним притиском од деведесетих година минулог века када је уведено дискреционо право министра да поставља и разрешава руководиоце у

⁶⁶¹ Charlotte Sausman and Rachel Locke, “The British civil service: Examining the question of politicisation”, in: B. Guy Peters and Jon Pierre (eds), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, op. cit., pp. 115–116.

⁶⁶² Jon Pierre, “Politicization of the Swedish civil service: A necessary evil – or just evil?”, in: B. Guy Peters and Jon Pierre (eds), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, op. cit., p. 49.

⁶⁶³ Ibid.

⁶⁶⁴ Frits M. van der Meer, “Dutch government reform and the quest for political control”, in: B. Guy Peters and Jon Pierre (eds), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, op. cit., pp. 216–217.

оквиру повереног ресора.⁶⁶⁵ На Новом Зеланду је законским променама установљена кадровска политика за највише положаје у јавном сектору у виду уговорних односа. Руководилац се бира путем јавног конкурса и са изабраним кандидатом се потписује уговор на одређен број година, уз тачно утврђене услове мандата и циљеве које нови руководилац треба да оствари до краја истека уговора. Слична новина је уведена и у Италији деведесетих година како би се руководиоци чвршће везали за ресорног министра, са разликом што су италијански руководиоци подложни смени у случају доласка нове владе.⁶⁶⁶ Руководилачки положаји у јавним агенцијама, првенствено у англоамеричким политичким порецима, постали су тако предмет именовања особа које су добри менаџери али и који су политичке присталице владајуће странке (или неке од странака владајуће коалиције). Оваква пракса је додатно оправдана реалном потребом да се реформски програми усвајани осамдесетих и деведесетих година доследно спроведу, за шта је ваљало обезбедити приврженост руководилачког слоја у јавној управи реформским циљевима.⁶⁶⁷ Описано решење је спорно са становишта етике јавне службе јер менаџерима из корпоративног света омогућава да конкуришу за водеће положаје у јавној управи и тиме подстакну кружење елите.⁶⁶⁸ Кружење елите из приватног у јавни сектор и обратно ствара услове за посредну, прикривену политизацију често засновану на корупцијској размени утицаја владајуће политичке странке или коалиције за новчане донације моћних корпорација.

Именовање великог броја политичких и специјалних саветника са сталним, повременим или спољним ангажовањем у влади вид је заобилазног потирања политичке неутралности високих бирократа. Политизација „ниског интензитета” – речено терминологијом савременог ратовања – представља покушај да се на мање упадљив начин умањи професионална аутономија руководећег слоја јавне администрације на плану техничке експертизе унајмљивањем „спољних” стручних услуга консултантских агенција и невладиних организација и да се у традиционалну

⁶⁶⁵ B. Guy Peters, “Administrative traditions and the Anglo-American democracies”, in: John Halligan (ed.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton (MA), 2003, p. 18.

⁶⁶⁶ Luc Rouban, “Political–Administrative Relations”, op. cit., p. 268.

⁶⁶⁷ B. Guy Peters, “Administrative traditions and the Anglo-American democracies”, op. cit., p. 18.

⁶⁶⁸ Robert Gregory, “Dire expectations but subtle transformations?: Politicisation and the New Zealand Public Service”, in: B. Guy Peters and Jon Pierre (eds), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, op. cit., pp. 162–163.

административну культуру „убризга” доза пословне културе усмерене на постизање резултата, а не на строго поштовање правних процедура.⁶⁶⁹ Попут наручивања саветодавних експертиза независних консултантских агенција, пракса именованја саветника представља одговор великог броја политичара који ступају на власт на неповерење које гаје према руководиоцима у јавној управи политички именованим у време мандата претходне владе. Међусобно неповерење додатно појачава манир искључивања надлежних руководилаца јавне управе из разматрања о предлозима закона и јавних програма, која се сада одигравају у премијеровом кабинету у неформалној атмосфери. Фаворизовање страначких саветника или спољних консултаната на рачун каријерних руководилаца јавне управе урушава интегритет јавне службе као целине зато што се предност даје особама које најчешће немају тачну представу о томе како функционише влада и како се исправно управља јавним политикама.

Упркос нормативног описа њиховог радног места и слабих овлашћења, неформална моћ политичких саветника са страначком радном биографијом никако се не сме занемарити, јер они не само да имају задатак да саветују министра већ се свакодневно старају да руководиоци јавне управе доследно спроводе ресорну политику. На пример, у вестминстерској варијанти парламентаризма развијеној у Канади политички саветници често контролишу и усмеравају рад високих јавних службеника само уз усмено одобрење министра, или чак и без његовог знања.⁶⁷⁰ Такође, у Аустралији и на Новом Зеланду бирократе највишег ранга изложене су притисцима политичких саветника који се понашају као „чувари капије” и управљају протоком информација између ресорног дела јавне управе и министра.⁶⁷¹ Шведски специјални саветници се мешају у свакодневне послове службеника министарства најчешће тако што учествују на редовним састанцима на којима се разматра израда

⁶⁶⁹ Luc Rouban, “Political–Administrative Relations”, op. cit., pp. 264–265.

⁶⁷⁰ О политизацији канадске јавне управе више у: Peter Aucoin, “Canada”, in: Chris Eichbaum and Richard Shaw (eds), *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the Role of the Political Adviser*, op. cit., pp. 64–90; Donald J. Savoie, “The search for a responsive bureaucracy in Canada”, in: B. Guy Peters and Jon Pierre (eds), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, op. cit., pp. 139–156.

⁶⁷¹ Maria Maley, “Australia”, in: Chris Eichbaum and Richard Shaw (eds), *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the Role of the Political Adviser*, op. cit., pp. 94–110; Robert Gregory, “Dire expectations but subtle transformations?: Politicisation and the New Zealand Public Service”, op. cit., p. 165.

подзаконских аката.⁶⁷² С обзиром на коалициону природу шведских влада, међу специјалним саветницима министра не налазе се само чланови његове политичке странке, него и чланови осталих коалиционих странака.

Тренд оснаживања министарских кабинета бројним саветницима чини се да је узео највише маха у Великој Британији, где је започет реформским мерама предузетим још у време мандата Маргарет Тачер (Margaret Thatcher) и потом настављен и оснажен у време владе Џона Мејдора (John Major) и Тонија Блера.⁶⁷³ Нагли пораст броја специјалних саветника у канцеларији британског премијера Блера и у другим деловима владе забележен је у раздобљу од 1994. до 2007. године, и то у толикој мери да су поједини теоретичари почели да пишу о феномену президенцијализације владе у Лондону по узору на амерички политички систем.⁶⁷⁴ Тренд је опстао и у време мандата Гордона Брауна (Gordon Brown), окончаног 2010. године. Највећи број специјалних саветника има престижну диплому из Оксфорда или Кембриџа, породично наслеђе бављења политиком и радно искуство превасходно стечено у политичкој странци, невладиним организацијама блиским политичким странкама или на месту стручног сарадника у парламенту.⁶⁷⁵ Типичан специјални саветник је страначки шегрт политички активан од младих дана, чији је пут до положаја у јавној управи широм отворен – будући да је за разлику од класичног типа политичара ослобођен тежине гајења добрих односа са бирачима у својој изборној јединици, или за разлику од каријерног чиновника не носи бремене напредовања по начелу заслуга. Специјални саветник није стално запослен као што је то случај са јавним службеником и њега лично поставља државни секретар. Као пример како се може брзо и успешно напредовати на овај начин може да послужи садашњи британски премијер Дејвид Камерон (David Cameron), који је у младости службовао као

⁶⁷² Edward C. Page, "Middle Level Bureaucrats: Policy, Discretion and Control", in: Jos C. N. Raadschelders, Theo A. J. Toonen, Frits M. Van der Meer (eds), *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*, op. cit., pp. 160–161.

⁶⁷³ Хронолошки преглед реформи јавне управе у Великој Британији у контексту политизације видети у: Kai Wegrich, "Public management reform in the United Kingdom: Great leaps, small steps and policies as their own cause", in: Shaun F. Goldfinch and Joe L. Wallis (eds), *International Handbook of Public Management Reform*, op. cit., pp. 137–153.

⁶⁷⁴ Paul Fawcett and Oonagh Gay, "The United Kingdom", in: Chris Eichbaum and Richard Shaw (eds), *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the Role of the Political Adviser*, op. cit., pp. 32–33.

⁶⁷⁵ Ibid., pp. 34–37.

специјални саветник прво министра финансија а потом министра унутрашњих послова у време владе Џона Мејџора.⁶⁷⁶

Вероватно најекстремнији пример политизације ниског интензитета у погледу умножавања броја саветника у министарским кабинетима представља покушај белгијских политичара да на тај начин маргинализују највиши слој јавне управе, који традиционално гаји технократски дух и није подложен утицајима учесника политичког живота. Именовање око 3500 саветника у министарским кабинетима почетком деведесетих година било је мирна алтернатива неуспешним непосредним политичким притисцима на руководиоце да прихвате страначко идејно и програмско опредељење актуелне власти. Ипак, случај Белгије је посебан јер је политизација условљена околностима националног политичког поретка који се најбоље може описати моделом консоцијацијске демократије, у којем је вођење јавних послова предмет сталног консензуалног договарања и преговарања политичких представника двеју националних заједница – фламанске (протестантске) и франкофонске валонске (римокатоличке), и покушаја да се помире идејне разлике између десно и лево опредељених странака. Због сталних политичких напетости руководећи слој је деловање строго ограничио на спровођење усвојене јавне политике које год странке да су на власти, док је креирање у рукама обимних министарских кабинета састављених од више десетина страначких присталица оданих министру и програму актуелне владе.⁶⁷⁷

Према препорукама садржаним у заједничкој студији OECD и ЕУ о односу саветника и високих јавних службеника, објављеној 2007. године, задаци политичких саветника требало би да буду јасно одређени законодавством и етичким кодексом понашања, те на основу тога општеприхваћени и поштовани.⁶⁷⁸ Потреба за јасним и тачним разграничењем задатака политичких саветника у односу на задатке високих јавних службеника потиче од чињенице да су политички саветници лични службеници министра регрутовани на основу страначке припадности и личне

⁶⁷⁶ “David Cameron: Life and times of new UK prime minister”, BBC web portal, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8661964.stm>, 07/11/2012.

⁶⁷⁷ Guido Dierickx, “Senior Civil Servants and bureaucratic change in Belgium”, in: Shaun F. Goldfinch and Joe L. Wallis (eds), *International Handbook of Public Management Reform*, op. cit., pp. 238–240.

⁶⁷⁸ “Political Advisors and Civil Servants in European Countries”, *SIGMA Paper*, No. 38, 28 March 2007, SIGMA — A Joint Initiative of the OECD and the EU, www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60qnxrkc.pdf?expires=1352847321&id=id&accname=guest&checksum=036608C3244E7FDB8F8B6483B49005BC, p. 21.

оданости, ван редовне процедуре и без мерила и квалификација предвиђених за пријем каријерних чиновника. Политички саветници делују ван хијерархијске лествице на чијем врху стоји министар и њихово постојање није обухваћено нормативним и институционалним оквирима предвиђеним за осигурање поступања јавних службеника у складу са етичким стандардима.⁶⁷⁹ Како је утврђивање одговорности и санкционисање политичког саветника искључиво ствар дискреционог права министра, мало је вероватно да ће министар бити оштар према особи од личног поверења, која чини све да би он опстао на функцији. Повлашћен третман отвара пут ка арогантном и насилном понашању политичког саветника према руководећем слоју јавне управе, што последично ствара лоше односе на линији министар–јавна управа, који посматрано на дужи рок могу да проузрокују озбиљне поремећаје у нормалном раду. Како је приметио један британски политички саветник, који је и сâм имао сукобе са јавном управом, развијање здравих, поштених и професионалних односа у великој мери зависи од личности, стручности, снаге и интегритета саветника.⁶⁸⁰

Најблажи метод политизације јавне управе представља тзв. политизација која потиче са дна и изражава се као стварно или привидно добровољно усвојено страначко опредељење високих јавних службеника у професионалном раду и оданост владајућем виђењу ресорне јавне политике. Примера ради, у Холандији се политичка припадност или опредељење као неформални критеријуми практикују за најзначајније руководеће положаје у јавној управи, па се процењује да је реч о половини положаја.⁶⁸¹ Руководећи слој се именује превасходно имајући у виду саобразност њихових погледа са актуелном ресорном политиком и стратегијом. Веома је мали број руководилачких положаја у јавном сектору Шведске где се од функционера очекује да поднесе оставку када дође нова коалициона влада, што је делом условљено уставном одредбом о политичкој неутралности руководећег слоја јавне управе.⁶⁸² Шведски модел јавне управе више је обухваћен политизацијом потеклом са дна заснованом на добровољном прихватању политичких пројеката и идеја које заступа владајућа коалиција.

⁶⁷⁹ Ibid., p. 20.

⁶⁸⁰ Ibid., p. 16.

⁶⁸¹ Frits M. van der Meer, "Dutch government reform and the quest for political control, op. cit., pp. 216–217.

⁶⁸² Jon Pierre, "Politicization of the Swedish civil service: A necessary evil – or just evil?", op. cit., p. 44.

Примери Норвешке и Данске противрече преовлађујућој слици о плимном таласу политизације који подрива темеље интегритета јавне службе и припадају реду малог броја развијених демократских поредака у којима и данас владају односи равнотеже у политичко-управној повратној петљи. У Норвешкој и даље опстаје настојање врха извршне власти да се, упркос дугој традицији придржавања идеје министарске одговорности, не меша у пословање јавних предузећа или да то чини минимално. Спровођење регулаторне реформе у овој скандинавској земљи увредило је схватање да су институционална и професионална аутономија важније од политичке контроле, премда је уместо редефинисања механизма спољне одговорности уведен свеобухватан систем извештавања и надзора како руководиоци у јавном сектору користе ресурсе за остварење циљева усвојених на врху власти.⁶⁸³ Са незнатним бројем политички мотивисаних именована на руководиоачким положајима, данска јавна управа чини се да је очувала профил бирократије у којој раде професионални каријерни чиновници.⁶⁸⁴ Будући да се руководећи слој јавне управе попуњава постепеним напредовањем јавних службеника средњег ранга, приликом промене у власти не долази до смена по дубини управне хијерархије. Министри се традиционално не мешају у унапређење јавних службеника, мада имају дискреционо право одлучивања па могу да оспоре предлог државног секретара као челника јавне управе у једном ресору. Министар поставља и разрешава државне секретаре и директоре јавних агенција, па ту евентуално постоји простор за условљавање поступања ових јавних функционера како би они деловање саобразили политичком програму владајуће коалиције.

Разнородна нормативна решења, институционални механизми и практична искуства у подручју међудејства изабраних представника власти и највишег слоја руководиоца јавне администрације, приказана су на примерима најутицајнијих узора управне организације развијених под окриљем старих демократских поредака. Политичка елита у значајној мери обликује административни амбијент и структуру моћи у којима делује руководећи слој, али стање етичког поднебља у којем ради

⁶⁸³ Tom Christensen and Per Lægreid, "Public management in Norway: Reluctance and tensions", in: Shaun F. Goldfinch and Joe L. Wallis (eds), *International Handbook of Public Management Reform*, op. cit., p. 310.

⁶⁸⁴ Детаљније о случају данске јавне управе видети у: Jørgen Grønnegård Christensen, "Political responsiveness in a merit bureaucracy: Denmark", in: B. Guy Peters and Jon Pierre (eds), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, op. cit., pp. 14–36.

јавна управа једнако је подложно квалитету моралног вођства високих јавних службеника.

3.1.2. Питање етичког вођства

Слично политичарима на нивоу читавог друштва, за стварање повољног окружења за примену етичких начела унутар јавне администрације одговоран је руководилачки слој. Више истраживања спроведених у развијеним демократијама током претходне две декаде потврдило је научну оправданост здраворазумског становишта према којем су управо руководиоци главни носиоци етички исправног понашања у организацији и најодговорнији за његово доследно поштовање – једнако у приватном и јавном сектору.⁶⁸⁵ Организације постижу неуспех у остваривању задатих циљева често не због нестручности запослених већ услед лошег вођства. Руководиоци морају поседовати квалитете које захтева вођство, односно морају бити у стању да покрену и упосле креативне потенцијале службеника унутар јавне управе.⁶⁸⁶

Преузимање управљачких метода из корпоративног сектора и преношење дела јавних надлежности на приватна предузећа и непрофитне организације, довели су током протекле две деценије до усредсређивања руководиоца у јавној управи на ефикасност спровођења и резултате јавних политика и програма.⁶⁸⁷ Остварење постављених задатака и квантитативно мерљивих исхода био је приоритет, док је етичка димензија обављања јавних послова била гурнута у страну или потпуно заборављена. Управљачки слој унутар бирократије био је недовољно заокупљен контролом подређених службеника и толерисао је нерегуларности правдајући их прагматским приступом да је битно постићи жељене циљеве, а начин је споредно питање. Аморална прагматска филозофија вођења послова у јавном и приватном сектору представља логичан исход превласти идеје техничке рационалности којом је проткан савремени модел организације, чије је деловање испражњено од моралног

⁶⁸⁵ Carole L. Jurkiewicz, “Power and Ethics: The Communal Language of Effective Leadership”, in: H. George Frederickson and Richard K. Ghere (eds), *Ethics in Public Management*, op. cit., p. 98.

⁶⁸⁶ О значају вођства у јавној служби погледати у: Mike Broussine, “Public Leadership”, in: Tony Bovaird and Elke Löffler (eds), *Public Management and Governance*, op. cit., pp. 175–185; Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, op. cit., pp. 381–402.

⁶⁸⁷ “The Seven Principles of Public Life”, наведено према: Howard Davis, “Ethics and standards of conduct”, op. cit., p. 219.

садржаја и значења. Јавна служба је бачена у морални вакуум, а међу чиновницима се дубоко укоренила деморалисаност.⁶⁸⁸

Техничка рационалност уводи етички парадокс у виду претпоставке да вођа не мора нужно да буде моралан да бисмо му приписали својство „добар”. Адамс и Балфор (Guy B. Adams, Danny L. Balfour) наведену противречност објашњавају на примеру развоја професионалне каријере немачког физичара Вернера фон Брауна (Wernher von Braun).⁶⁸⁹ Фон Браун је као научник био предводник у области ракетне технологије, а као технички директор пројекта развоја система крстарећих ракета у време Хитлерове владавине уживао је бројне привилегије учешћа у нацистичкој власти. Једна од привилегија је била употреба принудног рада ратних заробљеника из концентрационог логора Мителбау-Дора, посебно основаног за потребе ракетне индустрије, уз сагласност самог фон Брауна. За разлику од мрачне судбине осталих руководилаца вишег и сличног ранга у нацистичкој државној хијерархији, фон Браун не само да није никада био оптужен за ратни злочин него је напротив био награђен положајем вође програма развоја свемирске технологије у САД. У складу са идејама техничке рационалности, фон Браунови генијални изуми свејак шатла и свемирске орбиталне станице учинили су крајње неважном чињеницу да је немачки физичар био веома неуспешан етички вођа, непосредно одговоран за пакао једног концентрационог логора.

Злочини које су у Ираку, Авганистану и на другим тачкама планете починили припадници америчких приватних безбедносних компанија, наводно пружајући стручне и специјализоване услуге ради заштите јавних интереса САД, само је једно у низу озбиљних упозорења како техничка рационалност скривена иза помодног концепта новог јавног руковођења лако може да склизне у инструментално зло. Због тога су критичари новог јавног руковођења у академским расправама почели да наглашавају да смисао вођства није само у томе да се ствари чине исправно, него и да се чине исправне ствари.⁶⁹⁰

⁶⁸⁸ Paul Hoggett, “A Service to the Public: The Containment of Ethical and Moral Conflicts by Public Bureaucracies”, in: Paul du Gay (ed.), *The Values of Bureaucracy*, op. cit., p. 186.

⁶⁸⁹ Опширније о случају фон Брауна погледати у: Guy B. Adams and Danny L. Balfour, “Ethical leadership and administrative evil: The distorting effects of technical rationality”, in: Leo W.J.C. Huberts, Jeroen Maesschalck and Carole Jurkiewicz (eds), *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers*, op. cit., pp. 85–99.

⁶⁹⁰ Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, op. cit., p. 141.

Обележја савременог концепта етичког вођства

Према савременим схватањима, вођство се одликује способношћу руководиоца да се усредсреди на будућност уместо садашњост и да осмисли дугорочну визију тако убедљиву да ће оне које води лако надahнути да сопствени напор, време и ресурсе утроше на остварење те визије.⁶⁹¹ Вођство није карактерна црта са којом се неко роди а неко не, већ је оно процес размене вође са следбеницима – комуникативно међудејство у којем они утичу једни на друге и тако успешно прилагођавају рад организације променама у окружењу.⁶⁹² Суштински елемент међудејства у којем вођа утиче на следбенике да прихвате циљеве организације као сопствене јесу заједничке вредности, јер оне помажу да се успостави узајамно разумевање.⁶⁹³ Због тога се, за разлику од менаџера у неком предузећу, од руководиоца у јавном сектору најпре очекује да предводи поверену организацију и у својству моралног делатника. Јавна служба као једна од институција и легитимизујућих потпорних стубова демократског поретка је у суштини израз моралног предузетништва и храбрости, потребних за хватање у коштац са тешким изборима у одлучивању и потом за оправдавање усвојених избора пред јавношћу. Од руководиоца се очекује да сâм упражњава морално предузетништво и храброст и да их властитим примером преноси на ниже нивое хијерархије, те тако организацију на чијем је челу усмерава кроз променљиво окружење ка задовољењу потреба једне политичке заједнице.

Квалитет етичког вођства непосредно утиче на мотивацију јавних службеника и на степен прихваћености етичких стандарда. Заједнички закључак више студија је да суштински чинилац високог степена придржавања етике јавне управе јесте морално исправно обављање јавних дужности поверених руководећем слоју, односно свакодневно давање добрих примера властитим поступањем.⁶⁹⁴ Једно истраживање спроведено 2004. године на групи од 200 руководилаца у америчкој администрацији утврдило је узајамну повезаност делотворног вођства и етичке мотивисаности у

⁶⁹¹ Mike Broussine, "Public Leadership", op. cit., pp. 179–181.

⁶⁹² Dean Geuras and Charles Garofalo, *Practical Ethics in Public Administration*, op. cit., pp. 252–253.

⁶⁹³ Више о вођству заснованом на заједничким вредности видети у: Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, op. cit., pp. 145–154.

⁶⁹⁴ Jeroen Maesschalck, Zeger van der Wal, and Leo Huberts, "Public Service Motivation and Ethical Conduct", in: James L. Perry and Annie Hondeghem (eds), *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, Oxford University Press, Oxford and New York, 2008, p. 169; Donald C. Menzel, *Ethics Management for Public Administrators*, M.E. Sharpe, Armonk, 2007, pp. 51–54.

обављању јавних послова.⁶⁹⁵ За разлику од неделотворних колега, делотворни руководиоци су спремнији да се ухвате у коштац са етичким дилемама и то узимајући у обзир ширу перспективу моралног расуђивања која обухвата заинтересоване друштвене актере, начела, правду, људска права, околности и потенцијалне исходе. Делотворне вође придобијају поштовање подређених службеника тиме што су одважни у доношењу тешких одлука заснованих на општеприхваћеним начелима, прихватају одговорност за њих и спроводе их са чврстим уверењем у њихову исправност. Морално исправно употребљена институционална моћ руководећег слоја јавне управе, како показују искуства развијених западноевропских земаља, ствара радно окружење у којем се јавни службеници охрабрују да поштују правила етичког кодекса и да свакодневни рад заснивају на јавном интересу.⁶⁹⁶ Више истраживања спроведених у корпоративном свету додатно су потврдила становиште да на степен етичности понашања запослених највише утичу понашање руководиоца и њихови јавно изречени ставови о узорима моралног понашања.⁶⁹⁷

Морална димензија демократског поретка – заснована на узајамним очекивањима оних који владају и оних којима се влада – захтева вођство у јавној управи које ће да уједини упоредне равни индивидуалних способности, вредносног оквира и институционалног амбијента и превазиђе морална неслагања унутар организације. Снага моралног вођства огледа се у томе што руководиоца не подилази егоистичним жељама подређених чиновника, већ исправља њихово деловање постављањем моралних захтева вишег реда, односно тако да им општа корист заједнице буде испред властитих интереса. Дobar вођа је само онај руководиоца који кроз сарадњу и заједнички рад гради синхронизоване односе, мреже и чврсте везе засноване на узајамном поверењу између самих јавних службеника, службеника и руководиоца и између јавне управе и друштвених актера.⁶⁹⁸ Реч је о настојању да се створи и осигура добро етичко поднебље за рад.

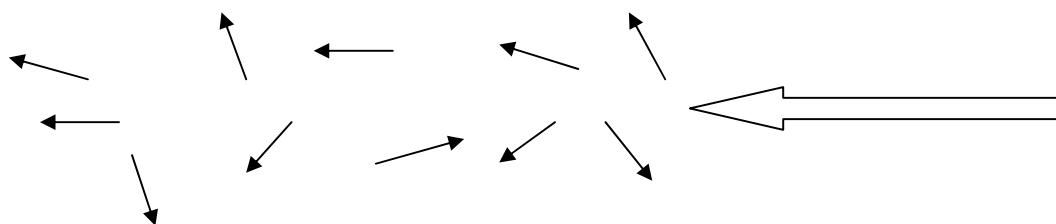
⁶⁹⁵ Детаљније резултате истраживања видети у: Carole L. Jurkiewicz, “Power and Ethics: The Communal Language of Effective Leadership”, *op. cit.*, pp. 101–110.

⁶⁹⁶ “European Principles for Public Administration”, *SIGMA Papers*, No. 27, November 1999, OECD & EU, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>, p. 24.

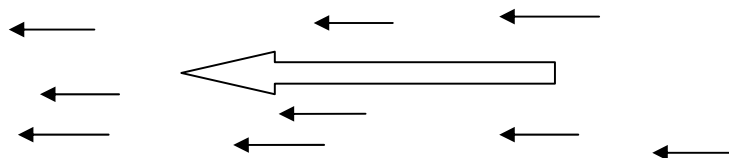
⁶⁹⁷ Dennis P. Wittmer, “Developing a Behavioral Model for Ethical Decision Making in Organizations: Conceptual and Empirical Research”, in: H. George Frederickson and Richard K. Ghore (eds), *Ethics in Public Management*, *op. cit.*, p. 63.

⁶⁹⁸ Више о моделу делања кроз сарадњу у: Alan Lawton and Michael Macaulay, “Ethics Management and Ethical Management”, in: Raymond W. Cox III (ed.), *Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases*, *op. cit.*, p. 115.

Етичко поднебље представља скуп опажања заједничких свим запосленима о томе шта чини морално исправно понашање и како треба разматрати и решавати етичка питања у једној организацији.⁶⁹⁹ Понашање сваког јавног службеника одређено је нормама усвојеним кроз процес васпитавања и одрастања и носи у себи макар и мале разлике које могу да изазову сукобе са осталим колегама и претпостављенима. Етичко поднебље заправо сачињавају опажања заснована на уверењима, вредностима и ставовима уграђеним у административну културу, и она не морају увек да се испоље у поступању службеника. Задатак руководиоца као етичког вође је да подржава и развија оне елементе у опажању подређених службеника који ће деловати благотворно на поистовећивање и потврђивање појединачних образаца понашања са обрасцима који стварају добро етичко поднебље и тиме посредно подупиру интегритет читаве организације. Утицај етичког вођства руководиоца на остатак јавне управе може се сликовито представити на следећи начин:



Мали вектори представљају морално усмерење професионалног делања појединачних службеника у једној организационој јединици јавне управе, а велики вектор је ознака морално исправног делања руководиоца које он настоји да постави као узор. Графички приказано, идеално етичко поднебље настаје када се смерови малих вектора у потпуности подударaju са смером великог вектора:



⁶⁹⁹ Rodney Erakovich and Sherman Wyman, "Implications of Organizational Influence on Ethical Behavior: An Analysis of the Perceptions of Public Managers", in: Raymond W. Cox III (ed.), *Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases*, op. cit., p. 79.

Посматрано из угла очувања интегритета јавних службеника, руководиоци морају имати јасну визију средишњих вредности јавне етике и бити посвећени сталном подстицању службеника да доследно практикују ту визију. Вођа је заправо „стручњак за заштиту вредности” (Филип Селзник).⁷⁰⁰

Утицај нормативног и институционалног оквира

Мада је лични интегритет суштински градивни чинилац вођства успешне организације у јавном сектору, руководилац и даље у извесној мери дела као „заробљеник” постојећег нормативног и институционалног оквира. О томе сведоче резултати једног истраживања од 2006. године о ставовима високих јавних службеника Неваде, Аризоне и појединих федералних агенција САД, према којима се типичан руководилац у испуњавању улоге етичког вође у значајној мери ослања на програм деловања и правилник о раду организације на чијем је челу.⁷⁰¹ Лотон и Маколеј (Alan Lawton, Michael Macaulay) дошли су до сличног закључка да највиши лични квалитети руководиоца без одговарајуће подршке организацијског оквира нису довољни да обезбеде добро етичко поднебље.⁷⁰² Ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења која подстичу етичко вођство руководилачког слоја јавне управе требало би да на дужи рок створе окружење погодно за етичко поступање јавних службеника. Због тога се као следећи истраживачки задатак природно намеће проналажење одговора на питање да ли су и у којој мери национални нормативно-институционални оквири деловања руководиоца у развијеним демократским порецима усклађени са међународним стандардима и теоријским поставкама етике јавне управе.

У низу међународних докумената, једино члан 25 Модела кодекса понашања јавних службеника Савета Европе и осмо начело ОЕСД управљања етиком јавне службе препознају важност улоге коју имају руководиоци као узор професионалног и етичког понашања подређеним службеницима, поготово у комуникацији са другим

⁷⁰⁰ Наведено према: Deborah L. Rhode, “Introduction: Where is the Leadership in Moral Leadership?”, in: Deborah L. Rhode (ed.), *Moral Leadership: The Theory and Practice of Power, Judgment, and Policy*, Jossey-Bass, San Francisco (CA), 2006, p. 7.

⁷⁰¹ Опширније о истраживању у: Christine Gibbs Springer, “Leadership and Ethics in Decision Making by Public Managers”, in: Ricardo S. Morse, Terry F. Buss, and C. Morgan Kinghorn (eds), *Transforming Public Leadership for the 21st Century*, M.E. Sharpe, Armonk (NY), 2007, pp. 344–356.

⁷⁰² Alan Lawton and Michael Macaulay, “Ethics Management and Ethical Management”, op. cit., pp. 116–117.

руководиоцима у јавном сектору, изабраним представницима власти, политичарима, актерима из приватног сектора и грађанима.⁷⁰³

Нормативна и институционална решења у развијеним демократијама разликују се на плану развоја етичке димензије вођства. На једном крају налазе се земље са снажним централизмом у погледу одабира и одгајивања вођа у јавном сектору, док се на супротном крају налазе државе са тржишним приступом у регрутацији будућих вођа. Из разноликости усвојених националних стратегија и примењених приступа, студија OECD од 2001. године посвећена овом питању извукла је више општих обележја савременог тренда развоја вођства:

- Само мали број земаља, попут Велике Британије и Норвешке, има стратешки свеобухватан приступ развоју вођства;
- Велики број развијених демократија додатно разрађује постојеће програме за обуку руководилаца како би обухватили и питање вођства;
- САД и Велика Британија начиниле су прве кораке ка утврђивању посебних способности неопходних за стварање профила будућег вође у јавном сектору и потом организовале обуке за високе јавне службенике. У америчком и британском случају, способности које треба да има будући вођа су: креативно размишљање, моћ увида, комуникативност у погледу шире визије, вођство личним примером, вештина преговарања, сналажење са сложеним информационим технологијама, пријемчивост и повезаност са службеницима, отвореност за другачије мишљење и стално учење;
- На плану препознавања потенцијалних вођа, ситуација се разликује у зависности од тога да ли се кандидати бирају кроз систем управљања људским ресурсима у оквиру јавне управе или се регрутују ван јавног сектора. У Великој Британији, Јапану и Француској систем регрутовања будућих вођа је централизован, док је у Шведској, Холандији и Немачкој препуштен ресорним министарствима и осталим јавним организацијама и телима. У највећем броју развијених демократија појавио се проблем привлачења довољно надарених кандидата да уђу у јавну службу, зато што корпоративни

⁷⁰³ Упоредити: “Model code of conduct for public officials”, Article 25, op. cit., p. 9; “Principles for Managing Ethics in the Public Service”, op. cit., p. 4.

сектор нуди далеко веће зараде и услове, а ни слика јавне управе у јавности не делује оптимистично за младе људе;

- Поједине земље, као што су САД и Шведска, успоставиле су нове институције са задатком да препознају и одгаје будуће вође, док су друге, попут Финске, Белгије, Холандије, Немачке, Аустрије и Јапана, прибегле уметању нових програма обуке у оквиру постојећих механизма за усавршавање високих јавних службеника;
- Одрживи развој вођа је питање које захтева дужну пажњу зато што је потребно време да појединац постане довршен етички вођа, па су неке од земаља, попут САД, Велике Британије и Холандије, установиле систем за развој високих јавних службеника.⁷⁰⁴

Док репресивно настројена француска и немачка административна регулатива не помињу етичку улогу руководиоца јавне управе, одредбе ове врсте уграђене у кодекс понашања имају претежно англосаксонске земље – уз извесне разлике у садржини.⁷⁰⁵ Британски Кодекс јавне службе прилично неодређено и крајње посредно помиње обавезу руководећег слоја у погледу етичког вођства, док аустралијске Вредности јавне службе и кодекс понашања у пракси штуро уводе такву обавезу – додуше, уз стављање у изглед санкција у случају њеног неиспуњавања.⁷⁰⁶ Норвешке Етичке смернице за јавну службу и канадски Кодекс вредности и етике за јавну службу прецизно утврђују дужности високих јавних службеника на плану старања о доследној примени етичких стандарда у свакодневном раду јавне управе, и то првенствено тако што ће личним примером установити узор понашања и охрабрити редовно разматрање етичких дилема у својој организационој јединици.⁷⁰⁷ Наведена решења се чине добром праксом јер

⁷⁰⁴ “Public Sector Leadership for the 21st Century”, Public Management Service (PUMA), OECD, Paris, 2001, pp. 19–27.

⁷⁰⁵ David Hine, “Codes of Conduct for Public Officials in Europe: Common Label, Divergent Purposes”, *International Public Management Journal*, Vol. 8, No. 2, 2005, pp. 162–167.

⁷⁰⁶ Упоредити: “The Civil Service Code”, Section 5 (5) of the Constitutional Reform and Governance Act 2010, November 2010, <http://resources.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/civil-service-code-2010.pdf>; “Australian Public Service Values and Code of Conduct in Practice”, Australian Government, 1999, www.defence.gov.au/apscareers/Templates/documents/APSconductguidelines.pdf, p. 4.

⁷⁰⁷ Упоредити: “Ethical Guidelines for the Public Service”, The Ministry of Modernisation, The Norwegian Government, 7 September 2005, www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/bro/2005/0001/ddd/pdfv/281750-etiske_retningslinjer_engelsk_revidert.pdf, p. 4; “Values and Ethics Code for the Public Service”, Treasury Board of Canada Secretariat, 2003, www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/dwnld/vec-cve-eng.pdf, pp. 14–17.

поштовање кодекса јавних службеника конкретније обавезује руководиоце него стратегијски документи владе (председника) или парламента.

Систематичну етичку обуку имају само САД, Канада, Аустралија, Велика Британија, Норвешка и Шведска, док на Новом Зеланду она није обавезна. Ниједна од развијених демократија нема прокламован филозофски утемељен концепт моралног вођства, који би понудио јасне смернице о томе како се успешно суочити са изазовима моралног просуђивања у свакодневном одлучивању о сукобљеним приоритетима у обављању јавних послова.⁷⁰⁸ Незаинтересованост према развоју етичке равни вођства у јавној управи делом се може објаснити чврсто укотвљеним али погрешним митовима о вођама, које је могуће пронаћи у мњењу политичара и високих јавних службеника већине развијених демократија. Мит према којем се вође рађају а не одгајају, оправдава пасиван однос сведен на ирационално очекивање да природа „одради” своје.⁷⁰⁹ Други део објашњења за додавање мале важности етичкој обуци налази се у разлозима повезаним са политизованим институционалним амбијентом у којем руководиоци делују.

Етичко вођство у околностима политизоване јавне управе

Политизација јавне управе до крајности доведена у систему поделе плена претпоставља руководећи слој састављен од политички именованих особа оданих актуелном председнику или премијеру, који се кратко задржава на положају, има танку радну биографију у јавном сектору и, често, сиромашно руководилачко искуство. Поред наведених формално-технократских својстава, мало је вероватно да руководилац именован по страначким, кронистичким или непотистичким мерилима има суштинска својства која се приписују савременом схватању етичког вођства. Ово посебно стоји у случајевима типичним за политичку праксу појединих развијених демократија где се несметано одвија тзв. кружење елита из корпоративног света у јавни сектор и обратно. Како смо већ показали у уводном делу овог рада, иако имају заједничка обележја, разлике између јавне службе и службе у приватном сектору никако се не могу занемарити, па се сходно томе не могу ни механички изједначити захтеви које етика јавне службе поставља пред неког ко ступа на јавну дужност са захтевима пословне етике. Пословна етика као

⁷⁰⁸ Dean Geuras and Charles Garofalo, *Practical Ethics in Public Administration*, op. cit., p. 258.

⁷⁰⁹ Ibid., pp. 263–266.

партикуларна етика једног дела друштва садржи етичка правила нижег реда, те су самим тим њени захтеви слабији у односу на етичке стандарде јавне службе. Утолико ће профил руководиоца јавне управе као етичког вође у очима подређених службеника и шире јавности бити споран увек када руководилац долази из корпоративног сектора. Подсећања ради, углед корпорација код грађана током последње три декаде драстично је урушен због показане безобзирности у максимализацији профита, и то чак по цену угрожавања људског живота, здравља и животне средине.

Стављање знака једнакости између свих политизованих високих јавних службеника и неморалности било би грубо уопштавање удаљено од чињеничне истине, али је тачно да политизација подразумева унапређење посебних интереса, који не морају нужно да одражавају вољу већине исказану на изборима. Због тога увек остаје присутна подозривост према искрености политички именованих руководиоца када говоре и делују у својству етичких вођа. На пример, особа за коју сви знају да није постављена на руководиоачки положај због стручности и професионалних заслуга тешко да може да понуди такву дугорочну визију остварења јавних интереса којом ће подређени службеници бити надахнути у толикој мери да својевољно прихвате вођство те особе као истинског моралног ауторитета. Чини се да ово није могуће ни због тога што руководилац који делује искључиво у складу са партикуларним интересима не може да, без извесне количине дволичности, тврди да са остатком јавне управе дели заједничке вредности – на основу којих би требало да успостави узајамно разумевање и свакодневну комуникацију са подређеним службеницима. На трагу интуитивно наслућене дволичности оправдано се можемо запитати да ли је особа која је прихватила руководећи положај у јавној управи, упркос томе што га према мерилима професионалности или стручности не заслужује, уопште морална. Уколико је одговор одречан онда можемо разумно да претпоставимо да особа која није морално исправно одлучила када јој је положај незаслужено понуђен, неће морално исправно расуђивати ни када током вршења неправедно стеченог положаја буде требала да заступа јавне интересе. Будући да наш хипотетички кандидат није одговорно поступио када је прихватио положај упркос свести о својим мањкавостима, онда је скоро извесно да неће одговорно поступати ни када буде обављао поверене јавне послове.

Како изградња етичког вођства захтева велика улагања времена и ресурса и дугорочно планирање, мало је вероватно да је руководилац именован сходно мотивима страначке и личне оданости способан или уопште вољан да развије етички аспект властитог вођства.⁷¹⁰ У систему поделе плена руководилац је, у највећем броју случајева, само на „привременом раду” у јавној служби и као „жртва” подељене оданости лако упада у етичке дилеме. Пошто је на јавну дужност постављен да би беспоговорно спроводио вољу својих страначких колега као изабраних представника власти, руководилац ће сваку ситуацију у којој дође до супротстављања јавних и страначких интереса решавати у корист потоњих. У супротном, када би се повиновао јавним интересима на штету партикуларних ризиковао би да буде оцењен као непослушан или „бескористан”, чиме би угрозио личну каријеру и све пратеће привилегије. Претежна оданост страначким као партикуларним интересима утемељена на „дужничком” односу руководиоца и његових политичких шефова, тешко је спојива са морално исправним расуђивањем чији избор увек треба да буде универзализабилан и да укључи интересе и потребе читаве политичке заједнице. Тамо где је руководилац заробљен у односима корупцијске размене нема ни говора о моралном предузетништву и храбрости, нити о гајењу етичког поступања на нижим нивоима хијерархије властитим примером.

Политизација руководећег слоја подрива квалитет етичког вођства, а тиме посредно слаби мотивацију подређених службеника. Руководилац који даје негативан узор у виду селективног и недоследног поштовања или потпуног непоштовања етичких стандарда јавне управе обесхрабриће морално исправно делање својих службеника и изазваће код њих осећање неизвесности у погледу мерила пресудних за напредовање. Помињани феномен кружења елита највидљивији у америчком политичком систему заправо шаље поруку каријерним службеницима да су могућности за напредовање засноване на професионалним квалификацијама и заслугама значајно ограничене. Руководећи положаји „резервисани” су само за миљенике актуелног премијера или министра – било да су јавни службеници или „падобранци” ван јавног сектора. Код нижег руководиоца незадовољног слабим шансама за регуларно напредовање изостаће мотивација за савесно обављање управљачких задатака и он ће само отаљавати посао. На тај начин мањак етичког вођства производи лоше стање хијерархијских и колегијалних односа унутар управљачког слоја и нарушава

⁷¹⁰ Ibid., pp. 262–263.

вертикалну линију у давању узора и примера исправних образаца понашања подређеним службеницима, те у крајњем исходу оставља неприметан али трајан печат на административну културу. Збрка око тога како треба разрешавати етичке дилеме у обављању повереног јавног посла брзо захвата ниже нивое. Двосмислени поступци и противречно деловање руководиоца на различитим нивоима збуњују чиновнике и преусмеравају их да уместо строгог придржавања етичких стандарда прихвате прагматичну, калкулантску стратегију подражавања образаца поступања непосредно надређеног руководиоца – чак када је морално погрешан. Депривација часних службеника посвећених марљивом напредовању редовним путем слаби оданост вредностима које чиновник опажа као својствене циљевима организационог дела у којем је запослен, па тиме умањују важност коју он придаје повереним јавним дужностима и последично слабе радну мотивацију.⁷¹¹

У средишту социолошких студија организације налази се становиште да је отпор према правилима хијерархије универзално обележје савремене бирократије, као и да испољавање отпора обликује административну културу.⁷¹² Отпор може да буде последица настојања савесних службеника да са етичким обзирима обављају свакодневне професионалне задатке у ситуацији када руководећи слој шири морално погрешно поступање. На стварање погодног етичког поднебља ограничавајуће делује понашање сходно тзв. моделу самонаметнуте негативне међузависности (*self-inflicted negative interdependence*).⁷¹³ Руководилац на челу неке управе унутар министарства тежи да у што је могуће већој мери пренесе одговорност за евентуалне лоше резултате рада на њему подређене руководиоце одељења, како би избегао да министар њему припише кривицу и тиме угрози властиту каријеру. Руководиоци одељења понављају читаву игру на свом нивоу хијерархијске лествице и покушавају да кривицу за лош учинак у потпуности прикажу као производ рада службеника из њиховог одељења. На доњем крају организацијске хијерархије налазе се јавни службеници који у радном окружењу нетрпељивом према отвореној стручној расправи покушавају да од непосредних руководиоца прикрију проблеме у раду.

⁷¹¹ Bradley E. Wright, "Public Service and Motivation: Does Mission Matter?", *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 1, January–February 2007, p. 60.

⁷¹² Frans Jorna and Pieter Wagenaar, "The 'Iron Cage' Strengthened? Discretion and Digital Discipline", *Public Administration*, Vol. 85, No. 1, 2007, p. 190.

⁷¹³ James S. Bowman et al., *The Professional Edge: Competencies in Public Service*, M.E. Sharpe, Armonk (NY) and London, 2004, pp. 80–81.

Ступање у замку описаног модела понашања у крајњем исходу постаје крупан проблем који може да угрози спровођење јавне политике, и то чак у мери да непотребно однесе људске животе. Трагични примери обављања јавних послова сходно неетичним обрасцима руковођења представљају кварови који су, прво, 1986. године након лансирања довели до експлозије свемирске летелице „Челинџер” и страдања седам чланова посаде, а потом 2003. до распада летелице „Колумбија” и погибије девет чланова посаде. Извештај Председничке комисије за несрећу на свемирској летелици „Челинџер” (тзв. Роџерсова комисија) и извештај независног одбора за истрагу несреће на летелици „Колумбија” открили су да је несрећу у оба случаја посредно изазвала дугогодишња лоша пракса руковођења у Националној управи за ваздухопловство и свемир САД (*National Aeronautics and Space Administration – NASA*).⁷¹⁴ Буџетски пренапрегнут програм развоја свејс шатла, нереални циљ у погледу планираног годишњег броја летова и политички притисци да се не одлаже слање појединих летелица у свемир, утицали су на руководство НАСА да почне да се понаша сходно моделу самонаметнуте негативне међузависности и одступи од важних безбедносних провера делова конструкције летелица. У околностима смањеног буџета програма и потребног људства, руководство је настојало да највећи део одговорности за техничку равн програма пребаци на једну приватну компанију као главног извођача радова изабраног на јавном тендеру, али без надзора радова и провере безбедносног угла њиховог квалитета. Упркос озбиљним упозорењима инжењера и технолога о спором решавању уочених недостатака код појединих делова свејс шатлова и уграђених материјала, руководство је у оба случаја донело одлуку да се летелице лансирају како би председничким администрацијама показали да огроман новац уложен у тај свемирски програм доноси конкретне резултате. Политички обзир у споју са жељом за самопромоцијом врха НАСА однели су превагу над мерилима струке и јавног интереса. Цена непоштовања етичких стандарда у овом случају је неприхватљив губитак 16 живота космонаута и споредна штета у виду бацања љаге на читав научни пројекат од глобалног интереса.

⁷¹⁴ “Report of the Presidential Commission on the Space Shuttle Challenger Accident”, June 1986, <http://history.nasa.gov/rogersrep/v1ch8.htm>; “Report of Columbia Accident Investigation Board, Volume I”, The Columbia Accident Investigation Board, August 2003, http://anon.nasa-global.speedera.net/anon.nasa-global/CAIB/CAIB_lowres_full.pdf, pp. 115–118.

Приватни живот и етичко вођство

Квалитет етичког вођства посредно је одређен приватним животом руководиоца, онолико колико он повратно утиче на ваљано обављање повереног јавног посла. Сваки грађанин има уставом зајамчено право на приватност, али је то право делимично сужено за грађане који обављају јавне послове – било као изабрани или именовани функционери, или пак као професионални јавни службеници. Данас се сматра да ступање на јавну функцију или запошљавање у јавној управи само са собом подразумева прихватање суженог права на приватност. Сужено тумачење темељи се на моћи коју јавни службеници и руководиоци имају на основу поверених јавних овлашћења и чињеници да одлучују о правима и животима чланова једне политичке заједнице. Тако је у случају јавних руководиоца линија разграничења између сфере приватног и јавног одређена мером да ли нешто из приватног живота утиче на способност руководиоца да обавља поверени јавни посао.⁷¹⁵ На пример, од јавног руководиоца јавност првенствено очекује да је његово опште здравствено стање такво да не нарушава његову способност да одговорно и са дужном пажњом обавља свакодневне задатке. Руковођење захтева ненарушено ментално здравље, па ако се деси да је оно угрожено трајним стресом, посттрауматским стресним синдромом или неким другим видом смањене менталне способности, онда грађани имају право да знају за то и да затраже повлачење функционера са положаја. Слично важи и за настанак трајне или привремене али значајне физичке неспособности која омета нормалан професионалан рад.

Проблеми за процену способности за етичко вођство настају када се открије да је лични морални интегритет руководиоца нарушен узимањем наркотика, прекомерном употребом алкохолних пића, насилним понашањем, недоличним понашањем у јавности у слободно време, као нпр. коцкањем, коришћењем услуга проститутки, задуживањем код људи из криминалне средине, чињењем кривичних дела и сл. Често се као потенцијално компромитујуће у медијима наводи друштвено неприхватљиво понашање у младости. У академским и практичарским круговима не постоји сагласност у погледу исправног одговора на дилему да ли су етичке грешке начињене пре више деценија релевантни показатељи карактера јавног руководиоца и

⁷¹⁵ Judy Nadler and Miriam Schulman, "The Personal Lives of Public Officials", September 2006, Markkula Center for Applied Ethics program in Government Ethics, Santa Clara University, www.scu.edu/ethics/practicing/focusareas/government_ethics/introduction/personal-lives.html.

његове способности моралног расуђивања данас. Свакако да је неопходно поставити одређене границе у задирању анализе прошлог приватног живота, па тако не можемо као показатељ узети понашање пре тренутка сазревања личности – на пример, у детињству или основној и средњој школи. Стога америчке етичарке Џуди Недлер и Мирием Шулмен (Judy Nadler, Miriam Schulman) као ваљане смернице предлажу употребу следећа четири пробна питања: 1) да ли се руководилац и даље понаша морално погрешно; 2) да ли је руководилац лицемеран, на основу поређења онога за шта се јавно залаже и онога што је лоше учинио; 3) да ли његово понашање рађа сукоб јавног и приватног интереса (ово је предмет једног од наредних поглавља); и 4) да ли постоји неки видљив учинак лошег понашања руководиоца на опште морално поднебље у јавној управи.⁷¹⁶

Током протекле четири деценије у јавности развијених демократија је под утицајем веће бриге уређивачке политике у медијима за родну осетљивост и истраживачких продора самосталних новинара преовладао став да сексуално понашање такође представља важан део животног стила, који може да омете руководиоца у квалитетном руковођењу јавном управом.⁷¹⁷ Упркос високом општем нивоу сексуалних слобода у западним друштвима, полни чин који укључује било који вид злоупотребе сматра се дубоко неморалним без обзира да ли је почињен у приватности. Неморалност таквог сексуалног чина сматра се оправданим интересом јавности зато што извире из кршења етичких стандарда или чак из евентуалног противзаконитог карактера. Руководилац који се насилно и манипулативно понаша у најинтимнијем делу приватности, било у браку или ван њега, вероватно ће тако поступати и према подређеним службеницима, будући да се у основи сексуалних злоупотреба најчешће налази патолошка жеља за остварењем надмоћи над другим људским бићем. Тамо где се однос међу људима своди на успостављање или очување премоћи тешко да може бити речи о узорном етичком делању. Кад год се људима приписује инструментална вредност као да су предмети створени за нечију себичну употребу пориче се да су они аутономни субјекти вредни сами по себи. Са поништавањем нечије људскости престаје етичко расуђивање.

⁷¹⁶ Ibid.

⁷¹⁷ Детаљније у: Florence George Graves, "Redefining the 'Private Lives' of Public Officials", *Nieman Reports*, The Nieman Foundation for Journalism at Harvard University, Vol. 56, No. 1, Spring 2002, www.nieman.harvard.edu/assets/pdf/Nieman%20Reports/backissues/02spring.pdf, pp. 69–72.

Пракса развијених демократија открива да је граница између приватности и јавне дужности руководиоца прилично растегљива и да посредно зависи од образаца понашања преовлађујућих у националној култури и општеприхваћених схватања о томе где почиње и где се завршава нечији приватан живот. Где онда треба повући границу између онога што је у животном стилу руководиоца важно за квалитет његовог етичког вођства и онога што није? Денис Томпсон (Dennis F. Thompson) наводи садржинска и процедурална мерила као основне смернице којима се ваља управљати при мешању у приватност руководиоца и службеника.⁷¹⁸ У јавност треба изнети само онај део приватности који је повезан са квалитетом обављања повереног јавног посла. Са вишим положајем у управној хијерархији расте и потреба да се више зна о приватним чињеницама релевантним за јавну дужност, као и да круг особа које знају буде шири. У погледу процедуралних мерила, мешање у приватни живот не сме да буде произвољно и предубоко, нити сме да се изводи законски недозвољеним или друштвено неприхватљивим методама. Томпсон сматра да се у приватност руководиоца треба уплитати само методама које подразумевају минималан продор, знање и свест руководиоца о продору и јасно разликују понашање које јесте легитиман предмет бриге јавности од онога које то није.

Закључак

Теоријски модел дихотомије између политике и администрације чини се да није могуће у чистом облику преточити у стварност политичког живота, јер су високи јавни службеници по опису поверених надлежности стални учесници не само процеса примене него и процеса стварања закона, јавних политика и програма у својству саветодаваца и стручњака за технички аспект јавних послова. Пошто руководећи слој јавне управе делује у политички дефинисаном амбијенту, идеал политичке неутралности није могуће остварити, нити би то можда било пожељно са становишта делотворне демократске контроле руководиоца као посредних извршилаца воље грађана. Због тога смо критичко пропитивање испуњености претпоставки етички утемељеног руковођења као једног од стубова интегритета јавне управе засновали на становишту о неопходности равнотеже у политичко-управној повратној петљи. Равнотежа у међудејству изабраних носилаца власти и

⁷¹⁸ Опширније о мерилима видети у: Денис Ф. Томпсон, *Политичка етика и јавна служба*, op. cit., стр. 187–211.

руководилаца у јавној управи могућа је само ако ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења онемогућавају било који вид политизације јавне управе. Дугорочно гледано, једино односи равнотеже у политичко-управној повратној петљи творе окружење погодно за морално исправно поступање јавних службеника.

Анализа најутицајнијих модела организације јавне управе показује да нормативна и институционална решења примењена у развијеним демократским порецима и стварно стање односа руководећег слоја јавне управе и изабраних представника власти, не јамче равнотежу у њиховим међусобним односима. Тренд појачане политизације у континенталним западноевропским земљама попут Француске, Немачке и Белгије само је најсвежија допуна дуге политичке и административне традиције снажног мешања странака владајућих коалиција у управне послове. Насупрот томе, талас политизације у англоамеричким и нордијским земљама није никада био условљен политичко-управном традицијом, већ је оправдаван жељом изабране власти да осигура доследно спровођење реформи јавног сектора у околностима примене модела новог јавног руковођења. Политичке елите су ново јавно руковођење представиле као решење за очигледне дисфункционалности у спровођењу јавних политика и програма, које би требало да поправи приступ грађана јавним робама и услугама и у будућности поврати поверење у институције демократског поретка. Скорија истраживања нису потврдила упорно брањено образложење политичара. Упоредно истраживање поверења јавности у политичаре и јавне службенике у развијеним европским земљама показало је да грађани имају далеко виши ниво поверења у јавну администрацију него у политички врх, те да не постоји непосредна корелација између обима и дубине спроведених реформи ради увођења метода новог јавног руковођења и поверења у политичаре.⁷¹⁹ Поверење у изабране органе власти није опало због „непослушности” каријерних високих руководилаца у јавној управи. Напротив, према налазима појединих студија страначки кадрови су остварили систематски лошије менаџерске резултате од руководилаца изабраних из редова каријерних чиновника.⁷²⁰

Оправдавање политизације неопходношћу ефикасније контроле рада руководећег слоја јавне администрације није одрживо јер је сваки јавни службеник без обзира на

⁷¹⁹ Luc Rouban, “Political–Administrative Relations”, op. cit., pp. 274–275.

⁷²⁰ Paul R. Verkuil, *Outsourcing Sovereignty*, op. cit., p. 165.

положај у хијерархији дужан по одредбама устава и закона да спроводи јавну политику усвојену у изабраним органима власти и уз поштовање јавног интереса. Одступање руководиоца јавне управе од слова закона или циљева и начела усвојене ресорне политике и програма, као и лоши резултати рада јавних службеника у његовој надлежности, довољни су разлози сами по себи да се он позове на одговорност. Стога није потребно да се нормативно уређена спољна одговорност појачава растегљивим и стога злоупотребама подложним мерилима као што су страначка припадност или оданост. Посматрано са становишта етике јавне управе, политизацију са врха у виду страначки мотивисаних именована у врху чиновничког апарата пре треба сагледати као покушај приватизације дела јавних овлашћења и маргинализације политички неутралних професионалних службеника, односно оних који нису желели или успели да синхронизују ставове са владајућом странком или коалицијом. Међу политичарима је до крајности доведена прагматска филозофија владавине сажета у изреци „немој да ми говориш зашто нешто не треба да урадим, него ми реци како то да урадим”. Груба политичка инструментализација чиновника садржана у овој изреци јасно показује одсуство моралног расуђивања, односно његову скрајнутост. „Зашто” неког смера делања у политичко-управном процесу више се ни не разматра, него само то како постићи жељени исход – по сваку цену. Стога не чуди што, на пример, британски јавни службеници и аналитичари опажају политизацију као прикривен напад на традицију и вредности професионалне јавне управе сажете у дужности да „увек говори истину властима”, која се одувек тумачила као један од суштинских елемената националне конституционалности.⁷²¹

Јавна управа као ризница рационалног и објективног управљачког искуства представља противтежу неумереном ентузијазму, наивности или злонамерности изабраних представника власти. Чак и најблажи метод тзв. политизације која потиче са дна, у виду стварне или привидне добровољне оданости владајућем виђењу ресорне јавне политике, уноси неравнотежу у политичко-управну повратну петљу уколико се остварењем тог виђења нарушава добробит већине чланова једне политичке заједнице. Пристрасно заступање владајућег виђења ресорне јавне политике које занемарује етичке обзире отвара простор за давање предности партикуларним на штету јавних интереса и тиме потенцијално разара окружење

⁷²¹ Charlotte Sausman and Rachel Locke, “The British civil service: Examining the question of politicisation”, *op. cit.*, p. 121.

погодно за морално исправно деловање подређених јавних службеника. „Прагматични” чиновници приклониће се ставовима надређеног руководиоца у настојању да тиме остваре личну корист, „неутрална” већина избегаваће да укаже на уочене мањкавости усвојених прописа и програма, а само ће честити појединци ризиковати да падну у немилост ради заштите јавних интереса.

Занемаривање идеје о политичкој неутралности јавних службеника уводи јавни сектор у „спиралу” политизације, јер ће свака наредна влада, природно, настојати да именовањем својих кадрова на руководилачке положаје уклони утицај претходника. Превласт политичког утицаја у јавним службама поставља питање њиховог несметаног функционисања приликом сваке промене у власти. Високи јавни службеници ће у ишчекивању става нове изабране власти према њима избегавати да предлажу нове и креативне ствари, него ће посао одрађивати рутински. За руководиоце запослене за мандата претходне владе на основу политичке подобности јавља се оправдана сумња да ће одано и ефикасно служити новој влади. Сумњу додатно појачава могућност да такви службеници ради остваривања противуслуга које дугују припадницима бивше владајуће елите осујете спровођење политике нове владе, посебно ако је утемељена на другачијем политичком опредељењу и програму.

Политизација јавних служби ствара погодно тле за одступање од захтева јавног интегритета највише кроз пружање политичке заштите одабраним високим службеницима, који при вршењу јавних овлашћења првенствено воде рачуна о интересу странке која их је поставила на положај или уз чији су пристанак или помоћ добили намештење. Руководилац као противуслугу добија заштиту политичких моћника уколико се огреши о јавни интерес, професионалне стандарде или закон. Минималан ризик од откривања и кажњавања незаконитог деловања рађа јак подстицај да се лична корист оствари управо кроз злоупотребе. Додатни подстрек високим јавним службеницима да се упусте у корупцијску праксу пружа променљива природа политичког именовања, везана за динамику промена у власти. Ограничено трајање мандата буди нагон за брзим богаћењем, сходно геслу „зграби и бежи”. Високи руководиоци у јавној управи постају учесници „корупцијске игре” и пристају на својеврстан закон ћутања, типичан за криминално удрживање.

Заштита политички именованих руководиоца који су се огрешили не само о закон већ и о елементарне моралне норме демократске политичке заједнице ометају

успешно извршавање појединачних задатака у оквиру јавних послова, подривају способност јавне управе да спроводи усвојене јавне политике и на дужи рок корозивно делују на оданост јавних службеника општем добру. Можда најбољу илустрацију дају два примера из САД. Џорџ Буш млађи (George W. Bush) је јула 2007. године преиначио казну од 30 месеци затвора бившем службенику Беле куће Луису Либију (I. Lewis Libby Jr), правоснажно осуђеном због лажног сведочења на суду и ометања кривичног поступка у случају одавања државне тајне о идентитету једног агента ЦИА.⁷²² Либи је дуги низ година службовао у Стејт департменту, да би у раздобљу од 2001. до 2005. обављао дужности помоћника потпредседника САД за послове националне безбедности и шефа његовог кабинета, а потом је био високорангирани службеник у Извршној канцеларији председника САД. У уводном поглављу овог рада посвећеном управном дефициту савремене јавне управе навели смо пример морално погрешног поступања америчке Савезне агенције за управљање ванредним ситуацијама (FEMA) у време разорног удара урагана „Катрина” на Њу Орлеанс. Тадашњи директор Агенције Мајкл Браун начинио је низ пропуста у руковођењу евакуацијом локалног становништва и у организовању прве помоћи угроженима. Савезна агенција за управљање ванредним ситуацијама је позната као владина агенција са највећим бројем политички именованих руководилаца, и то по дубини читаве хијерархије Агенције.⁷²³ За разлику од случаја Луиса Либија који је оголио моћ неформалних односа и њихову претежност над часним обављањем јавних послова, политизација у примеру Мајкла Брауна онеспокојава не толико због подривања професионалности и угледа Агенције колико због штетног учинка у виду непосредног угрожавања живота и здравља великог броја људи.

Неславно руковођење Брауна Савезном агенцијом за управљање ванредним ситуацијама сведочи о томе како пракса политички мотивисаних именовања удаљава високе јавне службенике од улоге моралних агената и драстично умањује способност за етичко вођство. Уместо да је поступао тако да предводи грађане у спасавању унесрећених у урагану – а пружање помоћи у невољи један је од темељних налога морално исправног живота у заједници, амерички руководилац се понашао крајње егоистично и незаинтересовано као да је особа која нема никакве везе са трагичним догађајем, а не челник државног органа чији је основни задатак

⁷²² Richard D. Hartley, *Corporate Crime: A Reference Handbook*, op. cit., p. 55.

⁷²³ Paul R. Verkuil, *Outsourcing Sovereignty*, op. cit., pp. 165–166.

управо да спречи и умањи последице природних непогода по животе и имовину грађана. Способност да се дела у складу са етиком јавне управе очигледно не проистиче механички из саме чињенице да неко обавља јавну дужност. Руководилац не постаје морални извршилац по „сили” челног положаја у хијерархији административног апарата, већ тако што личним примером показује приврженост етичким стандардима. Зато је поред познавања моралних начела и норми и дедуктивне способности које омогућавају њихову правилну примену на конкретне ситуације, за ваљано морално просуђивање једнако важан лични карактерни профил – на шта нас стално изнова упозорава модел етике врлине. За неког руководиоца можемо да кажемо да поседује моралне врлине за јавну службу када је свеобухватни квалитет изврсности његовог карактера изражен у дугорочном настојању да из навике поступа са бригом према остварењу туђе добробити. Само када поседује овако дефинисану моралну врлину руководилац стиче веродостојан ауторитет неопходан да запослене у јавној управи увери да га следе у морално исправном обављању професионалних задатака.

Старогрчки филозофи су са правом говорили да се морална врлина не добија рођењем, већ се усађује васпитањем и одгајањем. Тако се и морално исправно расуђивање у обављању јавних послова учи кроз теоријске поуке и вежба у конкретним ситуацијама. Ипак, критички преглед сведочи о великим разликама у изгледу нормативног и институционалног оквира у развијеним демократијама који би требало, превасходно кроз сталну етичку обуку, да осигура квалитетно етичко вођство руководилачког слоја јавне управе. Упркос јасно утврђеним међународним стандардима о улози руководиоца као узора професионалног и етичког понашања подређеним службеницима, анализа најутицајнијих модела организације јавне управе открива да се само у малом броју демократских поредака, углавном у англосаксонској и делом скандинавској административној традицији, систематски развија етичка димензија вођства. У земљама са традиционално присутном политизацијом, попут нпр. Француске и Немачке, ово питање се ни не помиње – уз изузетак САД.

Морално исправно промишљање обављања јавних послова мора да одликује доброг руководиоца у јавном сектору и да служи као узор професионалног расуђивања и

понашања подређеним службеницима. Занемаривање систематског развоја етичког вођства у редовима високих јавних службеника стога не погодује гајењу доброг етичког поднебља у јавној управи. Услед лошег етичког вођства или његовог мањка запослени неће умети да у конкретним ситуацијама остваре реципрочност моралних норми, која би требало да служи као мерило поступања према другим грађанима као члановима политичке заједнице. Уколико изабрани представници власти политички мотивисаним притисцима на руковођење организацијама и телима у јавном сектору додатно наруше опште етичко поднебље, мало је вероватно да ће руководиоци спроводити јавне политике, бринути о оптималном трошењу заједничких ресурса и остваривању основних слобода и људских права, како би постигли циљеве од општег интереса за политичку заједницу.

Односи неравнотеже у политичко-управној „повратној петљи” на штету политичке неутралности високих јавних службеника и недовољно изграђена или слаба етичка димензија вођства дугорочно смањују квалитет праксе руковођења као једног од потпорних стубова интегритета у јавној управи. Политички пристрасно руковођење јавном управом без својстава етичког вођства неспојиво је са доследним поштовањем деонтолошког модела и модела етике врлине као филозофског оквира морално исправног обављања јавних послова. Пристрасно обављање поверених јавних послова супротстављено је моралној обавези доследног поштовања начела и дужности дефинисаних демократским вредностима, концептом добре управе и садржајем грађанских и осталих људских права. Сама идеја пристрасног делања у себи носи одступање од објективног и општеприхваћеног мерила, па је мало вероватно да може код руководећег слоја и подређених јавних службеника да трајно развије диспозицију за врлине које треба да красе грађанина у јавној служби. Добре карактерне особине усмерене на саосећајно, добронамерно и непристрасно просуђивање о примени начела остају неразвијене или скрајнуте. Тиме се отвара простор за појаву и ширење корупцијских образаца понашања у јавном сектору, посредно смањује квалитет пружања јавних услуга, а обликовање и спровођење јавних политика уподобљава партикуларним интересима.

3.2. Унутрашњи механизми за утврђивање одговорности

Човек има одговорност, а не власт.
изрека северноамеричких домородаца

Феномен политизације разматрали смо у претходном поглављу у контексту квалитета руковођења јавном управом и кроз појам спољне одговорности као обавезе јавних службеника да изабраним органима власти – а у крајњој инстанци грађанима – полагају рачун за обављање поверених дужности. Видели смо да је спољна одговорност заправо облик колективне одговорности која се приписује различитим организационим јединицама у јавном сектору као посебним функционалним целинама састављеним од хијерархијски повезаних руководиоца и службеника. У овом поглављу тежиште анализе померамо на појам личне (појединачне) одговорности (*responsibility*), којом је обухваћена субјективна, унутрашња димензија способности и воље чиновника да као појединац извршава конкретне професионалне задатке (дужности) проистекле из поверене јавне службе. Концепт личне одговорности се по дефиницији односи на све јавне службенике без обзира на место на хијерархијској лествици, а тиме и на сваког руководиоца узетог као појединачног делатника. Примењен у овом истраживању на унутрашње механизме за утврђивање одговорности, концепт се једино не односи на највише руководиоце у јавној управи о чијој одговорности непосредно одлучују изабрани органи власти, будући да их они и именују и разрешавају.

Полазна претпоставка садржана у појму личне одговорности састоји се у тврдњи да је јавни службеник као делатник морално одговоран за све своје добровољне радње: слободна воља иде скупа са свешћу о последичном деловању мисли и одлука, односно начињених избора о правцу (не)деловања. Само особа која је имала могућност да чини другачије, а није тако поступила, сматра се одговорном. Ако делатник предвиди као вероватне извесне штетне последице свога (не)чињења или одлучивања о (не)чињењу и, упркос томе, настави да поступа тако да настану те последице, онда су оне посредно намераване.⁷²⁴ Лична одговорност укључује аутономију делатника и његову способност да на основу сопствених увида сâм себе мотивише, надзире и уређује своје понашање, како би ускладио делање са моралним

⁷²⁴ Џон Меки, *Етика*, op. cit., стр. 209.

стандардима.⁷²⁵ Утолико се од јавног службеника очекује да као морално зрео појединац сâм прихвати моралне норме, без или пре употребе икакве спољне принуде и полагања рачуна неком спољном ауторитету. Самим чином избора јавне службе као професије чиновник суштински прихвата одговорност као пратиоца овлашћења и надлежности која су му поверена у оквиру радног места. Стога се оправдано може установити тесна веза између преузете одговорности и личног доприноса у очувању интегритета јавне службе.⁷²⁶

Највећи број јавних службеника тежи да прихвати изречена и прећутна очекивања организационог дела јавне управе у којем раде, проистекла из његове функционалне структуре и административне културе.⁷²⁷ Очекивања често укључују мале и велике компромисе са преовлађујућим нормама, али чиновник може да их у појединим случајевима доживи као напад на карактер. Према налазима више студија спроведених у САД током последње декаде, одступање од етичких стандарда ради напредовања и трпељив став према онима који то чине представљају највеће изазове са којима се запослени суочавају на радном месту, посебно запослени са краћим радним стажом.⁷²⁸ Када се то догоди, прве уобичајене реакције службеника су љутња, туга, неверица, разочарење. Ипак, службеник може да се постепено прилагоди обрасцима морално погрешног понашања затеченим у радном окружењу, али тада постаје само зубац на точкићу бирократске машинерије. Јаз између лоших исхода деловања једне организације и добрих појединачних намера запослених често присутан у пракси, као да намеће претпоставку да јавном службенику као индивиду није могуће приписати одговорност за нешто што није била његова лична намера. Сложеност савремених процеса обликовања и спровођења јавних политика и програма одиста може да наведе на погрешну помисао да се рађа проблем тачног утврђивања појединачне одговорности – тзв. проблем бројних руку (*many-hands problem*), јер је често тешко установити појединачне доприносе у настанку штетних исхода.⁷²⁹

⁷²⁵ Thomas Bivins, "Responsibility and Accountability", in: Kathy Fitzpatrick and Carolyn Bronstein (eds), *Ethics in Public Relations: Responsible Advocacy*, SAGE Publications, Thousand Oaks (CA), 2006, p. 22.

⁷²⁶ James Svara, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., p. 27.

⁷²⁷ Dean Geuras and Charles Garofalo, *Practical Ethics in Public Administration*, op. cit., p. 112.

⁷²⁸ Carol W. Lewis and Stuart C. Gilman, *The Ethics Challenge in Public Service*, op. cit., pp. 102, 117.

⁷²⁹ James Svara, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., p. 37.

Изнета аргументација опасна је зато што индивидуалну одговорност замењује колективном, односно „распршује” је подједнако на све чланове колектива, па нема конкретног носиоца одговорности нити пратеће санкције. Тиме се нарушава сâма идеја одговорности као вољног чина морално зрелог појединца. Везе учесника у ланцу одлучивања са нежељеним резултатима се замагљују, што постепено и неприметно код јавних службеника изазива етичко „слепило”. На опасне последице етичког слепила упозорава британски професор филозофије Дерек Парфит (Derek Parfit) тврдњом да је појединачна радња лоша, чак иако не може да нанесе штету другоме, уколико представља део низа радњи које заједничким дејством могу да произведу штету за друге – будући да данас одлука појединца погађа далеко већи број људи него што је био случај пре 100 и више година.⁷³⁰ Због тога је за анализу одговорности у деловању јавне администрације као институције политичког система од виталне важности доследна примена приступа који испитује личну одговорност јавних службеника на свим нивоима хијерархије. Као пригодне путоказе на путу ка испуњењу личне одговорности Керол Луис и Стјуарт Гилман саветују чиновнике да никада не избегавају одговорност тако што ће се сакрити иза властитог незнања, самоодбране или неспособности, одлука надређеног, учинка подређених, преовлађујућих неформалних образаца понашања у организацији или описа радног места.⁷³¹ Сама идеја јавне службе утемељене на заштити и остварењу јавног интереса наговештава да појединачна одговорност у себи не садржи само одговор на питање шта је учињено, него и како је то учињено. Према мишљењу америчког теоретичара јавне управе Ерона Вилдавског (Aaron Wildavsky), у тумачењу одговорности другоразредно питање је колико квалитетно службеник постиже циљеве, а прворазредно – које циљеве је исправно одабрати за остварење.⁷³²

Уместо да као некада служи државном врху као челу ланца командовања чиновничким апаратом, најважнија обавеза савременог јавног службеника је да служи грађанима. Према Терију Куперу, тешкоће етички исправног расуђивања у двојакој моралној стварности административног окружења управо извиру из

⁷³⁰ Денис Ф. Томпсон, *Политичка етика и јавна служба*, op. cit., стр. 72.

⁷³¹ Опширније у: Carol W. Lewis and Stuart C. Gilman, *The Ethics Challenge in Public Service*, op. cit., pp. 103–109.

⁷³² Aaron Wildavsky, “What Is Permissible So That This People May Survive?: Joseph the Administrator”, *PS: Political Science and Politics*, Vol. 22, No. 4, December 1989, p. 787.

чињенице да се променила хијерархија личне одговорности.⁷³³ Зато је очекивање јавности усмерено на рад јавне управе засновано на моралним изборима који ће чврсто подржати темељне демократске вредности, а не на механичком поступању према прописима и правилима. На Куперово становиште наслања се идеја Кевина Кирнза (Kevin Kearns) о окружењу одговорности као констелацији снага – правних, политичких, социокултурних и економских – које притискају организације и људе запослене у њима како би их охрабриле да учествују у једним активностима, а да се уздржавају од учешћа у другим.⁷³⁴ Окружење одговорности одсликава вредности и односе између јавних службеника, руководиоца и грађана, а интернализоване норме, ставови запослених и јавно мњење скупа утичу на квалитет рада појединаца и организације као целине.

Због тога је циљ утврђивања појединачне одговорности у области рада јавне администрације да се установи да ли је, и ако јесте у којој мери, неки чиновник поступао у складу са јавним интересом, начелима демократије, владавине права, јавности, непристрасности, ефикасности, предвидљивости, те посвећености и отворености према грађанима, као и да ли је постигао добре резултате у раду.⁷³⁵ У темељу свих механизма стоје строго прописане, формалне процедуре односно њихова сврха је да у крајњој линији осигурају да се службеници придржавају начела „управљање посредством права”, како би се ефикасно заштитили јавни интерес и права појединаца.⁷³⁶ Поступање у складу са уставом и законом темељно је начело деловања јавне управе и његово важење је изнад одговорности према надређеном, колегама или подређеном, као и изнад оданости политичкој странци на власти.⁷³⁷

Разлози за покретање поступка за утврђивање одговорности подударaju се са основним и пратећим облицима кршења етике јавне управе описаним у поглављу 2.1,

⁷³³ Kathe Callahan, *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability, and Participation*, Auerbach Publications, Boca Raton (FL), 2007, p. 111.

⁷³⁴ Опширније о окружењу одговорности видети у: Kevin P. Kearns, *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*, John Wiley and Sons, New York, 1996.

⁷³⁵ Gerrit S. A. Dijkstra, “Civil Service Systems and Responsibility, Accountability and Performance: A Multi-dimensional Approach”, in: Jos C. N. Raadschelders, Theo A. J. Toonen, Frits M. Van der Meer (eds), *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*, op. cit., pp. 216–229; “European Principles for Public Administration”, op. cit., p. 12; James Svara, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., pp. 28–35.

⁷³⁶ “European Principles for Public Administration”, op. cit., pp. 12–13.

⁷³⁷ Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System — TI Source Book 2000*, op. cit., p. 179.

па их овде нећемо поново наводити и описивати. Премда у националним законима и подзаконским актима развијених демократија који уређују поступак утврђивања појединачне одговорности то није изричито наведено, уочљива је подела на веће и мање прекршаје етичких стандарда. Подела по тежини почињеног прекршаја прати поделу на основне и пратеће облике нарушавања етичких стандарда, па се већим прекршајима сматрају облици из прве групе а мањим они који припадају другој групи. Већи прекршаји су често и предмет кривичне одговорности, чијим се утврђивањем баве полиција и правосуђе односно механизми спољне контроле рада јавне управе. Најчешћи разлог за покретање унутрашњег механизма за утврђивање појединачне одговорности је оправдана сумња да је почињен неки од мањих прекршаја етичких стандарда, за које се изричу само дисциплинске казне.

Лош учинак у извршавању свакодневних професионалних задатака пример је мањег прекршаја етичких стандарда који показује да понекада није лако установити јасну узрочно-последичну везу између резултата рада и појединачне одговорности. Лош учинак неког чиновника не мора нужно да буде плод лошег личног става према радним задацима или нагомиланих проблема у приватном животу. Неспособност чиновника да у року и квалитетно обави поверени посао може да буде последица невештог руковођења и неспособности надређеног руководиоца да ефикасно организује тимски рад службеника из организационе јединице којом управља. Оптерећивање службеника преко оптималне радне норме може да буде повезано са личном амбицијом руководиоца са нижег нивоа хијерархије да повећање продуктивности прикаже својим претпостављенима као лични успех у руковођењу, те да тако сâм себе „препоручи” за унапређење. Када су послом преоптерећени само поједини службеници унутар једне организационе јединице, онда може бити говора о прикривеном покушају руководиоца да злоупотребом дискреционог права у погледу расподеле радних задатака фаворизује миљенике тако што ће им додељивати мање посла и посредно их тиме приказати као успешније раднике. У крајњој линији, постављање тешко остваривог мерила радног учинка само једном службенику може да се доведе у везу са скривеном намером руководиоца да се отараси баш тог запосленог, мотивисаном личном осветом или било којим другим разлогом неутемељеним у професионалним и етичким стандардима. Пристрасно руковођење рађа лошу радну атмосферу и погоршава колегијалне односе, што на дужи рок смањује учинак нефаворизованих, поштених јавних службеника.

Најекстремнији разлог за лош учинак је пракса руководиоца да игнорише и заташкава пријављене случајеве сексуалног узнемиравања.

Описани разлози сведоче о томе да највећу појединачну одговорност у јавној администрацији носе управо руководиоци, пошто је разумно претпоставити да су у најбољем положају да властитом одлуком покрену спровођење низа мера које могу у крајњем исходу да нашkode интересима једне политичке заједнице. На пример, руководиоца неког организационог дела јавне управе може да буде свестан да широко дефисана дискрециона овлашћења нижих службеника погодују појави корупције или неког другог вида морално погрешног понашања, а да упркос томе не обавести ресорног министра или парламент нити предложи измену одговарајућег прописа. На тај начин, премда није формално починио кривично дело нити прекршио ниједну одредбу неког конкретног прописа, руководиоца је ипак морално одговоран јер је услед немарности толерисао околности које омогућавају или подстичу појаву нерегуларности и тиме значајно ослабио интегритет подређених службеника.

Одговорност се може утврђивати посредством више врста поступака: жалбеног поступка грађана пред вишом управном инстанцом, поступком пред управним судом, кривичним поступком, покретањем жалбеног поступка пред заштитником права грађана (омбудсманом), пријаве надлежним инспекцијским органима, оснивања посебних *ad hoc* тела, редовног надзора парламентарних одбора итд. Овде ће бити речи искључиво о унутрашњим механизмима утврђивања одговорности и санкционисања прекршаја смештених у самој јавној администрацији, јер су спољни механизми контроле предмет разматрања посебног, четвртог дела овог истраживања. Према међународним стандардима, за ваљано утврђивање личне одговорности у јавној управи неопходне су процедуре за надзор, пријављивање и истраживање случајева кршења правила кодекса понашања, те административне и дисциплинске мере које треба да обесхрабре нерегуларности.⁷³⁸ Прва процедура коју ћемо размотрити је механизам за заштиту службеника који пријаве постојање нерегуларности у раду јавне управе.

⁷³⁸ Упоредити: “Principles for Managing Ethics in the Public Service”, *op. cit.*, p. 5; “Model code of conduct for public officials”, *op. cit.*, p. 5.

3.2.1. Заштита „дувача у пиштаљку”

Уже и шире схватање појма „дување у пиштаљку”

Неопходан предуслов за ефикасно утврђивање појединачне одговорности ради очувања интегритета јавне управе је заштита „дувача у пиштаљку” (енг. *whistleblower*), односно службеника који одлучи да пријави злоупотребе или грешке претпостављеног или колеге, које могу да нашкоде јавним интересима.⁷³⁹ Мада на први поглед делује слично, заштита „дувања у пиштаљку” не може се поистоветити са заштитом слободе говора и изражавања. Када пријављује морално рђаво поступање јавни службеник заправо даје на увид информацију оперативне природе која му је доступна на основу поверених јавних овлашћења и делокруга рада, а не властито виђење информације доступне грађанима, на пример, о садржају неког закона или јавне политике.⁷⁴⁰ „Дување у пиштаљку” ваља разликовати од подношења притужбе унутрашњим каналима комуникације са претпостављеним руководиоцем. Вођен осећањем оданости организационом делу јавне администрације у којем ради, јавни службеник настоји да се уочени етички проблем разреши унутар колектива обавештавањем надлежних руководилаца. Само када подношење притужбе не уроди плодом, односно када руководилац одлучи да не предузме мере за решавање пријављеног проблема, стиче се разлог за узбуњивање органа спољне контроле, представника владе, парламента, медија или читаве јавности.

Амерички теоретичар јавне управе Џејмс Свара сматра да је неопходно да се стекне више околности да би се јавни службеник одлучио да „дуне у пиштаљку” и да би овај хвале вредан гест професионалне и грађанске храбрости имао добар исход. Свара саветује будућег узбуњивача да треба да буде сигуран да постоји стваран проблем у раду организационог дела јавне управе где је запослен који захтева упозорење ради хитног решавања. Службеник треба да пријави само проблем који се налази у његовом делокругу рада и о коме му је у потпуности познато чињенично стање, а никако да делује на основу гласина о томе шта се дешава у неком другом организационом делу. „Дување у пиштаљку” никако не сме да буде мотивисано и

⁷³⁹ Александар Фатић, „Дување у пиштаљку”, у: Добривоје Радовановић и Александра Булатовић (урс), *Корупција*, Центар за менаџмент и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2005, стр. 311–327.

⁷⁴⁰ Denis L. Dresang, *Public Personnel Management and Public Policy*, Longman, New York et al., 2002, p. 47.

вођено личним антипатијама које узбуњивач гаји према колегама или руководиоцима умешаним у примећене нерегуларности. Једини мотив треба да буде служење јавном интересу, а циљ указивање на садржај морално погрешног поступања, а не на личности самих виновника погрешног поступања. Ипак, Свара износи и разлоге зашто је понекада нужно заобићи унутрашњу процедуру подношења жалбе. Потенцијални узбуњивач најпре не зна каква ће бити реакција претпостављених и колега. Уколико су они део проблема на који поштени службеник жели да укаже онда је у изгледу да ће руководиоци покушати да прикрију етички проблем тако што ће хитро извршити одмазду над узбуњивачем. У том случају, пред „дувачем у пиштаљку” поставља се дилема да ли уопште вреди известити руководиоца за којег постоји основана сумња да је и сâм део проблема, посебно ако је он једини руководилац који је надлежан за пријем жалби. Такође, само трајање интерне процедуре за жалбу оставља додатно време за делотворно заташкавање нерегуларности.⁷⁴¹

Шире схваћено, „дување у пиштаљку” обухвата и одбијање чиновника да учествује у радњама које садрже елементе кршења прописа и етичких стандарда, сведочење на суђењу и достављање информације о злоупотребама у јавној управи медијима.⁷⁴² У развијеним демократијама са јаком традицијом управног права, јавни службеници сnose пуну личну одговорност за законитост радњи које предузимају у оквиру делокруга поверених јавних послова, чак и у случају да им је надређени руководилац наредио да незаконито поступе. Према стандардима етичког поступања у јавној управи општеприхваћеним на глобалном плану, сваки службеник од којег неко од претпостављених или колега затражи да поступи на незаконит, неисправан или неетичан начин у примени поверених јавних овлашћења требало би да то пријави одговарајућем државном органу.⁷⁴³ На пример, у Немачкој чиновник има свеобухватну обавезу да непосредно претпостављеном руководиоцу без одлагања уложи представку увек када се суочи са моралном дилемом између поштовања

⁷⁴¹ Околности за и против „дувања у пиштаљку” као првог одговора службеника на уочено неетично понашање наведене су према: James Svara, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., pp. 117–118.

⁷⁴² James Svara, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., p. 116.

⁷⁴³ “Model code of conduct for public officials”, op. cit., p. 5.

прописа и законитости спровођења налога са вишег нивоа хијерархије.⁷⁴⁴ У случају да непосредан руководиоца ипак подржи налог који се коси са прописима и етичким стандардима, обојица се обраћају следећем вишем руководиоцу. Ако и виши руководиоца подржи спорну одлуку, јавни службеник је дужан да је спроведе, осим уколико тиме не би починио кривично дело, административни прекршај или погазио људско достојанство. Након спровођења спорног налога у дело против јавног службеника не може бити покренут дисциплински поступак нити се он може сматрати законски одговорним.

Поступак пријављивања морално погрешног понашања и механизам заштите „дувача у пиштаљку”

Поступак пријаве кршења етичких стандарда и заштита узбуњивача прописани су у скоро половини земаља чланица ОЕСД одредбама једног од следећих закона: закона о јавној управи, закона о раду, кривичног закона или закона о кривичном поступку.⁷⁴⁵ САД су биле прва земља која је успоставила посебан нормативни и институционални оквир за свеобухватно бављење питањем „дувања у пиштаљку” и данас, поред Велике Британије, представља узор и предводника у овој области. Законом о заштити дувача у пиштаљку (*Whistleblower Protection Act*) усвојеним 1989. године основана је Канцеларија посебног саветодавца (*Office of Special Counsel*) као независна савезна агенција са истражним овлашћењима. У појединим земљама питање пријављивања злоупотреба и заштите узбуњивача детаљније је уређено подзаконским актима. На пример, у Аустралији је поступак пријављивања морално рђавог поступања уређен законом и интерним правилима о раду јавне управе, и то тако што виши правни акт садржи најмање захтеве у погледу пријављивања нерегуларности и заштите дувача у пиштаљку, а руководиоцима организација и тела у јавном сектору је остављено да нижим актима подробније уреде изглед процедуре.⁷⁴⁶

Преглед националних нормативних решења показује да се развијене европске земље могу раздвојити у две групе држава: 1) државе са посебним законима којима је

⁷⁴⁴ *The Federal Public Service*, Federal Ministry of the Interior, Federal Republic of Germany, May 2009, www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/2009/oed.pdf?__blob=publicationFile, p. 42.

⁷⁴⁵ “Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, OECD, Paris, 2000, www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/03/8.-OECD_ethic-measures-case-studie_00.pdf, p. 54.

⁷⁴⁶ “Australian Public Service Values and Code of Conduct in Practice”, Chapter 17: Whistleblowing, November 2009, Australian Government, www.apsc.gov.au/values/conductguidelines19.htm.

уређена заштита „дувача у пиштаљку”, попут Велике Британије, Француске, Холандије и Норвешке; и 2) државе које су ово питање регулисале статутарним одредбама јер још увек немају посебно законодавство, или су покренуле поступак за његову израду и усвајање, као што су Немачка, Аустрија, Данска и Шведска.⁷⁴⁷ Подробнија упоредна анализа открива да у првој групи земаља једино закони Велике Британије и Норвешке свеобухватно дефинишу предмет пријављивања у погледу врсте морално рђавог понашања – а од ваневропских земаља САД, Канада, Аустралија и Нови Зеланд. Додуше, амерички Закон о заштити дувача у пиштаљку ограничава предмет пријављивања у једном делу само на крупне случајеве рђавог руковођења, чиме се отвара простор за растегливо тумачење појма „крупан случај” будући да законским одредбама није уопште објашњено својство „крупног”. Предмет пријаве могу бити прекршај закона, подзаконских аката и правила етичког кодекса, лоше управљање, проневера буџетских средстава или ненаменско располагање јавним добрима, опасност по јавно здравље и угрожавање људске безбедности.⁷⁴⁸ Законским одредбама осталих земаља из прве групе предвиђено је само пријављивање злоупотреба јавних овлашћења са елементима корупције. На пример, у Француској је пријављивање таксативно ограничено на случајеве корупције са елементима подмићивања, те рачуноводствене, пореске или финансијске злоупотребе.⁷⁴⁹ Када је реч о видовима кршења етике јавне управе који нису обухваћени кривичним санкцијама, у Немачкој и Француској је „дување у пиштаљку” само могућност а не и обавеза јавног службеника – као што је то нпр. случај у САД, Великој Британији и Холандији.⁷⁵⁰

Заједничко обележје поступака пријављивања у анализираним развијеним земљама је становиште да из разлога целисходности уочено кршење или припрему кршења

⁷⁴⁷ “The protection of ‘whistleblowers’”, Report to the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, July 2009, http://fairwhistleblower.ca/files/fair/docs/ti/Council_of_Europe_Draft_WB_Resolution.pdf, p. 11.

⁷⁴⁸ Упоредити: “Australian Public Service Values and Code of Conduct in Practice”, op. cit.; “Public Servants Disclosure Protection Act” (consolidated version), 25 November 2005, Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/P-31.9.pdf>, p. 5; “Protected Disclosures Act”, 3 April 2000, New Zealand, www.legislation.govt.nz/act/public/2000/0007/latest/096be8ed804fce35.pdf, pp. 4–5; “Public Interest Disclosure Act”, 2 July 1998, Parliament of the United Kingdom, www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/enacted; “Whistleblower Protection Act of 1989”, 25 January 1989, Congress of the United States of America, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c101:3:./temp/~c101fyKOLL:e26932:>.

⁷⁴⁹ “The protection of ‘whistleblowers’”, op. cit., p. 12.

⁷⁵⁰ “The protection of ‘whistleblowers’”, op. cit., p. 18; “Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, op. cit., pp. 54–55.

етике јавне службе треба превасходно решавати интерним каналима комуникације између руководећег слоја и запослених.⁷⁵¹ Подносилац може да буде не само јавни службеник који је запослен, него и бивши запослени или кандидат за радно место у јавној управи. Поступак пријављивања има више фаза и оне су заједничке највећем броју националних нормативно-институционалних решења.⁷⁵² „Дувач у пиштаљку” се прво обраћа непосредном претпостављеном писаним путем и предочава му чињенице или основану сумњу о природи, времену, месту, садржају и виновницима уоченог или антиципираног морално погрешног поступања. Непосредно надређени руководиоца разматра достављену пријаву и одлучује да ли постоји довољна основа за даље поступање, где је први корак решавање у непосредној комуникацији руководиоца са прекршиоцем етичких стандарда. Други корак у виду спровођења истраге предузима се ако разговор са прекршиоцем не донесе резултате. Налази истраге се у облику писаног извештаја достављају следећем вишем руководиоцу или челнику организационог дела јавне управе у којем је начињен прекршај, који онда одлучује о евентуалним дисциплинским мерама.

Уколико не добије задовољавајући одговор од непосредно надређеног руководиоца, јавни службеник може да се обрати следећем вишем руководиоцу или званичнику који је надлежан у том делу државног апарата да решава притужбе. Тиме је до краја исцрпљена могућност решавања пријаве интерним поступком. „Дувач у пиштаљку” је принуђен да се обрати некој инстанци власти ван организационог дела јавне администрације где је запослен ако његова пријава остане без одговора у разумном року или, супротно његовом искреном уверењу, буде одбачена као неоснована. Непосредно обраћање некој спољној инстанци контроле у највећем броју националних регулатива предвиђено је само у изузетним случајевима, када уопште не постоји интерна процедура или када је садржај пријаве осетљиве природе или указује на лично учешће надређеног руководиоца у нерегуларности.⁷⁵³

⁷⁵¹ Упоредити: “Australian Public Service Values and Code of Conduct in Practice”, op. cit; “Public Servants Disclosure Protection Act”, Articles 12 & 16, op. cit., p. 7; “Protected Disclosures Act”, op. cit., p. 6; “Public Interest Disclosure Act”, op. cit; “Whistleblower Protection Act of 1989”, op. cit.

⁷⁵² “Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace”, Treasury Board of Canada, 2004, www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_851/idicww-diicraft01-eng.asp#Тос516303230.

⁷⁵³ Упоредити на пример: “Australian Public Service Values and Code of Conduct in Practice”, op. cit; “Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace”, op. cit;

Висок степен опасности по општи интерес који са собом носе тешки облици нарушавања етике јавне управе налаже да се узбуњивачу отвори „трака за претицање” којом доказе, наводе или сумње у постојање незаконитог или криминалног деловања може да пријави непосредно надлежним органима кривичног прогона. У Великој Британији је примењено законско решење којим се дозвољава „дувачу у пиштаљку” да доказе о нерегуларности достави полицији, посланицима у Парламенту или представницима медија само уколико на тај начин не стиче личну корист и испуњава један од следећа три предуслова: 1) ако постоји разумна претпоставка да би пријављивање редовним путем кроз унутрашњу процедуру проузроковало одмазду; 2) ако постоји разумно уверење да је велика вероватноћа да ће нерегуларност бити заташкана или у случају да у тој организационој јединици не постоји прописано лице које прима пријаве; и 3) ако је дувач у пиштаљку већ пријавио нерегуларност кроз унутрашњу процедуру.⁷⁵⁴ Норвешки Закон о радном окружењу иде још даље у погледу дефинисања надзорне моћи „дувача у пиштаљку” јер дозвољава да се службеник обрати неком другом органу власти полазећи од претпоставке да је пријављивање увек оправдано ако је учињено у доброј вери у погледу тачности изнетих информација и неопходности заштите јавног интереса од потенцијалних опасности.⁷⁵⁵ Према норвешком закону терет доказивања да је узбуњивање било неосновано лежи на страни надређеног руководиоца или организације где је узбуњивач запослен. У Аустралији „дувач у пиштаљку” може од надлежних спољних органа контроле рада јавне управе (комесар за јавну службу и комесар за заштиту система заслуга) да затражи даљу истрагу случаја који је пријавио, ако није задовољан исходом унутрашње истраге коју је спровео непосредни надлежни руководиоца.⁷⁵⁶

Због ризика којима се поштени службеник привржен јавним интересима излаже неопходно је успостављање делотворног механизма заштите „дувача у пиштаљку”, који ће уклонити могућност одмазде корумпираних колега или надређених. Уколико не постоји законски прописана заштита од дисциплинског кажњавања, кривичног прогона и било којег вида дискриминације, који могу настати услед освете

“Protected Disclosures Act”, op. cit., pp. 6–7; “Public Interest Disclosure Act”, op. cit.; “Ethical Guidelines for the Public Service”, op. cit., pp. 12–13.

⁷⁵⁴ “Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, op. cit., pp. 54–55.

⁷⁵⁵ “Ethical Guidelines for the Public Service”, op. cit., pp. 12–13.

⁷⁵⁶ “Australian Public Service Values and Code of Conduct in Practice”, op. cit.

откривених починилаца, мала је вероватноћа да ће службеник поступати савесно и одлучити да открије нерегуларност. На глобалном плану је појединим правним инструментима назначена важност законског уређивања овог питања на националном нивоу како би се уклонила својеврсна култура ћутања и страха. Конвенција УН против корупције у члану 33 налаже земљама потписницама да у домаће законодавство уграде одговарајуће одредбе како би осигурале заштиту свакој особи која, у доброј вери и на разумној основи, пријави надлежном органу власти било коју чињеницу која се тиче кривичних дела описаних овим међународним документом.⁷⁵⁷ Сличну обавезу за државе потписнице установљава члан 22 Кривичноправне конвенције о корупцији, усвојене 1999. године под окриљем Савета Европе, а односи се на заштиту сарадника полиције и правосуђа и сведока у судским поступцима.⁷⁵⁸

Најнапреднији механизам заштите дувача у пиштаљку установљен у постиндустријским полиархијама делује у оквиру већ поменуте америчке Канцеларије посебног саветодавца. Посебан саветодавац је независна савезна агенција са истражним и тужилачким овлашћењима која је дужна да се стара о спровођењу законских одредби о заштити „дувача у пиштаљку” од освете надређених руководиоца.⁷⁵⁹ На плану пријављивања злоупотреба, посебан саветодавац није овлашћен да спроводи истрагу по наводима о постојању нерегуларности, већ првенствено утврђује да ли достављена пријава открива кршење закона или подзаконског прописа, крупног пропуста у руковођењу и ненаменског трошења буџетских средстава, злоупотребу јавних овлашћења, или конкретну опасност по јавно здравље и безбедност. Тек ако пријава испуњава неки од наведених захтева посебан саветодавац упућује захтев челном руководиоцу организације у питању да истражи основаност навода и да поднесе извештај о утврђеним чињеничним налазима. „Дувач у пиштаљку” може да достави сопствене коментаре на тај извештај и онда се целокупна документација о случају прослеђује председнику САД и надлежном конгресном надзорном одбору и објављује широј

⁷⁵⁷ “United Nations Convention Against Corruption”, Article 33, *op. cit.*, p. 26.

⁷⁵⁸ “Criminal Law Convention on Corruption”, Article 22, 27 January 1999, Council of Europe, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>.

⁷⁵⁹ Опширније о овом независном федералном телу видети у: “The Role of the U.S. Office of Special Counsel”, www.osc.gov/documents/pubs/oscrole.pdf.

јавности.⁷⁶⁰ Када је реч о заштити „дувача у пиштаљку” од одмазде претпостављених, посебан саветодавац има овлашћење да на основу жалбе јавног службеника спроведе истрагу и, ако утврди да је одмазда извршена због „дувања у пиштаљку”, може од организације где је узбуњивач запослен да затражи спровођење мера за уклањање нанете штете.⁷⁶¹

Описан заштитни поступак државно спонзорисане правне помоћи није присутан у осталим развијеним демократијама, већ су тамо чиновници над којима се спроводи одмазда на неки начин препуштени сами себи и помоћи синдикалних организација. Узбуњивачи морају самостално да покрену поступак заштите пред надлежним редовним судом или неким посебно одређеним телом за решавање радних спорова у јавној управи.⁷⁶² Свакако да овакво решење захтева више времена и новчаних ресурса – који најчешће не стоје на располагању обичном чиновнику, и продужава личну и професионалну агонију кроз коју узбуњивач неминовно пролази. Премда нема посебан механизам за заштиту „дувача у пиштаљку”, једино је Немачка сходно општем начелу сталности професионалне јавне службе предвидела солидан механизам за ефикасно спречавање примене произвољних радњи надређеног руководиоца на штету јавног службеника који је у законом предвиђеном поступку пријавио постојање злоупотреба.

Поједини етички кодекси јавне управе и други прописи, попут аустралијских и америчких, предвиђају могућност анонимне пријаве кршења етичких правила како би изашли у сусрет оправданом страху од одмазде колега и надређених.⁷⁶³ У већини чланица ОЕСД је анонимно пријављивање ипак строго ограничено само на специфичне случајеве, попут откривања тежих прекршаја надређеног руководиоца. Идентитет „дувача у пиштаљку” је најчешће заштићен на основу прописа о заштити података о личности и може се обелоданити без пристанка „дувача” само под прецизно утврђеним околностима, као на пример у случају да сакционисање пријављеног прекршаја захтева кривични прогон и судско процесуирање

⁷⁶⁰ “The Role of the U.S. Office of Special Counsel”, *op. cit.*, p. 11.

⁷⁶¹ *Ibid.*, p. 6.

⁷⁶² “Seventh General Activity Report of GRECO (2006)”, adopted by GRECO at its 32nd Plenary Meeting, Strasbourg, 19–23 March 2007, Group of States Against Corruption, Council of Europe, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2007/Greco\(2007\)1_act.rep06_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2007/Greco(2007)1_act.rep06_EN.pdf), p. 14.

⁷⁶³ Упоредити: “Australian Public Service Values and Code of Conduct in Practice”, *op. cit.*; “Whistleblower Protection Act of 1989”, *op. cit.*

прекршиоца.⁷⁶⁴ Пријава свакако мора да буде поткрепљена солидним доказима довољним за покретање истраге унутар институције где се прекршај појавио. Упркос томе, остаје бојазан да је анонимно пријављивање пријемчиво за неодговорно понашање узбуњивача у погледу веродостојности изнетих информација о уоченим нерегуларностима и његових стварних мотива и интереса да нерегуларности разоткрије. Анонимно пријављивање не доприноси разрешавању етичких проблема које би било могуће уклонити и спровођењем интерне процедуре, без срамоћења организације и колектива у јавности.

Право на дување у пиштаљку није апсолутног карактера, већ подлеже унапред законом утврђеним ограничењима и изузецима. Право пријављивања не може се искористити ако је реч о информацији која је класификована као службена тајна од значаја за националну или јавну безбедност, нити уколико је реч о информацији обухваћеној режимом заштите права на приватност.⁷⁶⁵ Механизам заштите не скида кривичну одговорност „дувача у пиштаљку” за клевету садржану у поднетој пријави.⁷⁶⁶ Када је реч о исправности самог пријављивања етичких прекршаја опште је прихваћено становиште да „дувач у пиштаљку” мора не само да поштује процедуру пријављивања, односно да пријаву достави овлашћеном службенику или функционеру, него и да наводе о прекршају да у доброј вери. Синтагма „у доброј вери” према тумачењу немачког савезног суда за радне спорове означава моралну чистоћу мотива јавног службеника у погледу обелодањивања нерегуларног поступања надређеног руководиоца, које се састоји у томе да једини циљ пријављивања не сме да буде наношење штете личности руководиоца.⁷⁶⁷

Реално постоји могућност да јавни службеник ради унапређења властитих интереса или у склопу политички или другачије мотивисаних интрига усмерених против надређеног руководиоца лажно „дуне у пиштаљку” и затражи заштиту сходно прописима о заштити узбуњивача. Реч је о службеницима који покушавају да злоупотребом овог механизма заправо избегну утврђивање одговорности и казну за властити лош радни учинак. Прописи предвиђају да се дисциплински поступак не спроводи против таквог службеника докле год се не утврди поузданост и чињенична

⁷⁶⁴ Упоредити: “Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, op. cit., p. 54; “Australian Public Service Values and Code of Conduct in Practice”, op. cit.

⁷⁶⁵ Denis L. Dresang, *Public Personnel Management and Public Policy*, op. cit., p. 48.

⁷⁶⁶ “Australian Public Service Values and Code of Conduct in Practice”, op. cit.

⁷⁶⁷ “Seventh General Activity Report of GRECO (2006)”, op. cit., p. 13.

доказаност његове пријаве о нерегуларностима. У појединим развијеним земљама прописи предвиђају новчану казну за чиновнике који без основа пријаве неморално понашање претпостављених или колега.

Ограничено дејство националних механизма заштите „дувача у пиштаљку”

Критичко испитивање националних механизма заштите чиновника који пријављују кршење етичких стандарда не би било потпуно без сагледавања проблема који се појављују на практичном нивоу заштите. Будући да „дување у пиштаљку” озбиљно погађа финансијске и друге интересе руководиоца и службеника умешаних у корупцију или остале теже видове нарушавања етике јавне управе, прва реакција на пријаву је брзо осмишљавање и спровођење одмазде над узбуњивачем. Што је виши положај у државној хијерархији виновника пријављених злоупотреба то је већа вероватноћа да одмазда успе, а последице по узбуњивача су теже. Како су јавни службеници на првој линији одбране јавног интереса од, на пример, кривичних дела против демократског поретка као најсложенијег вида криминалног удруживања ради стицања огромне и дугорочне користи злоупотребом јавних овлашћења, то је на њима већи притисак руководећег слоја да се приволе закону ћутања.⁷⁶⁸ Због тога је делотворност механизма заштите у равни свакодневне праксе од виталног значаја за сузбијање и спречавање корупције на највишем ниво јавне администрације и изабране власти.

Ограничени учинак механизма заштите повезан је превасходно са софистицираним и тиме теже уочљивим начинима одмазде који су се развили упоредо са увођењем нормативног и институционалног оквира заштите пријављивача. Разнолике мере одмазде се сада спроводе у границама закона, али тако да се вешто користе правне празнине, недоречености или непрецизности прописа. Противмера „угроженог” руководиоца је најчешће скретање пажње јавности са пријављених злоупотреба на личност узбуњивача. Посредством медија се јавности приказују наводни докази којима се настоји оспорити узбуњивачева стручност (нпр. лажирањем лоших резултата рада), поштење, па чак и ментално здравље (нпр. стварањем слике о узбуњивачу као конфликтној особи која не може да се уклопи у радни колектив).⁷⁶⁹ Ометање узбуњивача како би доживео неуспех своди се на вешто коришћење мање

⁷⁶⁸ Опширније о притисцима криминалних мрежа у јавној управи на поштене службенике у: Lance deHaven-Smith, “When Political Crimes are Inside Jobs: Detecting State Crimes Against Democracy”, *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 28, No. 3, 2006, pp. 330–355.

⁷⁶⁹ Више о техникама одмазде видети у: James Svava, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., pp. 119–122.

или више прикривених метода психолошког насиља у виду понижавања пред колегама, изоловања од остатка колектива, неоправданим географским премештајем. Најсуровије технике одмазде су отказ или укидање радног места кроз нову систематизацију, спречавање наставка професионалне каријере у истој области, кривични прогон и прикривене или отворене претње примене физичке силе усмерене на службеника и његову породицу.

Службенику над којим је извршена одмазда преостаје да се за заштиту својих права и накнаду штете обрати судским инстанцама. У Великој Британији и Норвешкој прописано је да жртва одмазде може пред надлежним судом или другим телом да поведе поступак за накнаду штете без обзира да ли је надређени руководиоца одговоран за њено изазивање.⁷⁷⁰ Ипак, остваривање права пред судовима чак и у земљама са ефикасним судским системом не охрабрује. Судски поступак за враћање на посао обично траје довољно дуго да финансијски исцрпи службеника и његову породицу, док се као друга страна у поступку појављује држава са далеко већим ресурсима и којој се не жури да оконча спор. Вођење спора ове врсте је отежано и због мале вероватноће да ће колеге узбуњивача, чак и оне најближе, да покажу саосећање и подршку и, на пример, сведоче у његову корист услед страха од одмазде умешаних руководиоца и колега.

Делотворност механизма заштите је сужена и у равни прописане обавезе за „дувача у пиштаљку” да уочено кршење етичких стандарда увек пријави прво непосредно надређеном руководиоцу, односно да покрене интерну процедуру за решавање проблематичне ситуације. Узбуњивач има и могућност да случај нерегуларности пријави највишем руководиоцу дела јавне управе у којем је запослен, ако има сазнање да је његов непосредни претпостављени умешан. Међутим, као што смо видели у поглављу о политизацији, интерес политички именованог високог руководиоца пре може да буде да заташка морално неисправну праксу њему подређених руководиоца, како у питање не би била доведена његова лична менаџерска способност. У супротном, расветљавање злоупотреба могло би посредно да укаже на неспособност високог руководиоца да држи ствари под контролом у границама поверене надлежности. Вероватноћа да ће челни руководиоца ставити

⁷⁷⁰ “Seventh General Activity Report of GRECO (2006)”, op. cit., p. 14; “Ethical Guidelines for the Public Service”, op. cit., pp. 12–13.

узубуњивача под сопствену заштиту сразмерно се смањује са мањом хијерархијском удаљеношћу пријављеног руководиоца од челног руководиоца.

Сталност професионалне јавне службе утиче обрнуто сразмерно на вољност чиновника да покрене интерну процедуру пријављивања. Потенцијалног америчког „дувача у пиштаљку” од пријављивања може да одврати правило обичајног права према којем се радни однос на неодређено време у јавној служби заснива уговором који послодавцу и запосленом оставља могућност раскида било када и из било ког разлога или чак без икаквог разлога – тзв. запошљавање „по вољи” (*at-will employment*). Пошто се примена ове врсте уговора о раду преузете из приватног сектора постепено шири у јавној администрацији на свим нивоима власти, у стручним расправама се све више упозорава на погубно дејство које има на мотивацију јавних службеника да „дуну у пиштаљку”.⁷⁷¹ Остављен на милост и немилост руководиоца, чиновник неће ризиковати посао да би пријавио злоупотребе, а велика је вероватноћа да ће бити спремнији да се и сâм упусти у кршење етичких стандарда – поготово ако је то преовлађујући образац понашања у непосредном радном окружењу.

Крупна препрека у одлучивању службеника да пријави нерегуларно поступање може да буде поверљива природа информације која би представљала доказ у поступку. Такође, може да постоји јасна законска или морална обавеза службеника да чува поверљивост информације у поседу у односу на остатак колектива, друге делове јавне управе, органе власти или ширу јавност. Потенцијални узбуњивач не би смео да пријави морално погрешно понашање чији је доказ поверљива информација која не припада његовом делокругу рада или не може да јој приступи на основу положаја у хијерархији. У супротном би се поставило питање како је службеник дошао у посед информације која је и за њега поверљиве природе. Без обзира на то да ли је узбуњивач противправно приступио заштићеној информацији или је неки други службеник прекршио сопствену обавезу чувања тајности информације, свакако да би у том случају поступак пријављивања злоупотребе био обустављен а службеник кажњен због злоупотребе овлашћења. Због тога је Група држава против корупције која делује под окриљем Савета Европе (GRECO) препоручила у извештају

⁷⁷¹ Опширнију аргументацију видети у: Sally C. Gertz, “At-Will Employment: Origins, Applications, Exceptions, and Expansions in Public Service”, in: James S. Bowman, Jonathan P. West (eds), *American Public Service: Radical Reform and the Merit System*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2007, pp. 47–65.

објављеном 2007. године законско уклањање противречности између обавезе чиновника да пријави кршење етичких стандарда и обавезе да чува поверљиву службену информацију, као и увођење специјалних саветника који би узбуњивачима у поверењу помагали да правилно користе интерну процедуру пријављивања.⁷⁷²

Упркос установљеним националним нормативним и институционалним оквирима за заштиту „дувача у пиштаљку” анализа праксе показује да овај механизам не остварује задате циљеве чак ни у САД, где би због ваљаног дизајна требало да остварује најбоље резултате. Годишњи извештаји Канцеларије посебног саветодавца сведоче о веома малом броју случајева пријављених нерегуларности у јавној управи где је додељен статус узбуњивача и спроведена истрага – у раздобљу од 2006. до 2011. године реч је о свега 4,8 одсто од укупно 4659 пријављених случајева.⁷⁷³ Забрињава и податак да од 235 пријава о одмазди над „дувачима у пиштаљку” од 2011. године које је Канцеларија оценила као неосноване, у једној петини случајева није пронађена довољно снажна поткрепљеност узрочно-последичне везе између одмазде и обелодањивања нерегуларности.⁷⁷⁴ Будући да постоји простор за растегљиво тумачење оправданости доделе статуса узбуњивача, односно процене степена повезаности пријављивања нерегуларности и одмазде, намеће се питање у којој мери је посебан саветодавац опредељен ка остварењу јавног интереса.

Део одговора на питање зашто амерички механизам не даје боље резултате можда лежи у слабом личном интегритету појединих посебних саветодаваца. Један од некадашњих посебних саветодаваца САД Халдејн Мејер (Haldane Robert Mayer) морао је 1982. године да поднесе оставку на функцију након што је откривено да је учествовао у организовању семинара за политички именоване руководиоце у савезној администрацији са намером да их подучи како да ефикасно отпусте „дуваче у пиштаљку” у границама закона.⁷⁷⁵ Скандал није спречио тадашњег председника Регана да Мејера именује за судију посебног савезног апелационог суда (*United States Court of Appeals for the Federal Circuit*) у чијој се надлежности између осталог налази и другостепено одлучивање о радноправним споровима јавних службеника

⁷⁷² “Seventh General Activity Report of GRECO (2006)”, op. cit., p. 10.

⁷⁷³ “Annual Report to Congress – Fiscal Year 2011”, U.S. Office of Special Counsel, www.osc.gov/documents/reports/ar-2011.pdf, p. 27.

⁷⁷⁴ “Annual Report to Congress – Fiscal Year 2011”, op. cit., p. 35.

⁷⁷⁵ James Sandler, “The War on Whistleblowers”, 31 October 2007, Center for Investigative Reporting, [webportal, http://cironline.org/reports/war-whistleblowers-2205](http://cironline.org/reports/war-whistleblowers-2205).

вођеним пред Одбором за заштиту система заслуга. Другим речима, Мејер је отада у положају да одлучује о жалбама „дувача у пиштаљку” који су повели поступак пред Одбором због одмазде руководиоца. О томе да није променио негативан став према поштеним чиновницима најбоље сведочи више интервенција Конгреса услед повреде права на правично суђење. Истраживање америчког Центра за истраживачко новинарство (*Center for Investigative Reporting*) од 2007. године открива да узбуњивачи у највећем броју случајева не добијају законску помоћ предвиђену механизмом заштите – који по усвојеним нормативно-институционалним решењима и даље представља узор осталим земљама.⁷⁷⁶ Узбуњивачи се најчешће суочавају са претњама мотивисаним покушајима руководиоца да заташкају откривене злоупотребе, а када покрену поступак заштите пред Канцеларијом посебног саветодавца онда схвате да у крајњем исходу постају жртве система који је добро замишљен, али у стварности политизованог руководећег слоја јавне администрације једноставно не делује.

Посредно ограничење делотворности механизма пријављивања је повезано са искривљеним схватањем оданости колективу и руководиоцу, које се не заснива на апсолутном важењу етике јавне управе. Соурјал и Мекеј (Sam S. Souryal, Brian W. McKay) сматрају да ће разноврсни механизми заштите етике јавне управе имати више симболички значај него стварну улогу у јачању докле год се не пронађе начин да се разреши противречности везане за подељену оданост чиновника коју осећа према надређеном руководиоцу и идеалима јавне службе.⁷⁷⁷ Студије из области теорије организације наглашавају морално значење које чланови придају оданости групи (организацији), што наводи на закључак да чак и када је појединац у праву то никако не може да оправда мањак оданости.⁷⁷⁸ Гледано из угла наведеног становишта теорије организације, идеја „дувања у пиштаљку” почива на помало наивном очекивању да ће јавни службеници заступати уверење у прилог етичким стандардима, иако схватају да никакво етично понашање не може заштитити њихове професионалне каријере од самовољне оптужбе руководиоца да нису одани колективу у којем раде. Тврдња да није одани члан колектива оставља сваког

⁷⁷⁶ Ibid.

⁷⁷⁷ Sam S. Souryal and Brian W. McKay, “Personal Loyalty to Superiors in Public Service”, *Criminal Justice Ethics*, Vol. 15, No. 2, Summer–Fall 1996, pp. 44–62.

⁷⁷⁸ Jong S. Jun, *The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*, State University of New York Press, Albany, 2006, p. 179.

службеника без разумне одбране, поготово што руководиоци и даље одржавају живим мит о личној оданости као неспорној радној врлини. Појачани захтеви руководилаца за лично оданошћу подређених службеника појавили су као пратећа последица таласа политизације руководећег слоја јавне управе и озбиљно прете да подрију осећај чиновника за лично одговорношћу, а морално расуђивање замене цинизмом и равнодушношћу.

3.2.2. Дисциплински поступак

Човек који живи без дисциплине умире без части.
исландска изрека

Смисао дисциплине у јавној управи

Јавна служба је у очима обичног грађанина одавно друго име за сигуран посао без обзира на уложен труд, квалитет обављања и крајњи учинак. Негативан портрет чиновника као неморалног делатника није могуће заменити без јачања механизма за утврђивање одговорности као једног од стубова интегритета јавне управе. За чиновника кажемо да је лично одговоран када је способан и вољан да на морално исправан начин извршава професионалне дужности проистекле из поверене јавне службе. Поред доброг познавања дужности, професија јавног службеника захтева стално вежбање врлине и охрабривање развоја и оснаживања моралног просуђивања у складу са општим стандардима еснафске изврсности. Карактерне црте које подупиру рад у складу са врлином могу се једино развити у међудејству чланова једног колектива кроз практиковање врлине у конкретним радним односима. Упркос планској култивацији врлина поједини руководиоци и службеници не поступају на морално исправан начин, па је окружење погодно за етично поступање нужно изградити ваљано осмишљеним и доследно спроведеним нормативним и институционалним решењима којима се уређује дисциплински поступак.

Дисциплина има важан симболички значај у свакој организацији, па и у јавној управи, јер оснажује доследно поштовање етичких стандарда обављања јавних послова, подупиру прихватање заједничких норми и вредности и одржава опажање да је јавна управа место где се прекршиоци позивају на одговорност.⁷⁷⁹ Етимолошки

⁷⁷⁹ Terry Lamboo, Karin Lasthuizen and Leo W.J.C. Huberts, "How to encourage ethical behavior: the impact of police leadership on police officers taking gratuities", in: Leo W.J.C. Huberts, Jeroen Maesschalck

гледано, дисциплина (лат. *disciplina*) означава ред, поредак, стег.⁷⁸⁰ Израз дисциплина је у савремени речник друштвених наука и административне праксе доспео преко средњовековних западноевропских списа, где је носио више значења: 1) упутство, учење, настава; 2) војна обука; 3) кажњавање праћено покајањем; 4) поступање које исправља или кажњава; и 5) исправно понашање стечено обуком.⁷⁸¹ Значењске наслаге речи *дисциплина* и данас су примењиве у контексту организације јавне управе, а могу се сажети у тумачењу дисциплине као склопа мера усмерених на подстицање прекршиоца да казну схвати као учење кроз властите грешке, вољно интернализује етичке стандарде и тиме поправи будуће поступање.

Разлог покретања дисциплинског поступка не мора нужно да буде неодговорно понашање јавног службеника. У позадини дисциплинских прекршаја често стоје околности које су само посредно повезане или уопште нису у вези са карактерним особинама личности и слободном вољом јавног службеника, већ су одраз структурних обележја административног окружења и културе, попут:

- осећаја досаде услед обављања устаљених радних задатака;
- фрустрације проузроковане немогућношћу напредовања или преласка на боље радно место;
- жеље да се потврди лична слобода наспрам духа колектива (организације);
- сукоба личности;
- пружања отпора неком виду дискриминације;
- неслагања у погледу садржине добијеног радног задатка и начина његовог извршења.⁷⁸²

За руководиоце је стога важно да избегну да их у дисциплинском поступку воде уобичајене негативне предрасуде према прекршиоцу. Мекини и Хауард (Jerome B. McKinney, Lawrence C. Howard) дају широке смернице како треба да изгледа разуман дисциплински поступак, па тако прво саветују руководиоце да треба

and Carole Jurkiewicz (eds), *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers*, op. cit., p. 162.

⁷⁸⁰ Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, op. cit., стр. 233.

⁷⁸¹ www.etymonline.com/index.php?term=discipline&allowed_in_frame=0.

⁷⁸² Jerome B. McKinney and Lawrence C. Howard, *Public Administration: Balancing Power and Accountability*, Praeger, Westport (CT), 1998, p. 242.

неприхватљивим да сматрају поступке подређених службеника, а не саме службенике.⁷⁸³ Двојица аутора препоручују руководиоцима да пажљиво размотре све околности начињене повреде етичких стандарда и саслушају све учеснике, а казну треба да изрекну и спроведу у што краћем року од уочавања прекршаја. Током одлучивања о врсти и тежини казнене мере руководилац треба да има у виду природу намере која је стајала иза прекршаја, радни досије прекршиоца и евентуалне раније прекршаје и изрицане казне. Казна мора да има у себи конструктивну димензију, па тако кажњеника треба упутити на етичко саветовање и систематично пратити његов будући професионални рад.

Структурна обележја савремених дисциплинских поступака

Све постиндустријске демократије чланице ОЕСД имају развијене националне механизме утврђивања дисциплинске одговорности, уз извесне разлике у погледу врсте и хијерархије правних норми којима су ови механизми уређени. У већини земаља чланица ОЕСД дисциплински поступак утврђен је општим нормативним оквиром који важи за читав јавни сектор, на пример, законом о јавној управи или законом који уређује положај, дужности и права јавних службеника. У појединим државама, нпр. попут Канаде и Новог Зеланда, изглед дисциплинског поступка и методе извршавања казне ближе се уређују унутрашњим актима министарстава или организација и тела у јавном сектору, али ови акти имају снагу закона. У Великој Британији не постоји општи законски оквир, него су једино унутрашњи правилници о раду посебних делова јавне управе меродавни у одређивању детаља дисциплинског поступка и примене санкција.⁷⁸⁴ Немачка припада групи земаља у којима се на различите категорије јавних службеника примењују различити законски оквири. Тако се Савезни дисциплински законик (*Bundesdisziplinarreglement*) примењује само на чиновнике запослене у федералној администрацији, док су одредбама закона о раду уређене дисциплинске мере за прекршаје које начине запослени у осталим деловима јавног сектора и запослени по уговору.⁷⁸⁵ Поједине државе су усвојиле посебне законе, као на пример Канада, чији Закон о финансијској управи (*Financial*

⁷⁸³ Ibid., p. 243.

⁷⁸⁴ “Civil Service Management Code”, Part 1 of the Constitutional Reform and Governance Act 2010, June 2011, Parliament of the United Kingdom, <http://resources.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/CSMC-June-2011.doc>, p. 19.

⁷⁸⁵ “Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, op. cit., p. 58.

Administration Act) предвиђа специфичне казнене мере за неправилно управљање буџетским средствима и корупцију у виду давања и примања мита.⁷⁸⁶ Ипак, реч је о тежим облицима нарушавања етичких стандарда који се кривично гоне, те не спадају у ужу дефиницију морално рђавог понашања које је традиционално предмет дисциплинског поступка.

Заједничко обележје већине постиндустријских демократских поредака у погледу одређивања ко покреће и спроводи дисциплински поступак огледа се у решењу да је челни руководилац организационог дела јавне управе надлежан за покретање дисциплинског поступка у случајевима лакшег кршења етичких стандарда.⁷⁸⁷ Тежи прекршиоци долазе у надлежност посебног тела које је обично овлашћено за све јавне службенике.⁷⁸⁸ У појединим земљама је посебно тело надлежно за покретање свих дисциплинских поступака. Примера ради, у САД Канцеларија посебног саветодавца покреће дисциплински поступак против службеника за којег се оправдано сумња да је починио прекршај и подноси притужбу Одбору за заштиту система заслуга са захтевом да се против прекршиоца предузму дисциплинске мере – уколико се докаже његова одговорност.⁷⁸⁹ Канцеларија посебног саветодавца може да овласти и организациони део јавне администрације у којем је службеник осумњичен за прекршај запослен да покрене унутрашњи дисциплински поступак. За разлику од осталих постиндустријских демократија, у Немачкој је дисциплински поступак обликован по узору на кривични поступак пред судом и покреће се пред административним судовима као судским инстанцама посебне надлежности.⁷⁹⁰ За јавне службенике запослене у федералној администрацији надлежан је Савезни дисциплински суд (*Bundesdisziplinargericht*) са седиштем у Франкфурту, док су за службенике запослене у покрајинским администрацијама надлежни покрајински дисциплински трибунали (*Disziplinarkammer*) или одбори (*Dienststrafkammer*).

Сходно начелу владавине права, основа за покретање дисциплинског поступка мора бити прецизно дефинисана неким правним актом – законом о јавној управи или статутарним актом – тако да чиновник унапред зна које понашање је непримерено и

⁷⁸⁶ “Financial Administration Act”, Part IX – Civil Liability and Offences, 1985 c. F-11v (last amended on 9 October 2012), Parliament of Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/F-11.pdf>, pp. 60–4.

⁷⁸⁷ *Ibid.*, p. 57.

⁷⁸⁸ *Ibid.*, p. 58.

⁷⁸⁹ “The Role of the U.S. Office of Special Counsel”, *op. cit.*, p. 7.

⁷⁹⁰ *The Federal Public Service*, *op. cit.*, p. 45.

води кршењу етичких правила. У САД и већини земаља чланица Европске уније детаљан опис дисциплинских прекршаја и казних мера је предмет подзаконских аката, док закон о јавној управи обично садржи довољно јасне и прецизне смернице.⁷⁹¹ Владине уредбе, кодекс понашања, правилник о раду и упутства руководиоца детаљније објашњавају начин примене права и обавеза руководиоца и службеника у погледу дисциплинског поступка садржаних у законским и подзаконским актима. Према је опште правило да се сви дисциплински кажњиви прекршаји и одговарајуће казне морају унапред дефинисати подзаконским актима, од јавних службеника се очекује да буду способни да предвиде која радња може да представља кршење етичких стандарда које захтева примену дисциплинских мера. Постоји посебна околност када је јавни службеник оптужен или осуђен да је починио кривично дело ван радног места, па тиме оно само по себи не представља основ за покретање дисциплинског поступка. Тада се у светлу природе и тежине почињеног кривичног дела мора размотрити подобност јавног службеника за даље обављање поверених јавних послова, као и потенцијалан развој његових односа са руководиоцем, колегама и корисницима јавних услуга.⁷⁹²

Случајеве мањег одступања од етичких стандарда или незадовољавајућег обављања професионалних задатака најбоље би било решавати неформално, без покретања дисциплинског поступка.⁷⁹³ Понекада је довољно да руководиоца у поверењу поразговара са проблематичним службеником, укаже му на пропусте у поступању, појасни му етичке стандарде и посаветује га како да се поправи. Руководилац у аустралијској федералној администрацији може уместо спровођења дисциплинског поступка да проблематично понашање јавног службеника покуша да уклони посредством редовног система оцењивања квалитета обављања радних задатака, тесним надзором будућег рада, давањем другог радног задатка.⁷⁹⁴ Када је спорно понашање изазвало нарушавање добрих колегијалних или међуљудских односа, руководиоца може да употреби методе посредовања или мирења.

⁷⁹¹ Francisco Cardona, "Liabilities and Discipline of Civil Servants", January 2003, Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), A joint initiative of the OECD and the European Union, www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/37890790.pdf, p. 6.

⁷⁹² Ibid., p. 3.

⁷⁹³ "Discipline and Grievances at Work: The Acas Guide", April 2011, www.acas.org.uk/CHttpHandler.ashx?id=1043, p. 10.

⁷⁹⁴ "Handling Misconduct", Australian Public Service Commission, 2008, www.apsc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0019/6175/misconduct.pdf, p. 31.

Уколико у краћем раздобљу не дође до побољшања обављања задатака или поштовања кодекса понашања, руководиоца ће службенику дати јасан знак да је такво стање недопустиво и покренуће дисциплински поступак. У Француској се као корак пре покретања дисциплинског поступка пријављени прекршај за који су забрањене теже дисциплинске казне може размотрити у оквиру заједничке управне комисије (*commission administrative paritaire*), тела састављеног од руководиоца и представника синдиката, удружења запослених или самих запослених.⁷⁹⁵ Службеник у питању има право да изнесе властито виђење прекршаја, а заједничка управна комисија издаје мишљење о случају које није обавезујуће за инстанцу надлежну за спровођење дисциплинског поступка. У појединим савезним државама САД, као нпр. у Држави Њујорк, руководиоцу је остављена могућност да дисциплински прекршај реши нагодбом са прекршиоцем у писаном облику, чиме се штеде време и енергија потребни за вођење дисциплинског поступка.⁷⁹⁶ Нагодба отвара простор за конструктивнији приступ руководиоца службенику који је погрешно, јер је усмерен не на кажњавање него на поправљање будућег понашања.

Надлежни руководиоца покреће истрагу тако што писаним путем обавештава јавног службеника да је против њега поднета притужба, прилаже наводе о повреди етичког кодекса или неиспуњавању квалитета обављања радних задатака – скупа са доказима и сведочењима, и предочава му могуће последице. На овај начин службеник може да ваљано припреми одбрану за први корак у дисциплинском поступку – саслушање.⁷⁹⁷ У појединим земљама, попут Велике Британије и Канаде, ради прикупљања релевантних чињеница пре саслушања може да се обави информативни разговор са дотичним службеником или спроведе прелиминарна интерна истрага.⁷⁹⁸ У случају спровођења прелиминарне интерне истраге, правило је да никада не сме иста особа да води или учествује и у истрази и у дисциплинском поступку. Приликом покретања дисциплинског поступка, уколико то налажу околности и тежина

⁷⁹⁵ Francisco Cardona, “Liabilities and Discipline of Civil Servants”, op. cit., p. 9.

⁷⁹⁶ “Manual of Procedure in Disciplinary Actions”, Department of Civil Service, New York State, 2003, www.ongov.net/images/Manual.pdf, p. 50.

⁷⁹⁷ “Whistleblower Protection Act of 1989”, op. cit., <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c101:3:./temp/~c1012LSLA7:e48115:>

⁷⁹⁸ Упоредити: “Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures”, Issued under section 199 of the Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, April 2009, www.acas.org.uk/media/pdf/k/b/Acas_Code_of_Practice_1_on_disciplinary_and_grievance_procedures-accessible-version-Jul-2012.pdf, p. 5; “Guidelines for Discipline”, Treasury Board of Canada Secretariat, 2011, www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12596§ion=text.

наводног прекршаја, јавни службеник ради заштите јавног интереса може бити привремено удаљен са радног места и пре доношења коначне одлуке о утврђеној одговорности. Такво нормативно решење је предвиђено у Немачкој, а поред тога законске одредбе у овој земљи омогућавају и удаљавање из јавне службе чиновника ако се прелиминарном истрагом утврди да ће прекршиоцу највероватније бити изречена дисциплинска мера отказа.⁷⁹⁹

Током саслушања руководиоца износи разлоге притужбе на понашање службеника против којег је покренут дисциплински поступак и поткрепљује их прикупљеним доказима и сведочењима; потом службеник користи исто право и у прилог одбране предочава властите доказе и изводи сведоке. Такође, службеник има право да оспорава доказе и сведочења садржана у притужби. У Великој Британији је предвиђено да у случају да службеник против којег је покренут дисциплински поступак континуирано није у могућности или не жели да присуствује саслушању без разумног оправдања, руководиоца доноси одлуку и изриче дисциплинску меру на основу прикупљених чињеница.⁸⁰⁰

Други корак у дисциплинском поступку је одлучивање о томе да ли је утврђено да је саслушани јавни службеник стварно повредио етичке стандарде или није испунио стандарде квалитета рада. Када се не утврди тачност навода о прекршају, дисциплински поступак се окончава одбацивањем поднете притужбе. Уколико је лична одговорност чиновника узрочно-последично утврђена, у одлуци се описује природа прекршаја и наводи пратећа дисциплинска мера, те последице даљег кршења етичких стандарда или неуспеха да поправи квалитет обављања радних задатака. У Немачкој могу да се упоредо воде кривични и дисциплински поступак када је јавни службеник починио кривично дело, а у том случају пресуда суда опште надлежности је обавезујућа за одлуку дисциплинске инстанце, у складу са правном доктрином тзв. учинка утврђених чињеница (*findings of fact effect*).⁸⁰¹ Мада на први поглед делује сувишно, спровођење дисциплинског поступка против чиновника осуђеног у кривичном поступку неопходно је да би се утврдила и лична одговорност за кршење правила етичког кодекса, чиме настају одређене последице по његовостанак у јавној служби. На пример, јавни службеник који је украо предмет у јавној

⁷⁹⁹ *The Federal Public Service*, op. cit., p. 45.

⁸⁰⁰ "Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures", op. cit., p. 8.

⁸⁰¹ *The Federal Public Service*, op. cit., p. 45.

својини кривично одговара за дело крађе, али би у случају изостанка дисциплинског поступка и изрицања мере отказа службеник након одслужења затворске казне могао да се аутоматски врати на радно место.

Јавном службенику против којег је покренут дисциплински поступак у свим анализираним демократским порецима зајамчен је поштен и једнак третман, па службеник има право да изнесе сопствено виђење спорног поступања и да приступи свим службеним документима који су повезани са његовим случајем. Наведено право није одувек постојало чак ни у најуређенијим демократским порецима, већ је оно новијег датума и представља исход креативног тумачења уставних одредби. Тако је судска пракса Врховног суда САД тек седамдесетих година минулог века проширила уставом зајамчено право на правичан поступак пред законом (*due process of law*) и на учешће јавног службеника у дисциплинском поступку.⁸⁰² Сходно овом праву службеник против којег је покренут дисциплински поступак мора да буде обавештен о разлозима његовог покретања, мора да му се омогући да испитује доказе и сведоке који га терете за дисциплински прекршај и мора имати право да уложи жалбу пред другостепеном инстанцом на одлуку руководиоца о изрицању дисциплинске мере.⁸⁰³ У Великој Британији добра пракса у погледу поштеног третмана прекршиоца захтева да дисциплински поступак мора да покрене руководиоца чији је положај у хијерархији виши за најмање један ниво од положаја прекршиоца.⁸⁰⁴

Јавни службеник против којег је окончан дисциплински поступак и изречена казнена мера може да уложи жалбу на такву одлуку ако сматра да је погрешна и неправедна. Жалбени поступак се у земљама англосаксонске административне традиције првенствено одвија унутар дела јавне управе у којем је кажњени службеник запослен. На пример, британски кажњени службеник упућује жалбу у писаном облику руководиоцу и наводи основ за покретање другостепеног поступка.⁸⁰⁵ Основ могу да буду нови докази у прилог одбране прекршиоца и несразмерност или недоследност у кажњавању, па у зависности од тога другостепени поступак може да добије облик преиспитивања изречене казне или поновног претреса ради сагледавања нових чињеница. Жалбени поступак спроводи увек руководиоца који се налази за један

⁸⁰² Denis L. Dresang, *Public Personnel Management and Public Policy*, op. cit., pp. 267–268.

⁸⁰³ Ibid., p. 269.

⁸⁰⁴ “Civil Service Management Code”, op. cit., p. 39.

⁸⁰⁵ “Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures”, op. cit., p. 8.

степеник више у хијерархији у односу на руководиоца који је донео дисциплинску одлуку у првом степену и руководиоца који одлучује у другом степену никако не може да буде неко ко је учествовао у доношењу првостепене одлуке.⁸⁰⁶ У појединим земљама посебна тела задужена за решавање радних спорова у јавној управи представљају међустепеник ка изношењу случаја пред редовни суд. У Финској постоји Одбор за јавну управу који делује као апелационо тело за дисциплинске поступке, а у Великој Британији Апелациони одбор за јавну службу (*Civil Service Appeal Board*). У Француској постоји виша дисциплинска инстанца у унутрашњој хијерархији јавне администрације, док у Норвешкој прво ресорни министар преиспитује одлуку дисциплинског органа и, ако је потребно, случај прослеђује суду који одлучује о законитости другостепене одлуке министра. У Финској се одлука Одбора за јавну управу може преиспитати пред Врховним управним судом, док у САД ову улогу има прво Одбор за заштиту система заслуга а онда службеник пред судом опште надлежности може да покрене поступак за накнаду штете проузроковане одлукама претходних инстанци. У западноевропским континенталним земљама јавни службеник може да покрене другостепени поступак пред судом опште надлежности (Шведска, Данска, Норвешка) или пред управним судом (Немачка, Француска, Финска).⁸⁰⁷ Белгијски службеник може да поднесе захтев за поништавањем одлуке дисциплинског органа Државном већу (*Conseil d'État*) као врховној управној судској инстанци.

Жалбени поступак на дисциплинску одлуку никада не сме руководиоцима да послужи као згодна прилика да додатно казне прекршиоца, па другостепена одлука не може да садржи изрицање строжије казнене мере од првобитне. Тиме се спречава застрашивање службеника и осигурава њихово право на поштен третман у дисциплинском поступку, чак и ако је у крајњем исходу њихова лична одговорност за неки прекршај утврђена.

Слабости у примени дисциплинских поступака

Дисциплински поступак је по самој природи репресиван, те је стога непопуларан код запослених јер ствара слику о „чврстој руци” руководећег слоја. Будући да не жели да колектив којим управља у њему види злог диктатора, квалитетан руководиоца

⁸⁰⁶ “Civil Service Management Code”, op. cit., p. 39.

⁸⁰⁷ “Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, op. cit., p. 59.

који поседује врлине истинског вође и држи до професионалног и јавног угледа често ће невољно да посегне за спровођењем дисциплинског поступка. Из искуства је познато да ограничавање запослених бројним бесциљним правилима рађа радно окружење које, супротно очекивањима, води смањењу продуктивности и креативности јер подстиче параноичну атмосферу сталног присуства „великог брата”. Одсуство дисциплинског кажњавања може да буде и плод тежње руководиоца да избегну негативне реакције представника синдикалне организације, али се тиме проблем морално погрешног понашања не решава. Напротив, руководство тиме посредно даје знак запосленима да је незадовољавајуће обављање радних задатака и кршење етичких стандарда прихватљиво, или да се у најмању руку правила могу кршити и заобилазити без бојазни од казне. „Норма” лошег радног учинка шири се колективом и на дужи рок омета руковођење организацијом, а демотивише већину чиновника који поштено и квалитетно обављају задатке.

Истраживање Центра за јавну службу о америчкој савезној администрацији објављено 2005. године открило је податак да у просеку око четвртине чиновника редовно остварује лоше резултате рада, а више од две трећине запослених има негативан став према постојећем дисциплинском поступку и политици кажњавања лоших радника.⁸⁰⁸ Наведени подаци чини се да делимично дају за право руководиоцима који сматрају да једино примена строге формализоване дисциплинске политике може да осигура уклањање лошег радног учинка и морално погрешног поступања. Дисциплинске мере су према овом начину размишљања руководиоца метод за утицај на понашање запослених једноставнији од напредних оруђа за поправљање радног учинка који се увелико примењују у корпоративном сектору. Претерана примена дисциплинског поступка најчешће отвара сукоб са синдикалним организацијама и уводи руководство у замку сталног исцрпљивања условљеног опажањем обеју страна да је реч о тзв. игри нултог збира, где је победа једне стране неминовно губитак за другу страну. Игра која се завршава неправичним или претераним кажњавањем службеника нема победника ни на једној страни. Жалбени поступак који кажњени службеник може да покрене само продужава вишемесечну агонију у којој он проживљава стрес, а руководство има застој или успоравање обављања посла на радном месту кажњеника.

⁸⁰⁸ National Commission on the Public Service, “Urgent Business for America: Revitalizing the Federal Government for the 21st Century”, in: Robert Klitgaard and Paul C. Light (eds), *High-Performance Government: Structure, Leadership, Incentives*, RAND Corporation, Santa Monica (CA), 2005, p. 24.

Пракса дисциплинског кажњавања у САД оповргава раширену представу дуго присутну у јавном мњењу да уклањање неморалног чиновника из јавне службе захтева пуно времена и трошкова. Посао у америчкој јавној управи на свим нивоима власти није више сигуран као у прошлости о чему говори податак да је право жалбе на изречену дисциплинску меру у више од половине савезних држава ограничено, посебно у погледу питања пружају основ за покретање жалбеног поступка.⁸⁰⁹ У САД је дужина дисциплинског поступка драматично скраћена, док су чиновници у сталном радном односу подвргнути методу прогресивног кажњавања, па се за сваки следећи прекршај изриче оштрија мера.⁸¹⁰

Подаци наведених истраживања могу да пруже нетачну слику стварног стања праксе, зато што описују шта се дешава само са службеницима против којих је спроведен дисциплински поступак. Међутим, више студија о управљању људским ресурсима спроведених у постиндустријским демократијама указало је да велики број руководилаца заправо ни не користи постојеће механизме дисциплинског кажњавања службеника који крше етичке стандарде или незадовољавају мерила професионалности и стручности.⁸¹¹ У једном истраживању спроведеном 2007. године на различитим нивоима власти у америчкој савезној држави Јута, већина интервјуисаних руководилаца је изјавила да проблематичним службеницима радије додељује неки други задатак или их распоређује у неку другу организациону јединицу.⁸¹² Истраживање је открило и да међу руководиоцима преовлађује чврсто уверење да нису добили одговарајућу обуку за ваљано спровођење дисциплинског поступка, да је поступак сâм по себи сложен, дуготрајан и сувише скуп за пореске обвезнике, те да захтева време и пажњу коју руководиоци због превеликих редовних обавеза често ни немају. У Француској се често злоупотребљава правна одговорност управе за почињену грешку у обављању јавних послова (*faute de service*), тако што се

⁸⁰⁹ Steven W. Hays and Jessica E. Sowa, "Changes in State Civil Service Systems: A National Survey", in: James S. Bowman, Jonathan P. West (eds), *American Public Service: Radical Reform and the Merit System*, op. cit., p. 13.

⁸¹⁰ R. Paul Battaglio Jr. and Stephen E. Condrey, "Framing Civil Service Innovations: Assessing State and Local Government Reforms", in: James S. Bowman, Jonathan P. West (eds), *American Public Service: Radical Reform and the Merit System*, op. cit., p. 27.

⁸¹¹ Richard C. Elling and Lyke Thompson, "Dissin' the Deadwood or Coddling the Incompetents?: Patterns and Issues in Employee Discipline and Dismissal in the States", in: James S. Bowman, Jonathan P. West (eds), *American Public Service: Radical Reform and the Merit System*, op. cit., p. 208; David Hine, "Codes of Conduct for Public Officials in Europe: Common Label, Divergent Purposes", op. cit., pp. 153–171.

⁸¹² Истраживање опширније погледати у: Richard Green, "The Attraction to At-Will Employment in Utah Governments", in: James S. Bowman, Jonathan P. West (eds), *American Public Service: Radical Reform and the Merit System*, op. cit., pp. 175–185.

приликом утврђивања дисциплинске одговорности она узима као узрок лошег исхода – уместо намерне или нехотичне грешке службеника (*faute personnelle*).⁸¹³ Тиме се посредно скида одговорност са службеника и он избегава да лично надокнади штету начињену трећим лицима.

Основна препрека доследном спровођењу политике дисциплинског кажњавања чини се да је постојање две крајности: руководиоци се или уздржавају да санкционишу проблематичне службенике или их кажњавају прекомерно и учестало.⁸¹⁴ Спровођење дисциплинског поступка има смисао једино ако на понашање јавних службеника може да утиче јасна свест о томе да постоји велика вероватноћа да ће потенцијални прекршиоци бити откривени и сигурно санкционисани. У околностима када је покретање дисциплинског поступка неизвесно а кажњавање благо, тешко да се може створити погодан радни амбијент за доследно поштовање етичких стандарда. Политика некажњавања која погодује владавини медиокритета обесхрабрује надарене и најуспешније универзитетске дипломце да конкуришу за рад у јавној служби, где би примали исту плату као и лењи или нестручни чиновници.

3.2.3. Кажњавање

Политика кажњавања кршења етичких стандарда требало би да буде ваљано осмишљена и доследно спроведена, јер оштре али правичне казне могу да охрабре марљиве људе да прихвате положај у јавној администрацији и учине га часним позивом. Сврха дисциплинског кажњавања не сме да буде понижавање или ниподаштавање личности и стручних и професионалних квалитета прекршиоца, него његово враћање на пут етички исправног обављања поверених јавних послова. Квалитетно осмишљена политика кажњавања требало би да укључи и мере пружања помоћи прекршиоцу како би исправно схватио зашто је кажњен и како може сопственим напором да поправи понашање на радном месту и радни учинак. Због тога би требало предвидети планове за унапређење радног учинка за јавне службенике који имају проблема да изврше радне задатке према утврђеним нормама, те појачан надзор извршавања радних задатака.

⁸¹³ Francisco Cardona, “Liabilities and Discipline of Civil Servants”, op. cit., p. 4.

⁸¹⁴ Jerome B. McKinney and Lawrence C. Howard, *Public Administration: Balancing Power and Accountability*, op. cit., p. 22.

Опште начело дисциплинског кажњавања извире из једног од темељних начела остварења правде – начела сразмерности. Начело налаже да се дисциплинска казна разумно одмери према тежини почињеног прекршаја, узимајући у обзир све околности у којима је почињен прекршај, као и положај у хијерархији, дужности и претходно понашање прекршиоца. Са становишта политике кажњавања, немарност се често потцењује наспрам намерне радње на основу аргумента да је чин немарности производ случаја, па је мања вероватноћа да ће се штетне последице поновити.⁸¹⁵ Ипак, у организованим активностима попут јавне администрације чини се да наведени аргумент губи ослонац због тога што штета може вишеструко да се увећа услед трајног понављања, проузрокованог одсуством санкционисања немарних чиновника. Пратећа сврха примене начела сразмерности је да спречи злоупотребе овлашћења руководиоца у одмеравању дисциплинских мера у виду недоследног и пристрасног поступања према различитим прекршиоцима.

Највећи учинак у правцу подршке етичном поступању јавних службеника политика дисциплинског кажњавања даје када су казне јасно прописане. Више студија о моралној равни одлучивања показале су да постоји непосредна узрочно-последична веза између награђивања или толерисања кршења етичких стандарда и степена раширености праксе морално погрешног понашања; и обрнуто, огледи су потврдили да кажњавање посредно јача морално исправно поступање.⁸¹⁶ У појединим земљама, попут САД, упутства којима се ближе дају смернице за ваљано спровођење дисциплинске политике садрже степеност преглед прекршаја и одговарајућих казних мера, па службеници могу унапред да се упознају са потенцијалним последицама неетичног поступања. Казна се прогресивно поштрава са тежином почињеног прекршаја и представља основ здраве политике управљања људским ресурсима.

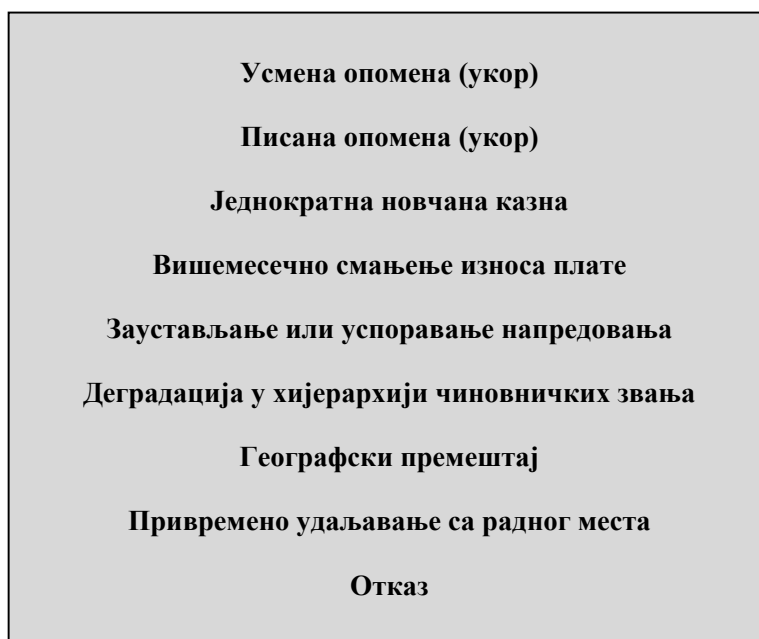
У нормативној регулативи земаља чланица ОЕCD, без обзира на националне специфичности, наводи се сличан распон казни и оне су приказане по степену оштрине у *Дијаграму 3*. У блаже дисциплинске санкције убраја се опомена (укор), у средње једнократно смањење плате и суспензија, док је најтежа отпуштање из службе и изриче се у случајевима тешког (или континуираног лакшег) кршења

⁸¹⁵ Денис Ф. Томпсон, *Политичка етика и јавна служба*, op. cit., стр. 108.

⁸¹⁶ Више погледати у: Dennis P. Wittmer, "Developing a Behavioral Model for Ethical Decision Making in Organizations: Conceptual and Empirical Research", op. cit., p. 61.

прописа, процедура, јавних политика и програма и лошег обављања радних дужности упркос ранијим опоменама.⁸¹⁷

Дијаграм 3: Распон најраспрострањенијих дисциплинских мера (приказаних у редоследу од благих ка строгим)



Усмена или писана опомена (укор) је дисциплинска мера која се изриче у виду усмене или писане изјаве у којој је садржан опис прекршаја, поправне мере које ваља предузети и последице које ће прекршилац сносити уколико не поступи у складу са опоменом. Разлика између опомене (укора) изречене у усменом и писаном облику се најчешће састоји у томе што прва представља почетну и најблажу дисциплинску меру па се не уноси у радни досије службеника, док се друга уноси и узима се као отежавајућа околност у одмеравању казне у будућим прекршајима.

Удаљавање са радног места (суспензија) је мера привременог повлачења службеника са обављања радних задатака на одређено време – које нпр. у САД може да буде у трајању од једног дана до две године – за које се прекршиоцу не исплаћује зарада у пуном или делимичном износу. У Канади је као алтернативна санкција удаљавању са радног места предвиђена једнократна новчана казна, док је у већини осталих

⁸¹⁷ Denis L. Dresang, *Public Personnel Management and Public Policy*, op. cit., pp. 263–264.

развијених земаља она прописана као посебна дисциплинска мера. Вишемесечно смањење износа плате представља заправо само оштрији вид једнократне новчане казне. Вредност новчане казне разликује се од државе до државе. Примера ради, у Немачкој се износ једнократне новчане казне креће највише до висине једномесечне плате, док вишемесечно одбијање од плате може да се креће до укупне вредности од једне петине прихода и да се спроводи у раздобљу до највише пет година.⁸¹⁸ Амерички одбор за заштиту система заслуга може да изрекне једнократну новчану казну у износу до 1000 долара.⁸¹⁹ Немачка нормативна регулатива је специфична по томе што дозвољава чак и кажњавање пензионисаних јавних службеника, било смањењем пензионих примања било њиховим трајним одузимањем.⁸²⁰

Заустављање или успоравање напредовања је дисциплинска мера која се састоји у формалној временски ограниченој забрани прекршиоцу да напредује у виши чиновнички разред (или звање) или да стекне руководилачки положај; службеник задржава иста примања и припадности. Следећа оштрија санкција се односи не само на заустављање службеника у напредовању, него на његову деградацију у хијерархији чиновничких звања. Прекршилац се премешта у нижи чиновнички разред (или звање), што са собом повлачи нижа примања и остале припадности, те суженије могућности професионалног напредовања. Мера се најчешће изриче руководиоцима средњег и нижег ранга, па они практично прелазе у редове обичних службеника без управљачких овлашћења. Дисциплинска мера са сличним дејством је географски премештај прекршиоца у другу и најчешће удаљену област, што доноси извесне неудобности за службеника и његову породицу.

Разлози за уручивање отказа јавном службенику као најоштрије дисциплинске мере морају да буду у равнотежи са интересом несметаног обављања јавних послова поверених организационом делу јавне управе и радним правима кажњеног службеника.⁸²¹ Отказ се изриче само када је јавни службеник кршењем етичких и професионалних стандарда произвео потпуно неповерење руководиоца или постоји разумна претпоставка да би његовостанак могао да нанесе значајну штету угледу јавне управе код грађана. У Великој Британији се отказ уручује службенику који је

⁸¹⁸ Наведено према: "Disziplinarrecht", *Eurofond portal*, www.eurofound.europa.eu/emire/GERMANY/DISCIPLINARYLAWFORCAREERPUBLICSERVANTS-DE.htm.

⁸¹⁹ "Whistleblower Protection Act of 1989", *op. cit.*

⁸²⁰ *The Federal Public Service*, *op. cit.*, p. 45.

⁸²¹ Denis L. Dresang, *Public Personnel Management and Public Policy*, *op. cit.*, p. 267.

починио крупну повреду етичких стандарда са озбиљним штетним последицама по јавни интерес, чак иако није раније дисциплински кажњаван.⁸²² Свака организациона јединица у јавној управи требало би да сопственим правилницима пропише који прекршаји припадају групи крупних повреда етичког кодекса, а то су углавном крађа, превара, употреба физичког насиља, крупан немар у обављању радних задатака или непослушност озбиљних размера. Уколико су разлози за кршење етичких стандарда потекли од недаћа које службеник има у приватном животу, руководиоцу се препоручује да пре покретања дисциплинског поступка покуша да подстицајно делује на прекршиоца тако што ће му дати времена да сâм разреши ситуацију и спречи њен утицај на професионалан рад. Наведено решење је боље за очување добре радне атмосфере, јер је велика вероватноћа да ће отпуштање са посла службеника који има личне проблеме код његових колега произвести саосећање и осећање властите изложености неправедном поступању руководиоца.

Политиком дисциплинског кажњавања могуће је предвидети и изрицање вишеструких казних мера ако руководиоца који спроводи дисциплински поступак процени да ће сходно околностима почињеног прекршаја добре резултате дати једино спој две или више мера. Примера ради, у Аустралији прекршиоцу може да се одреди комбинована мера наплате једнократне новчане казне и доделе друге врсте радних задатака.⁸²³ Вишеструко кажњавање најчешће се примењује у случајевима постојања више неповезаних прекршаја, док се код повезаних прекршаја обично изриче једна али строжа казна. Од аустралијског руководиоца се приликом одмеравања вишеструких или сабраних казни очекује да ваљано примени начело тоталитета, уобличено у захтеву да се на крају сагледа целина одмерене казне у односу на целину збира тежине почињених прекршаја.

Све врсте дисциплинских казни се аутоматски, после одређеног протока времена – у већини земаља је реч о распону од пет до десет година – бришу из радног досијеа кажњеног службеника; разлог за брисање може да буде и обарање дисциплинске одлуке у другостепеном поступку или пред надлежним судом.⁸²⁴ Једино је у Француској брисање условљено каснијим понашањем кажњеног службеника и

⁸²² “Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures”, op. cit., pp. 7–8.

⁸²³ “Handling Misconduct”, op. cit., p. 62.

⁸²⁴ Francisco Cardona, “Liabilities and Discipline of Civil Servants”, op. cit., p. 10.

одлука је предмет дискреционог права више дисциплинске инстанце која процењује напредак кажњеног службеника у обављању радних задатака.

Анализа праксе дисциплинског кажњавања у земљама ОЕСД показује да се најчешће изричу две мере које представљају крајности на скали предвиђених казни – опомена (укор) и отказ.⁸²⁵ Примена искључиво најблаже и најстроже санкције може се делом протумачити мотивом руководиоца да умерено проблематичне службенике само опомену јер то не носи са собом никакве теже и дугорочне последице за прекршиоца, а да стварно казне само службенике чије је кажњавање услед тежине почињеног прекршаја немогуће избећи. У случају благог кажњавања не остају формални трагови о лошем учинку подређених чиновника у њиховим радним досијеима, па посредно нема ни последица када виша инстанца у хијерархији процењује учинак руководиоца сагледавањем стања у организационој јединици која му је поверена на управљање.

Поставља се питање који проценат укупног броја запослених у јавној управи долази под удар неке од дисциплинских казни. Као ни код званичних статистика о кривичном прогону одређене врсте кривичних дела, није могуће успоставити чврсту узајамно узрочно-последичну везу откривених и дисциплински процесуираних прекршаја етичких стандарда са стварним бројем прекршаја. На примеру САД где постоје систематизовани подаци могуће је видети да се просечан годишњи удео дисциплински кажњених службеника у укупном броју запослених у јавној администрацији на свим нивоима власти креће у распону између мање од један одсто до 1,5 одсто, док се у савезној администрацији креће између свега 0,2 и 0,4 одсто.⁸²⁶ Сазнајна вредност наведених података проблематична је јер није познат удео тзв. присилних напуштања јавне службе, будући да се она одигравају под плаштом споразумног отказа, а број отказа добијених као исход спроведеног дисциплинског поступка је мали.⁸²⁷ Утолико се намеће закључак да руководиоци често користе неформалне начине уклањања лоших радника, што само по себи није

⁸²⁵ “Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, *op. cit.*, p. 58.

⁸²⁶ Richard C. Elling and Lyke Thompson, “Dissin’ the Deadwood or Coddling the Incompetents?: Patterns and Issues in Employee Discipline and Dismissal in the States”, *op. cit.*, p. 196.

⁸²⁷ *Ibid.*, p. 200.

морално исправно расуђивање зато што занемарује образовно-поправну димензију дисциплинског кажњавања.

Закључак

Ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења усмерена на обезбеђење поштовања начела одговорности у раду јавне управе стварају окружење погодно за морално исправно поступање јавних службеника. Када су правила и институционални механизми „ваљано” осмишљени? Само онда када су дизајнирани уз исправно разумевање суштинских ограничења која проистичу из вечних антрополошких и психолошких закономерности људског понашања. Изрека северноамеричких домородаца да човек има одговорност а не власт, чини се да најбоље сажима практичну мудрост коју захтева успостављање интегритета јавне управе посредством делотворних механизма за утврђивање појединачне одговорности у обављању јавних послова. Јавна служба је увек преваходно чин личне одговорности зато што захтева усмеравање животне енергије, интелектуалних и других способности ка остварењу добробити за читаву политичку заједницу. Делање у складу са јавним интересом није могуће без морално исправног просуђивања које узима у обзир и потребе и интересе других. Но, будући да је човек услед слабости воље склон да јавну службу пре схвати као моћ владања над онима који не обављају јавне послове, неопходно је поставити чврсте границе његовог делања. Једина поуздана гаранција да јавни службеник неће усвојити обрасце рђавог понашања као „нормалан” стил рада, јесу механизми одговорности засновани на стандардима етике јавне управе. Механизми за утврђивање одговорности засновани на захтевима етике дужности и врлине могу да сузе простор за појаву корупције у јавном сектору и на тај начин посредно подигну квалитет пружања јавних услуга, те осигурају обликовање и спровођење јавних политика и програма у складу са јавним интересима.

Окружење погодно за морално исправно поступање јавних службеника није могуће без ваљано осмишљених и доследно спроведених нормативних и институционалних решења усмерених на заштиту службеника који пријаве постојање нерегуларног обављања јавних послова, односно „дувача у пиштаљку”. Међународни стандарди у погледу права и обавезе службеника да уложи приговор ако од њега претпостављени

затражи да поступи на неетичан начин у примени поверених јавних овлашћења прихваћени су у свим земљама OECD, уз настојање да се очува непрекинут и чврст хијерархијски ланац руковођења. Свакако да је добро решење које оставља могућност одлучивања о приговору службеника на две инстанце, уз поштовање моралне аутономије чиновника да ипак у неким случајевима може да у потпуности одбије спровођење налога руководиоца. Једино такво решење подстиче осећај личне одговорности чиновника, а руководиоца мотивише да избегава да подређеним службеницима наређује чињење морално спорних радњи.

Анализа у постиндустријским демократијама показује да је заштита „дувача у пиштаљку” у целини нормативно уређена само у половини чланица OECD, а тамо где је регулисана прописи су веома разнолики. Уопштено посматрано, најбоље прописе и институционалне процедуре имају демократије англосаксонске традиције и поједине скандинавске земље. У већини осталих земаља постоје мањкавости у погледу јасног и прецизног дефинисања предмета пријављивања или је примењен селективан приступ у укључивању врста морално погрешног понашања које треба пријавити. Поред тога, дејство механизма пријављивања злоупотреба смањује и решење садржано у појединим националним законодавствима према којем узбуњивање није обавеза службеника, него само могућност коју он може да искористи али ни не мора. Ваљано осмишљен поступак пријављивања предвиђа интерну и, након њеног неуспешног окончања, спољну етапу која треба да узбуњивачу пружи отворене канале, чак и анонимног, обраћања вишим инстанцама у јавној управи и спољним органима контроле – полицији, правосуђу, парламенту, медијима. Јачању интегритета јавне управе никако не доприноси решење према којем су чиновници над којима се спроводи одмазда због пријављивања препуштени сами себи и помоћи синдикалних организација и морају самостално да покрену поступак заштите пред надлежним редовним судом.

Практични донети заштите „дувача у пиштаљку” су веома ограничени чак и у англосаксонској административној традицији где је заштита узбуњивача добро уређена. Велика професионална храброст и чврст лични интегритет морају да красе јавног службеника који изабере да буде узбуњивач зато што он угрожава сопствену професионалну каријеру и основну егзистенцију како би указивањем на издвојене случајеве или на дугу праксу неетичног поступања сачувао целу организацију од стуба срама. За разлику од САД, у бројним западноевропским политичким порецима

административна и политичка култура проказују пријављивање неетичних радњи колега као друштвено неприхватљив образац понашања и кршење етоса заједнице и колегијалности. Узбуњивач се посматра као издајник и потказивач, а не као неко ко делује у складу са јавним интересом и тиме као професионални јавни службеник и као грађанин контролише како се користе поверена јавна овлашћења. Свакако да описано становиште узето као културни образац понашања у једном друштву утиче посредно на одсуство воље изабраних представника власти да усвоје ваљана законодавна решења.

Живот без дисциплине је често живот испуњен бешчашћем, упозорава једна исландска народна изрека. Одговорност као стуб интегритета јавне управе тешко да може да буде сврсисходна без дисциплинског поступка за делотворно утврђивање кршења етичких стандарда и неиспуњавање радне норме и изрицање одговарајућих казних мера. Све анализираних постиндустријске демократије чланице OECD имају ваљано уређене националне механизме утврђивања дисциплинске одговорности, али се они недоследно примењују у свакодневној пракси. Дисциплински поступак заправо представља крајње средство управљања људским ресурсима, па је због репресивне природе непопуларан и код запослених и код руководилаца. Више студија објављених током последње деценије забележило је два, са становишта очувања и унапређења етике јавне управе нелогична тренда: постојање значајног броја чиновника који редовно остварују лоше резултате рада и слабо коришћење механизма дисциплинског кажњавања. Избегавање сукоба са синдикалним организацијама, жеља да се одржи популарност у колективу, недовољна обука за спровођење дисциплинског поступка и мањак времена због превеликих управљачких обавеза, чиниоци су који мотивишу руководиоце да дисциплински кажњавају само онда када их на то принуди тежина самог прекршаја. Такође, напредне методе политике управљања људским ресурсима усмерене су на подстицање ваљаног обављања радних задатака позитивним мерама и избегавање класичног дисциплиновања запослених.

Одсуство примене дисциплинског поступка и трпељив став према кршењу етичких стандарда може да буде део стратегије „куповине” прећутне сагласности колектива за крупније видове морално погрешног понашања руководиоца и њему блиског круга фаворизованих службеника. У таквим околностима запослени могу да буду неми сведоци или прећутни учесници корупцијске праксе челних људи колектива, а

дисциплински поступак супротно првобитној намени постаје оруђе за ућуткивање или уклањање „непослушних” – службеника којима част не дозвољава да се уклопе у корупцијску игру. Чак и да стратегија некажњавања није последица криминалних активности, благо санкционисање службеника са лошим учинком рада или морално спорним начином поступања никада не води бољим резултатима колектива као целине гледано на дужи рок. Већина службеника који часно раде посао временом ће изгубити мотивацију, што ће значајно умањити учинак читаве организационе јединице. Због тога само доследно спровођење нормативних и институционалних решења којима се уређује дисциплински поступак ствара окружење погодно за етичко поступање јавних службеника.

Слично је са праксом изрицања дисциплинских казни. Сви анализирани постиндустријски демократски пореци имају ваљано осмишљена нормативна и институционална решења којима се уређује дисциплинско кажњавање, али се она недоследно примењују када се утврди лична одговорност јавног службеника. Анализа политике дисциплинског кажњавања у земљама ОЕСД показује да се најчешће изричу само две мере са супротних крајева скале предвиђених казни – опомена (укор) и отказ, иако између њих постоји степенован распон мера различите оштрине. Тиме се грубо одступа од примене начела сразмерности у кажњавању и отвара се сумња у доследност примене дисциплинских мера. Ако се сви откривени и процесуирани прекршаји етичког кодекса и лошег радног учинка кажњавају само најблажом и најстрожом мером, онда се могу у питање довести способност или искреност намере руководиоца да се стара о етичкој равни радног окружења које му је поверено. Кажњавањем само најтежих прекршаја и подвођењем прекршаја средње тежине под најблажу дисциплинску меру уводи се релативистички приступ у бављењу етичким проблемима. Службеницима се шаље морално погрешан знак да могу да поступају неморално, под условом да пазе да не претерају. На тај начин се дугорочно подрива сврха утврђивања личне одговорности и ствара радни амбијент где се пажљиво и доследно етичко расуђивање појављује као непотребно „бреме” на плећима јавног службеника.

Упркос квалитетним националним нормативним оквирима установљеним у највећем броју развијених демократских поредака, недоследна примена механизма заштите „дувача у пиштаљку”, утврђивања дисциплинске одговорности и кажњавања слаби личну одговорност као један од потпорних стубова интегритета јавне управе. Будући

да одговорност за вољно (не)чињење представља срж човекове способности да делује морално, оправданом се чини сумња у истинску усмереност јавних службеника ка морално исправном расуђивању у обављању свакодневних радних задатака у околностима када су изгледи за позивање на одговорност незнатни. Призвук савремености налазимо у упозорењу из старовековног кинеског политичко-филозофског списа *Књига владара области Шан* да повлађивање моралној распуштености води ка њеном незаустављивом ширењу, па једино руковођење људима уз претпоставку да су порочни може да учврсти моралан поредак у друштву.⁸²⁸

Одсуство воље руководилаца да користе механизме за утврђивање одговорности и кажњавање тесно је повезано са проблемом остварења аутономије воље јавних службеника као моралних делатника. Националне административне културе у највећем броју постиндустријских демократија одувек су давале предност обрасцима понашања који су водили уподобљавању појединачних мишљења владајућим политичким уверењима. Јавни службеници једноставно нису навикли да изражавају властито мишљење о питањима из делокруга сопственог рада на начин који би захтевао наступ из равни аутономног појединца који усамљено стоји наспрам организације. „Искакање” ван удобности колективног духа није нимало лако, јер – без обзира на прокламоване вредности – бирократске организације у пракси увек наглашавају оданост групи као хвале вредно уверење и награђују службенике који пристају да играју по неписаним правилима организације.⁸²⁹

Супротно захтевима за уподобљавањем обрасцима понашања заснованим на писаној и неписаној административној култури, бити морални делатник значи поступати непристрасно вођен искључиво универзализабилним правилима и интринсичном вредношћу сваког члана политичке заједнице. Превага пристрасности у професионалном раду у јавној управи као „пожељно” стање ствари природно је довела до тога да лична одговорност ван контекста оданости организацији није никада била на цени код руководилаца. Постојано занемаривање начела одговорности неспојиво је са основним поставкама деонтолошког модела и модела етике врлине као филозофског оквира морално исправног обављања јавних послова.

⁸²⁸ Шан Јан, *Књига владара области Шан*, op. cit., стр. 73–74.

⁸²⁹ Jong S. Jun, *The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*, op. cit., p. 183.

Неодговорно обављање поверених јавних послова противно је моралном захтеву за испуњавање дужности обухваћених концептом добре управе, који се идејно ослања на старо гесло „племство обавезује”. Јавни службеници са slabим осећањем „витешке” одговорности тешко да ће стремити унапређењу друштвене правде и бризи за друге. Такође, мало је вероватно да недоследна примена механизма за утврђивање дисциплинске одговорности и кажњавање може да одгаји јавне службенике пуне човекољубља и других хвале вредних карактерних особина, који ће суграђанима бити узор грађанске храбрости.

3.3. Управљање људским ресурсима

Критике упућене традиционалном начину управљања људским ресурсима јавне управе на рачун његових мањкавости на плану стварања услова за висок учинак, сажео је професор америчког Универзитета Колумбија Волас Сејр (Wallace S. Sayre) у тврдњи да је стара стратегија допринела „победи технике над сврхом”.⁸³⁰ Увођење модела новог јавног руковођења и придавање већег значаја делотворности јавних служби остварењем вишег нивоа квантитативно мерљивог учинка, учинило је нужним прилагођавање политике управљања људским ресурсима. Крајњи учинак сваке организације, па тако и јавне управе, непосредно зависи од квалитета запослених – од руководиоца па до тзв. шалтерских службеника (*street-level bureaucrats*). Због тога академска заједница од осамдесетих година наглашава да ваљано осмишљена политика управљања људским ресурсима чији је циљ, између осталог, постављање правих особа на право место, може руководиоцима да уштеди много времена и енергије и да их спаси од нежељених ситуација.⁸³¹ Реч је о савременој примени концепта индивидуализације, зачетог још четрдесетих година двадесетог века у оквиру покрета за хуманистичко руковођење. Концепт је заговарао тезу да исправно спајање стручних квалификација и вештина са радним местом

⁸³⁰ Наведено према: David G. Carnevale and Kay Ham, “Public Human Resource Management: An Organizational Development Perspective”, in: Stephen E. Condrey (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government*, John Wiley & Sons, San Francisco, 2005, p. 249.

⁸³¹ Frederick J. Mosher, *Democracy and the Public Service*, Oxford University Press, Oxford, 1982, p. 70. Наведено према: Stephen E. Condrey (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government*, op. cit., p. 95.

повећава производност и задовољство радника, те тако смањује изостанак са посла и нарушавање радне атмосфере.⁸³²

Преузимање руководилачких метода из корпоративног сектора унело је више новина у праксу управљања људским ресурсима у јавној управи постиндустријских демократских поредака које су условиле промену модела запослења. Најдалекосежније новине су децентрализација надлежности за пријем нових службеника, замена посебног правног статуса јавних службеника у погледу трајности запослења општим прописима који уређују радни однос на националном нивоу, ангажовање путем уговора на одређено време без гаранције да ће бити продужен, плаћање по учинку и делимично одступање од колективних преговора о цени рада. Ипак, одлука влада развијених земаља да током осамдесетих и деведесетих година двадесетог века смање број запослених у јавном сектору пре се може приписати политичким захтевима за уравнотежењем буџетске политике, условљених драматично нараслим обимом јавног дуга, него визионарству твораца националних стратегија за реформу управљања људским ресурсима.⁸³³ Упоредни преглед података о смањењу броја јавних службеника по земљама и у односу на удео у укупној радној снази показује да отпуштања нису била драстична.⁸³⁴ Једино је у Великој Британији у раздобљу од 1979. до 1999. године обим радне снаге у јавном сектору смањен за чак приближно једну петину (23 одсто) – са 6,5 на око 5 милиона запослених.⁸³⁵ Смањење је у појединим земљама, попут САД, настављено и у првој декади двадесет првог века. Џорџ Буш млађи је мотивисан стишавањем незадовољства изабраних представника власти и грађана радом јавних службеника наставио Реганову стратегију реорганизације јавне администрације путем приватизације бројних јавних послова, како би наводно побољшао ефикасност смањењем броја јавних службеника – иако је срж проблема у управљању људским ресурсима а не у бројности.⁸³⁶ Смањење броја јавних службеника и већа овлашћења руководилаца у погледу отпуштања отворила су поље сталног сукоба између

⁸³² Per Lægveid and Lois Recascino Wise, "Reforming Human Resource Management in Civil Service Systems: Recruitment, Mobility, and Representativeness", in: Jos C. N. Raadschelders, Theo A. J. Toonen, Frits M. Van der Meer (eds), *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*, op. cit., p. 172.

⁸³³ "Modernising Government: The Way Forward", OECD, Paris, 2005, p. 163.

⁸³⁴ Ibid.

⁸³⁵ Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, op. cit., p. 154.

⁸³⁶ Luther F. Carter and Kenneth D. Kitts, "Managing Public Personnel: A Turn-of-the-Century Perspective", in: Jack Rabin, W. Bartley Hildreth and Gerald J. Miller (eds), *Handbook of Public Administration*, op. cit., pp. 386–387.

политички именованих руководиоца Бушове администрације и синдиката јавних службеника, који радно окружење чини нелагодним за постизање добрих резултата и у одређеној мери демотивише запослене.⁸³⁷

Успешно управљање људским ресурсима у јавној управи, као и у било којој другој врсти организације, мора да поседује стратешку димензију у виду концептуалног и планског оквира руковођења као потпоре циљевима организације, визији будућности, средишњим вредностима итд. Остварење сврхе постојања јавне управе и конкретних циљева на плану спровођења јавних политика посматрано кроз раван управљања људским ресурсима, требало би да укључи улагање у јавне службенике како би се побољшао укупни крајњи учинак на дужи и краћи рок.⁸³⁸ Улагање у људство обухвата скуп мера за унапређење руководиоачких вештина, оцену и предвиђање способности сваког запосленог, појединачно и као дела тима, и стварање бољих система и оруђа за успешно активирање и упошљавање свих потенцијала запослених ради остварења циљева организације. Етика представља један од угаоних каменова успешног стратешког промишљања политике људских ресурса у јавној управи. Теоретичари јавне администрације и важећи међународни стандарди у подручју етике јавне службе указују и на улогу квалитетне политике управљања људским ресурсима – посебно на плану вођења кадровске политике, могућности напредовања и награђивања – за осигурање окружења погодног за морално исправно понашање.⁸³⁹

Током последње три декаде појавили су се позиви академске јавности за реформом постојећих националних политика управљања људским ресурсима. Једна од препорука је да се у управљање људским ресурсима мора уградити етичка компонента, односно да руководиоци служби које се баве овим питањем морају да почну да размишљају и одлучују као морални делатници.⁸⁴⁰ Примена етике у руковођењу најбољи је начин да се осигура да ће радни задаци бити обављани у духу

⁸³⁷ James R. Thompson, “Federal Labor-Management Relations Under George W. Bush: Enlightened Management or Political Retribution?”, in: James S. Bowman and Jonathan P. West (eds), *American Public Service: Radical Reform and the Merit System*, op. cit., pp. 233–250.

⁸³⁸ David E. McNabb, *The New Face of Government: How Public Managers are Forging a New Approach to Governance*, Taylor & Francis Group, Boca Raton (FL), 2009, p. 139.

⁸³⁹ “Principles for Managing Ethics in the Public Service”, op. cit., p. 5; Denis L. Dresang, *Public Personnel Management and Public Policy*, op. cit., pp. 17–25.

⁸⁴⁰ Rex L. Facer II and Mark D. Bradbury, “Practical Strategies for Increasing Ethical Behavior in the Workplace”, in: Stephen E. Condrey (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government*, op. cit., pp. 257–258.

јавног интереса и да ће понашање на радном месту бити морално исправно.⁸⁴¹ Целокупан систем управљања људским ресурсима у јавној администрацији – запошљавање нових чиновника, напредовање у служби, примања и социјална права, обучавање и оцењивање рада – требало би да буде вођен начелом заслуга. Упркос различитих тумачења постоји сагласност да начело заслуга у основном значењу обухвата праксу запошљавања и напредовања у јавној служби у складу са мерилима образовања, стручности, способности, радног учинка и уз једнак третман свих кандидата или запослених у погледу пола, година старости, брачног стања и политичког опредељења, те етничке, расне и верске припадности.⁸⁴² Антикорупцијска улога начела заслуга као једног од објективних мерила на којима би требало да почива управљање људским ресурсима препозната је и у Конвенцији УН против корупције.⁸⁴³ Преостаје да критички сагледамо да ли и у којој мери нормативна и институционална решења у области управљања људским ресурсима стварају окружење погодно за етичко поступање јавних службеника у постиндустријским демократијама. Кренимо од првог елемента сваке кадровске политике – пријема кандидата у јавну службу.

3.3.1. Пријем нових службеника

Пријем нових службеника представља низ поступака којим су обухваћени оглашавање, тестирање и коначан одабир кандидата за потребе попуне радних места у јавној управи. Пријем може да буде јединствен за читаву јавну управу на државном нивоу и њега обично спроводи посебно тело унутар јавне управе; такво решење је прихваћено у САД, Великој Британији и Француској. Примера ради, у САД сваки кандидат за посао у савезној администрацији мора да прође стандардизован тест *Administrative Careers with America*. Тест је 1990. године заменио некадашњи Испит за професионалну и административну каријеру (*Professional and Administrative Career Examination – PACE*), јер је примећено да примењеним системом показатеља знања посредно дискриминише кандидате из мањинских заједница (грађане афроамеричког и хиспаноамеричког порекла). Немачка, Аустрија и нордијске земље примери су демократских поредака који примењују децентрализован систем, у којем

⁸⁴¹ Donald C. Menzel, *Ethics Management for Public Administrators*, op. cit., p. 12.

⁸⁴² David Schultz, “Merit system”, in: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, op. cit., pp. 269–271.

⁸⁴³ “United Nations Convention against Corruption”, Article 7, op. cit., p. 10.

сваки државни орган, тело или јавно предузеће понаособ организују пријем нових службеника.⁸⁴⁴ Децентрализација је последица намере модела новог јавног руковођења да руководиоцима организационих целина јавне управе или посебних организација у јавном сектору остави слободу да сами процене обим и квалитет потребних људских ресурса.⁸⁴⁵ Према не постоје чврсти докази о раширеној злоупотреби слободе одлучивања коју челном руководиоцу пружа децентрализован пријем, обавезно обједињено полагање стандардизованог теста на једном месту чини се да би одагнало и најмању сумњу у могућност прилагођавања пријемног испита знањима и способностима жељених кандидата. Обједињено полагање теста и објављивање јединствене националне ранг листе са које руководиоци организационих јединица могу да бирају будућег колегу допринели би већој транспарентности читавог поступка пријема.

Без обзира на централизованост или децентрализованост система пријема, заједничко обележје постиндустријских демократија је да кандидати морају да испуне унапред утврђене и јавности познате формалне захтеве у погледу здравственог стања, стеченог нивоа образовања, стручних квалификација и специјализација, те професионалног искуства и вештина. Разлике постоје у погледу стручног профила траженог високог образовања и присутна су два раширена приступа.⁸⁴⁶ Приступ општег образовног профила, који је на снази у Великој Британији и осталим земљама вестминстерског наслеђа, заступа претпоставку да су за рад у јавној управи превасходно потребне опште интелектуалне способности и добар резултат у стицању универзитетског образовања у широкој области хуманистичких и друштвених наука. Реч је о тзв. традицији запошљавања „надарених аматера”. У развијеним земљама континенталног дела Европе примењен је исти приступ, али уз разлику што је захтев у погледу образовног профила у највећој мери ограничен на дипломце правних факултета. На пример, у Немачкој због легалистичке ригидности као једног од структурних обележја модела организације тамошње јавне управе убедљиво највећи број јавних службеника су по образовању правници, па је реч о својеврсном монополу ове струке

⁸⁴⁴ “Public Employment in European Union Member States”, op. cit.

⁸⁴⁵ Опширније о променама у преносу надлежности у погледу спровођења политике људских ресурса видети у: “Modernising Government: The Way Forward”, op. cit., pp. 167–170.

⁸⁴⁶ B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, op. cit., pp. 88–92.

(*Juristenmonopol*).⁸⁴⁷ Насупрот томе, приступ специјализованог образовног профила јавног службеника, заступљеног у САД и Француској, захтева од кандидата да поседује универзитетску диплому из уже стручне области повезане са будућим радним местом. Ниједан од два приступа нема једнозначан утицај на стварање (не)повољног етичког поднебља у радном окружењу. Запошљавање универзитетски образованих особа без обзира на ужу стручност више је у складу са правом грађана на доступност запослења у јавној служби од приступа специјализованог образовног профила, јер обухвата већи број потенцијалних кандидата. С друге стране, други приступ више подупире остварење начела заслуга од првог приступа, зато што као мерило узима поседовање стручног знања најподударнијег са описом послова које будући службеник треба да обавља на радном месту.

Поступак одабира почиње утврђивањем да ли и у којој мери пријављени кандидати испуњавају формална мерила наведена у јавном конкурс. Захтев се превасходно односи на утврђивање веродостојности поднетих докумената о стеченим образовним и стручним квалификацијама и о претходном радном искуству. Почетком деведесетих година прошлог века у САД је забележена поплава кривотворених диплома о универзитетском образовању и стручних сертификата, те је примећена масовна тенденција нејасног или нетачног приказивања појединих података у радној биографији.⁸⁴⁸ Због тога је америчка судска пракса утврдила обавезу руководиоца надлежног за пријем нових службеника да са разумном пажњом провери образовне и стручне квалификације кандидата, као и кривичну одговорност у случају да грешком запосли особу са криминалним или досијеом насилника, а онда та особа поново почини кривично дело. Безбедносна провера кандидата открива само једну, екстремну раван личности. Далеко је теже проценити моралну зрелост и чврстину опредељености кандидата да чини етички исправне изборе у нормалним ситуацијама. О томе духовито говори кратка анегдота у којој је један кандидат за радно место у јавној управи био на разговору код руководиоца кадровске службе. На питање руководиоца да ли лаже, краде или вара, кандидат је одговорио: „не, али сам вољан

⁸⁴⁷ Christoph Reichard and Manfred Röber, “Inertia of education and recruitment in the German civil service”, paper presented at the EGPA Conference 2010 for PSG 9 “Public Administration and Teaching”, Toulouse, 8–10 September 2010, www.pa-education.eu/public/upload/papers/12/2010_Reichard-Rober.pdf, p. 6.

⁸⁴⁸ Steven W. Hays and Jessica E. Sowa, “Staffing the Bureaucracy: Employee Recruitment and Selection”, in: Stephen E. Condrey (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government*, op. cit., p. 120.

да научим”.⁸⁴⁹ Половина земаља чланица OECD у поступку одабира за рад у јавној управи узима у обзир и етичку димензију претходног понашања, а као оруђа у утврђивању етичности кандидата користе безбедносне провере, провере базе кривичних досијеа и вредносне ставове кандидата исказане током интервјуа.⁸⁵⁰ У Финској се током интервјуа утврђује и да ли кандидат разуме шта је то јавни интерес и како се он штити.⁸⁵¹ Наравно, увек остаје трачак сумње у степен искрености кандидата који, некада и по сваку цену, желе запослење у јавној служби.

Унапред одређена мерила у споју са провером знања и способности представљају конкретну примену начела заслуга као окоснице нормативног оквира који уређује пријем у јавну службу.⁸⁵² Због тога се сви кандидати који задовоље формалне захтеве упућују на проверу знања и способности за које се претпоставља да су од претежне важности за упражњено радно место. Сврха теста као средства провере је да сагледа и оцени квалитет кандидата у односу на радно место, а не у неком општем смислу. Због тога тестови морају да буду осмишљени тако да тачно мере постављена мерила траженог знања и способности. Потом се кандидати рангирају према резултатима оствареним на пријемном испиту. Одређен постотак најбоље ранжираних пролази у следећи круг, где одлази на разговор са непосредним надређеним руководиоцем или службеником надлежним за пријем. У случају да кандидати могу истовремено да конкуришу за више различитих радних места, обично виши положај на ранг листи у следећем кругу поступка пријема отвара могућност запошљавања на радном месту које подразумева виши положај у хијерархији, или већа овлашћења и приходе. На крају поступка, надређени руководиоца одлучује који од кандидата који су ушли у ужи избор најбоље одликава идеалан профил службеника потребног за упражњено радно место. У Јапану је свима који су учествовали на пријемном испиту, државним органима који су тражили пријем нових службеника и другим заинтересованим странама дозвољено да провере веродостојност и тачност листе кандидата који су положили пријемни испит.⁸⁵³

⁸⁴⁹ Dennis P. Wittmer, “Developing a Behavioral Model for Ethical Decision Making in Organizations: Conceptual and Empirical Research”, *op. cit.*, p. 49.

⁸⁵⁰ “Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, *op. cit.*, p. 44.

⁸⁵¹ “Public Employment in European Union Member States”, Ministry of the Presidency, Government of Spain, May 2010, www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A4ncias/Public_Employment_EUMS.pdf, p. 69.

⁸⁵² “Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, *op. cit.*, p. 44.

⁸⁵³ “The National Public Service Act”, Article 53, Act No. 120 of 1947 (revisions of Act No. 50 of 2006), National Diet of Japan, http://ssl.jinji.go.jp/en/recomme/rl_npsa.pdf, p. 18.

Једини оправдан разлог за делимично одступање од доследне привржености начелу заслуга у процесу пријема може да буде настојање да се примени концепт представничке бирократије (*representative bureaucracy*). Реч је о синтагми коју је четрдесетих година двадесетог века исковао амерички теоретичар Доналд Кингсли (Donald Kingsley) како би нагласио пожељност да састав јавне управе одражава структурна обележја становништва једне државе у погледу расне, верске, етничке припадности и положаја у друштвеној стратификацији.⁸⁵⁴ Претпоставка концепта представничке бирократије је да јавне програме усмерене на побољшање друштвеног и економског положаја маргинализованих социјалних слојева или група, најбоље могу да спроведу у праксу управо јавни службеници који и сами потичу из истог социјалног окружења. У супротном, јавни службеници пореклом из средњих или виших слојева вероватно би спроводили јавне програме уз стереотипне представе или предрасуде према мањинским заједницама и наметали им владајуће вредности, те би тиме угрозили њихово право на самосвојност.⁸⁵⁵ На тај начин би се учврстиле структурне претпоставке за морално погрешно обављање јавних послова, које никако не би могло да допринесе остварењу друштвене правде.

Нормативни оквир у постиндустријским демократијама чини се да пружа довољне законске гаранције да ће током пријема нових јавних службеника бити поштовано начело заслуга. Ипак, одступање од начела заслуга и даље је на снази у административној пракси земаља са високим степеном политизације јавне управе, где се приликом сваке промене на врху власти одигравају кадровске промене дуж читаве хијерархије и на тај начин доводи у питање непристрасност управљања људским ресурсима. Упркос становишту Врховног суда САД да је политичким и личним обзирима мотивисано запошљавање незаконито у највећем броју околности, значајан број кандидата и даље добија посао у савезној администрацији не према мерилу „шта знам”, него „кога знам”.⁸⁵⁶ Уместо непосредног кршења нормативног оквира, руководиоци се најчешће служе тактиком „изигравања” редовног поступка пријема, како би ублажили ригидна правила уз изговор да она успоравају и ометају нормално управљање људским ресурсима. На пример, када је потребна хитна замена

⁸⁵⁴ Luther F. Carter and Kenneth D. Kitts, “Managing Public Personnel: A Turn-of-the-Century Perspective”, *op. cit.*, p. 391.

⁸⁵⁵ B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, *op. cit.*, p. 85.

⁸⁵⁶ Steven W. Hays and Jessica E. Sowa, “Staffing the Bureaucracy: Employee Recruitment and Selection”, *op. cit.*, p. 105.

службеника редован поступак се избегава тако што се жељени кандидат прво запосли на одређено време, јер се пријем на ту врсту радних места најчешће одвија ван редовног поступка пријема. Потом се у погодном тренутку хонорарно унајмљеном службенику додели нови уговор – овог пута на неодређено време. Описана тактика је у америчкој административној пракси позната као премошћавање (*bridging*), а у Француској се овим путем саветници министра политички именовани на основу страначке или познаничке оданости убацују на чиновничке положаје на средњем нивоу хијерархије, те тамо „чекају” даље унапређење – у случају да њихова политичка опција поново оформи владу на неким будућим изборима. Слична тактика заобилажења прописа појављује се у виду „кројења” конкурса по мери стручности и искуства конкретног појединца којег руководиоца жели да запосли у својој организационој јединици, или се једноставно снизи праг знања потребног за пролаз на пријемном испиту.⁸⁵⁷ Поједини видови пракси злоупотреба око пријема залазе у гранично подручје криминалог размишљања и понашања. У САД су забележени случајеви убеђивања или вршења притиска на кандидата који је високо рангиран на листи за пријем да одустане због наводне тежине или непожељности радног места за које је конкурисао, уз истовремено обећање руководиоца да ће му помоћи при запошљавању или уз понуду конкретне противуслуге.⁸⁵⁸

Сваки од описаних случајева злоупотреба дискреционог права одлучивања руководиоца у управљању људским ресурсима носи у себи морално погрешне изборе вођене пристрасним мотивима. Не само да је такав пријем нових службеника неетичан сâм по себи јер крши начелâ заслуга и једнаког третмана, већ у јавну службу уводи особе са спорним професионалним и моралним интегритетом. Неко ко се запослио на основу родбинске, познаничке или интересне повезаности посредно показује да није сигуран у властите стручне квалификације и способности, нити да је уверен да би могао да успешно конкурише на отвореном тржишту рада. Тако политизација протоком времена прети да јавну управу постепено претвори у „резервоар” медиокритетске радне снаге, која онда делује одбијајуће на надарене и креативне младе људе. Налази више студија о запосленима у јавном сектору САД сачињених крајем осамдесетих и почетком деведесетих година двадесетог века

⁸⁵⁷ Ibid.

⁸⁵⁸ Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, op. cit., p. 425.

показали су да постоји криза у проналажењу и запошљавању квалитетног и стручно оспособљеног кадра за рад у јавној служби услед драстичних отпуштања у време мандата председника Регана, лошег имиџа ове професије и релативно малих прихода у поређењу са приватним сектором.⁸⁵⁹ Бушова администрација је оживела Реганову политику сужавања јавног сектора и проузроковала нове тешкоће у попуни јавне управе високоспецијализованим кадровима, попут научника и инжењера одређених ужих стручних профила који су ретки и стога далеко више плаћени у приватном сектору.⁸⁶⁰ Уз релативно кратко задржавање високообразованих особа у јавној служби, додатан проблем националне политике управљања људским ресурсима у САД је очекивани одлазак у пензију читаве једне генерације јавних службеника са великим знањем и искуством. Сличан тренд слабог одзива младих са универзитетском дипломом примећен је и у Немачкој, где је током протеклих 15 година просечно старосно доба запослених у јавној управи порасло и смањило укупан радни учинак, због мањка иновација и већих здравствених проблема као природног пратиоца старијег дела становништва.⁸⁶¹

Примена модела новог јавног руковођења донела је преображај односа између владе као послодавца и чиновника као запосленог у виду подривања сталности запослења у јавној управи умножавањем броја радних места са уговором на одређено време.⁸⁶² Иако је наведени тренд раширен у већини постиндустријских демократија поготово са тежњом ка релативном ограничењу традиционалних привилегија јавних службеника у односу на приватни сектор, чини се да су ове новине најдоследније уведене у САД. Бушова администрација је од 2001. године у део јавног сектора увела тзв. запошљавање „по вољи” са снажнијим дискреционим правом руководиоца да отпушта јавне службенике на уштрб претходно јамчених радних права. Штавише, реформатори америчке администрације настоје да запошљавање „по вољи” примене као општи модел за читав јавни сектор на федералном нивоу власти. Чак су поједине савезне државе (Тексас, Џорџија, Флорида, Арканзас и Јужна Каролина) практично

⁸⁵⁹ Steven W. Hays and Jessica E. Sowa, “Staffing the Bureaucracy: Employee Recruitment and Selection”, *op. cit.*, p. 98.

⁸⁶⁰ James K. Conant, “Universities and the Future of the Public Service”, in: Marc Holzer (ed.), *Public Service: Callings, Commitments, and Constraints*, Westview Press, Boulder (CO), 2000, pp. 84–85.

⁸⁶¹ Christoph Reichard and Manfred Röber, “Inertia of education and recruitment in the German civil service”, *op. cit.*, p. 10.

⁸⁶² Детаљне податке о овом тренду у земљама ЕУ видети у: “Public Employment in European Union Member States”, *op. cit.*

укинуле примену начела заслуга, док су друге променом система категоризације службеника постигле сличан исход (Индијана, Делавер и Канзас).⁸⁶³

Новине у управљању људским ресурсима пребациле су ризик останка без посла услед самовоље руководиоца и флукуације на тржишту рада са послодавца на саме јавне службенике, чиме су они по положају постали једнаки запосленима у приватном сектору. Према несигурност радног места у јавној служби донекле може посредно да делује подстицајно на повећање радног учинка, мало је вероватно да доприноси интегритету чиновника. Напротив, уведене новине стављају јавне службенике у положај веће зависности од непосредно надређеног руководиоца, будући да се у његовој надлежности налази оцена њиховог рада и, у крајњој линији, одлука о останку на радном месту и напредовању. Гола борба за очување животног стандарда у околностима вишегодишње рецесије лако може да надвлада етичке обзире заштите јавног интереса, чим се чиновник нађе у граничној ситуацији у којој ће бирати између општег добра и личне егзистенције.

3.3.2. Напредовање

Оцена радног учинка представља основно мерило за напредовање јавног службеника и она би требало да исправно сагледа квалитет обављања свакодневних радних задатака, функционалност понашања на радном месту, меру у којој су смернице руководиоца јасно схваћене и практично прихваћене и потенцијал за даљи развој каријере. Пре увођења модела новог јавног руковођења напредовање у јавној управи углавном се одвијало постепено, а основно мерило је било дужина радног стажа (*seniority*). Особа примљена у јавну службу у почетном чиновничком звању (на најнижем нивоу хијерархије) могла је без претераног залагања – али наоружана упорношћу и стрпљењем – да периодично, након истека одређеног рока, прелази у наредни виши чиновнички разред и тако дочека одлазак у пензију на неком руководећем месту.⁸⁶⁴ Концепт напредовања заснован искључиво на дужини радног стажа негирао је могућност мерења самог радног учинка, односно наговештавао је претпоставку да сви јавни службеници у истом чиновничком разреду или на истом

⁸⁶³ James S. Bowman and Johnatan P. West, “Removing employee protections: A ‘see no evil’ approach to civil service reform”, in: Leo W.J.C. Huberts, Jeroen Maesschalck and Carole Jurkiewicz (eds), *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers*, op. cit., p. 185.

⁸⁶⁴ Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, op. cit., p. 151.

нивоу хијерархије имају једнак или веома сличан радни учинак. Наведена претпоставка имала је смисла у административном моделу који је целокупну пажњу поклањао строгом придржавању правила и процедура и налога надређених руководиоца, а није марио за крајњи исход спровођења јавних политика. Немачка и Луксембург остају међу ретким земљама где је дужина стажа и даље једно од основних мерила за напредовање.⁸⁶⁵

Са применом модела новог јавног руковођења у јавном сектору почело се водити рачуна о квалитету пружених јавних услуга, па је у први план дошао циљ унапређења ефикасности и делотворности рада јавних службеника. Једна од основних идеја реформатора јавног сектора о преузимању метода из приватног сектора била је да управљање људским ресурсима на плану дефинисања мерила напредовања мора бити усаглашено са новим условима повећане флексибилности и покретљивости радне снаге. Чак и пре почетка подражавања праксе приватног сектора, у појединим земљама је оцена радног учинка била предвиђена као једно од мерила за напредовање. Примера ради, у Јапану је законом као основни метод напредовања прописано полагање испита, али највише државно тело за управљање људским ресурсима (*National Personnel Authority*) има дискреционо право да у случајевима када то захтева опис радног места које је отворено за кандидате са нижег нивоа хијерархије, полагање испита замени избором на основу претходног радног учинка.⁸⁶⁶ Радни учинак се у овој далекоисточној земљи појављује и као додатно мерило испуњености очекивања у погледу професионалне изврсности кандидата који је изабран за унапређење. Одлука о напредовању на више радно место је прво условна, односно јапански службеник мора у раздобљу од најмање шест месеци да докаже да је способан да квалитетно обавља нове радне задатке; тек након истека тог рока доноси се коначна одлука о премештају.⁸⁶⁷ Према моделу новог јавног руковођења, сврха мерења радног учинка појединца и саме организационе јединице путем систематизованих показатеља је да се квантитативно оцени напредак на путу остварења усвојених циљева повереног дела ресорне политике. У равни појединачног чиновника, сврха је да се измери радни учинак у размерама очекиваног или прописаног годишњег доприноса остварењу циљева организационе јединице, како би на основу утврђених резултата руководиоца наградио или казнио службенике са најбољим односно најслабијим учинком.

⁸⁶⁵ “Public Employment in European Union Member States”, op. cit., pp. 86, 145.

⁸⁶⁶ “The National Public Service Act”, Article 37, op. cit., p. 15.

⁸⁶⁷ Ibid., Article 59, op. cit., p. 19.

За разлику од релативно лаког оцењивања радног учинка у предузећима заснованог на мерилу остварења највећег могућег профита, у јавној управи се појавио проблем прецизног дефинисања показатеља радног учинка услед немогућности поузданог квантитативног мерења крајњег производа јавне политике – узетог у целини или у појединим његовим деловима.⁸⁶⁸ У прилог томе говори податак да је формализована веза између висине зараде и оцене радног учинка заправо у потпуности систематски примењена само у Великој Британији, Холандији, Финској, Шведској, Данској и на Новом Зеланду, док је у већини чланица ОЕCD она уведена само за више руководиоце или само у појединим ресорима или организационим јединицама јавне управе.⁸⁶⁹ Упоредна студија спроведена 2005. године у 12 земаља чланица ОЕCD показала је да се примењују разноврсна мерила за оцењивање радног учинка, а систем оцена је у мањој мери разрађен, стандардизован и формализован него што је то био случај у раздобљу пре средине деведесетих година минулог века.⁸⁷⁰ Процене радног учинка највише се ослањају на оцену степена остварености унапред утврђених циљева и на разговору са непосредно надређеним руководиоцем него на строго мерљивим показатељима.⁸⁷¹

Штетна последица неодговарајућих показатеља може да буде усредсређивање организационе јединице на оне активности на плану спровођења ресорне јавне политике чији су резултати квантитативно мерљиви и статистички видљиви. Тиме се потенцијално производе лоши избори, јер пристрасно преусмеравање ресурса са једних на друге активности – без претходног разматрања стварне потребе – може да значајно ограничи успех организационе јединице као целине. Такође, фаворизовање службеника који спроводе активности на које је руководилац ставио тежиште може на дужи рок да доведе до неједнаког третмана запослених, зато што ће у вештачки постављеној ситуацији остали службеници бити опажени као вишак, или ће њихов учинак бити мање вреднован са становишта укупног учинка организационе јединице. Самим тим ће запостављени службеници имати мање прилике да се докажу и напредују, што је за њих демотивишуће и прети да поквари ваљано етичко поднебље. Највећи број система оцењивања радног учинка доживео је неуспех управо због проблема са израдом поузданих показатеља, а непосредно претпостављени

⁸⁶⁸ Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, op. cit., p. 159.

⁸⁶⁹ “Performance-related Pay Policies for Government Employees”, OECD, Paris, 2005, p. 31; “Public Employment in European Union Member States”, op. cit., p. 11.

⁸⁷⁰ “Performance-related Pay Policies for Government Employees”, op. cit., pp. 49–55.

⁸⁷¹ Ibid., pp. 46–48.

руководиоци имају тешкоће да израде употребљив и објективан извештај о учинку подређених службеника.⁸⁷² Најчешће је реч о извештајима који су писани субјективно на основу утисака и стога нису међусобно упоредиви. Тренд несразмерно малог броја лоше оцењених службеника присутан у већини постиндустријских демократија указује на проблем разлика које се појављују у личним стандардима и стратегијама руководиоца у погледу мерила оцењивања. „Строг” руководиоца са високим захтевима може да додели лоше оцене подређеним службеницима, иако је објективно гледано њихов радни учинак заправо бољи у односу на једнаке или боље оцене које је дао руководиоца са нижим стандардима квалитета рада. „Благ” руководиоца може да буде мотивисан жељом да лажно прикаже да је његова организациона јединица успешна, како би на тај начин побољшао властите оцене и повећао изгледе за сопствено унапређење. Другачије речено, лоше оцене би посредно указале на личну одговорност руководиоца, јер би се поставило питање зашто је пропустио да предузме нешто да казни лош радни учинак или слабу дисциплину.

Поред слабог личног професионалног и моралног интегритета руководиоца, напредовање устројено према начелу заслуга подрива пракса запошљавања особа које се нису као каријерни службеници постепено пели уз хијерархијску лествицу, већ су доведени из приватног сектора и одмах произведени у виши чиновнички разред, односно постављени на неки руководећи положај.⁸⁷³ За разлику од Француске, Немачке и Јапана који имају затворене каријерне системе напредовања, допуштање „ускакања” на радна места на средњем нивоу хијерархије ван редовног тока напредовања заједничко је обележје модела организације јавне управе код којих је управљање људским ресурсима у погледу напредовања децентрализовано – као што је случај у САД, Канади, Новом Зеланду, Великој Британији, Норвешкој, Финској, Холандији и Белгији. Додуше, током последњих десетак година и земље са затвореним каријерним системом постепено уводе јавне конкурсе за избор на службеничке положаје средњег ранга.⁸⁷⁴ Велики ризик од пристрасног оцењивања

⁸⁷² Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, op. cit., p. 418.

⁸⁷³ Per Lægreid and Lois Recascino Wise, “Reforming Human Resource Management in Civil Service Systems: Recruitment, Mobility, and Representativeness”, in: Jos C. N. Raadschelders, Theo A. J. Toonen, Frits M. Van der Meer (eds), *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*, op. cit., pp. 176–177.

⁸⁷⁴ “Performance-related Pay Policies for Government Employees”, op. cit., p. 50.

посебно је присутан у околностима политизоване јавне управе, где се отвара слободан простор за незаслужено давање предности страначким колегама. Тамо где постоји политички мотивисано именовање руководиоца по дубини хијерархије стварају се две класе службеника: „пролетери” чије је напредовање ограничено прописима и „авангарда”, која напредује преко реда и ван система заслуга искључиво на основу познаничких и страначких веза са руководиоцима. У појединим земљама, попут Данске, министар чак има законом прописано дискреционо овлашћење да да отказ јавном службенику ако је изгубио поверење да службеник стварно спроводи актуелну ресорну политику или једноставно ако сматра да нису успоставили ваљану сарадњу.⁸⁷⁵

Пракса одступања од начела заслуга у оцењивању радног учинка тешко да у ужем радном окружењу може дуго да остане прикривена, а када честити чиновници са чврстим професионалним интегритетом сазнају да се њихово залагање не цени, врло је вероватно да ће опасти њихова мотивација да наставе са часним обављањем свакодневних задатака. Мотивација је један од значајних чинилаца који обликују и усмеравају понашање у организацији. У основи радне мотивације лежи више врста хијерархијски устројених људских потреба, чије задовољење захтева упошљавање свих интелектуалних и телесних способности појединца.⁸⁷⁶ Физиолошке потребе у виду утољавања глади и жеђи најелементарније су од свих потреба, мада су оне данас подигнуте на одређен ниво животног стандарда у погледу квалитета роба и услуга обухваћених појединим економско-социјалним показатељима – попут вредности тзв. основне потрошачке корпе. Посматрано из угла јавног службеника, очекивања у погледу примања усмерена су на то да она прелазе новчану вредност потрошачке корпе. Тек након задовољења физиолошких потреба човек почиње да води рачуна о следећој потреби – безбедности од разнородних ризика по живот, здравље и имовину. Данас безбедност као људска потреба неизбежно укључује и захтеве вишег реда, попут сталности радног односа, могућности стварања уштеђевине, квалитетног становања, здравственог и пензијског осигурања и слично.

⁸⁷⁵ Jørgen Grønnegård Christensen, “Political responsiveness in a merit bureaucracy: Denmark”, in: B. Guy Peters and Jon Pierre (eds), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Routledge, Oxon and New York, 2004, p. 24.

⁸⁷⁶ О људским потребама као основи мотивације више погледати у: А. Н. Maslow, “A Theory of Human Motivation”, in: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, op. cit., pp. 111–7; Douglas Murray McGregor, “The Human Side of Enterprise”, in: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, op. cit., pp. 158–160.

Више истраживања спроведених у јавној управи у постиндустријским демократијама дало је различите закључке о томе шта данас мотивише запослене у јавној администрацији. Поједини емпиријски прикупљени подаци указују да у основи задовољства послом сада далеко веће место заузимају висина плате и могућност напредовања, него идеја служења грађанима и јавном интересу.⁸⁷⁷ Ипак, упоредан преглед података о висини просечне зараде у јавном и приватном сектору постиндустријских земаља сведочи о томе да су плате јавних службеника релативно мање у односу на плате запослених у предузећима, уз напомену да је разлика у примањима незнатна у корист јавне администрације када се пореде нижи нивои организационе хијерархије, односно приправничка радна места или особе без универзитетске дипломе.⁸⁷⁸ Утолико се може закључити да на почетним положајима новац сâм по себи није основни мотив за запошљавање у јавној управи, а још мање је мотив за руководиоце средњег и вишег ранга зато што су менаџерски положаји далеко боље плаћени у приватном сектору. Када је реч о висини новчаног додатка који се добија као награда за добар радни учинак, подаци показују да је она прилично скромна у односу на величину износа основне зараде. У већини земаља ОЕЦД додаток за обичне службенике креће се у распону од пет до десет одсто вредности основне месечне зараде, док је за руководиоце око 20 одсто.⁸⁷⁹ Услед позамашне разлике у додацима, примена методе плаћања по учинку изродила се у супротност. На пример, на Новом Зеланду је осетно продубљен јаз у платама између руководећег слоја и јавних службеника са нижих нивоа хијерархије.⁸⁸⁰ Стога не чуди мањак доказа у прилог тврдњи да су програми новчаних подстицаја по систему плаћања по учинку уродили плодом у смислу повећања радног учинка и квалитета крајњег производа, али је јасно да су довели јавне службенике у положај зависности од руководиоца.⁸⁸¹

⁸⁷⁷ Оширније у: Brent S. Steel and Rebecca L. Warner, "Job Satisfaction Among Early Labor Force Participants: Unexpected Outcomes in Public and Private Sector Comparisons", in: Marc Holzer (ed.), *Public Service: Callings, Commitments, and Constraints*, op. cit., p. 182.

⁸⁷⁸ Детаљније у: Raffaella Giordano et al., "The Public Sector Pay Gap in a Selection of Euro Area Countries", *Working Paper Series*, No. 1406, December 2011, European Central Bank, www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1406.pdf; "Public and private sector earnings: fact and fiction", *IDS Pay Report 1075*, June 2011, Incomes Data Services (IDS), www.incomesdata.co.uk/areas-of-expertise/pay-reward/private-public-sector-earnings.pdf; David H. Bradley, "Comparing Compensation for Federal and Private-Sector Workers: An Overview", 30 July 2012, Congressional Research Service, www.fas.org/sgp/crs/misc/R42636.pdf.

⁸⁷⁹ Више видети у: "Performance-related Pay Policies for Government Employees", op. cit., pp. 55–60.

⁸⁸⁰ R. C. Mascarenhas, "The New Zealand public service: national identity and international reform", in: John Halligan (ed.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, op. cit., p. 125.

⁸⁸¹ James S. Bowman and Johnatan P. West, "Removing employee protections: A 'see no evil' approach to civil service reform", op. cit., p. 185.

Руководиоци имају велика овлашћења у одређивању зарада, промени радних задатака и прераспоређивању службеника, што озбиљно може да доведе у питање аутономију моралног просуђивања у ситуацији када је руководећи слој на удару појачаног тренда политизације. Мало је вероватно да ће чиновник ризиковати да буде лоше оцењен или прераспоређен на мање плаћено радно место зато што се успротивио некој идеји надређеног штетној по јавни интерес; пре ће настојати да код њега стекне симпатије и осигура већи приход за породицу. Објективност и непристрасност у одлучивању о дистрибуцији ограничених буџетских средстава намењених награђивању службеника са надпросечним учинком у суштини се своди на лични интегритет руководиоца. Примера ради, руководилац може да злоупотреби систем плаћања по учинку и да осигура оданост одређеног броја чиновника или једноставно да награди своје миљенике или страначке истомишљенике. Руководилац може и да обесхрабри даљи рад у јавној управи упорним одбијањем да награди нечији стваран допринос. Пристрасност у одлучивању о томе ко ће да напредује а ко не урушава начело заслуга, уноси произвољност у управљање људским ресурсима, рађа радно окружење без осећаја дужности и врлине и ствара раздор међу запосленима.

Друга група истраживања о мотивацији наглашава да су одређење да се служи јавном интересу и задовољство које чиновнику доноси осећај признања јавности да чини нешто за добробит заједнице, прави покретачи воље за обављање професионалних задатака у јавној администрацији.⁸⁸² Задовољство које пружа алтруистичко делање подударно је са три највиша нивоа хијерархијски устројених људских потреба – осећањем припадности, самопоштовањем и самостварењем. Љубав и осећање припадности мотивишу понашање у јавној управи зато што свако од нас жели да припада и да се осећа прихваћено, не само у породици и приватној сфери живота, већ и у радном колективу где проводи осам сати дневно. На потребу за љубављу природно се наслања потреба за поштовањем и самоуважавањем, која се остварује кроз односе са осталим члановима једне заједнице и пружа појединцу самопоуздање, осећај личне вредности и важности у друштву. На крају, човек стреми самоостварењу у виду потпуног развоја властитих способности и потенцијала, што се односи и на професионалну сферу.

⁸⁸² Детаљније о истраживањима у: Brent S. Steel and Rebecca L. Warner, "Job Satisfaction Among Early Labor Force Participants: Unexpected Outcomes in Public and Private Sector Comparisons", *op. cit.*, p. 182.

Без обзира на то да ли могу да замене новац као основни мотив рада у јавној служби, потребе за припадношћу, самопоштовањем и самостварењем свакако представљају мотиве вишег реда који употпуњавају сложену целину радне мотивације. Искуствено је позната чињеница да рад који се заснива једино на жељи за материјалном или каквом другом коришћу, тешко да може на дужи рок да мотивише и подстакне појединца да упосли властите креативне потенцијале. Осећај припадности радном колективу заснива се на емпатији и солидарности чланова, а не на огољеним узајамним интересима – ма колико они површно деловали као једини извор мотивације. Само у радном окружењу у којем преовлађују емпатични односи међу запосленима и између руководилаца и запослених могуће је стицање самопоштовања, што отвара пут ка самоостварењу у професији. Постојана пракса одступања од начела заслуга у погледу оцене радног учинка и одлучивања о напредовању одриче могућност искривљања емпатичних веза, јер је узрок фаворизовања једног на рачун другог дела колектива. Злоупотребе руководилаца у виду субјективног незаслуженог (не)награђивања (или кажњавања) тешко да могу код часних службеника да подстакну осећај самопоштовања и помогну на путу самоостварења. Напротив, сигуран исход су демотивисаност и апатија. Демотивисан јавни службеник је по правилу и деморализован, па је очекивано да ће његов радни учинак бити слабији у односу на просечне вредности.

3.3.3. Етичка обука

Учен је онај ко познаје друге. Мудар је онај ко познаје самог себе.
Лао Це

Надареност се најбоље негује у самоћи, а карактер у олујним таласима овог света.
Гете

Као што свако у приватном животу може да погрешно расуђује у општењу са осталим члановима заједнице, тако су запослени у јавној администрацији подложни чињењу погрешних моралних избора у тумачењу и примени широко дефинисаних прописа и поверених јавних овлашћења на конкретне случајеве. Поједине студије вођене постојаним присуством бројних видова рђавог понашања јавних службеника наглашавају као негативна обележја људског понашања у јавној управи као радном окружењу лењост, тромост, лаковерност, мањак амбиције, невољно преузимање одговорности и вођства, усмереност на себе, равнодушност према циљевима

организације и одбојност према променама.⁸⁸³ Чак иако наведени попис лоших карактерних особина просечног бирократе узмемо са уздржаношћу, остаје видљива потреба за јачањем врлина као осе професионалног и моралног интегритета. Према ступа у радни однос као формирана личност која је од детињства васпитавана да разликује добро од зла и да поступа само на морално исправан начин, службеник не може интуитивно да зна шта тачно значи понашати се етично у обављању јавних послова. Због тога Начела ОЕCD за управљање етиком јавне службе као међународне општеприхваћене смернице указују на потребу да се код јавних службеника кроз сталну обуку развијају способност просуђивања и друге вештине које омогућавају успешну примену етичких стандарда у свакодневном извршавању радних задатака.⁸⁸⁴ Конвенција УН против корупције у члану 7 позива државе потписнице да унапреде програме обуке, који се могу тицати садржаја кодекса понашања, ради стварања претпоставки за ваљано, часно и исправно обављање јавних дужности и јачање свести о ризицима појаве корупције.⁸⁸⁵

Данас је у академским круговима општеприхваћено становиште да програми етичке обуке морају да буду једно од основних оруђа политике управљања људским ресурсима у јавној управи. Оно што недостаје је сагласност о томе шта треба да садржи добро конципиран наставни програм и како тачно приступити објашњавању етике јавне управе да би се добили најбољи резултати. Амерички етичар Тери Купер (Terry Cooper) сматра да за учење исправног прављења етичких избора појединац мора да развије вештину моралне имагинације као способност да у властитом уму замисли „филм”, који узима у обзир динамику социјалног окружења у којем ваља направити етички избор.⁸⁸⁶ Фејсер и Бредбери (Rex L. Facer II, Mark D. Bradbury) сажимају различите практичне стратегије етичке обуке у препоруку да наставни програм треба да буде осмишљен тако да ојача свест о значају етике у јавној служби, представи основни правни оквир, објасни и размотри етичке стандарде кроз студије случајева, подучи кроз симулације решавања етичких сукоба и подстакне етичко расуђивање.⁸⁸⁷ Наведени циљеви се могу остварити применом три различита приступа:

⁸⁸³ Douglas Murray McGregor, “The Human Side of Enterprise”, in: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, op. cit., p. 158.

⁸⁸⁴ “Principles for Managing Ethics in the Public Service”, op. cit., p. 3.

⁸⁸⁵ “United Nations Convention against Corruption”, Article 7, op. cit., pp. 10–11.

⁸⁸⁶ Наведено према: Donald C. Menzel, *Ethics Management for Public Administrators*, op. cit., p. 54.

⁸⁸⁷ Rex L. Facer II and Mark D. Bradbury, “Practical Strategies for Increasing Ethical Behavior in the Workplace”, op. cit., p. 264.

- Класичан приступ – користи учења великих филозофа западне традиције како би код службеника изградио систематизован скуп вредности. Мана овог приступа је „сувопарност” образовног процеса, будући да службеник не добија смернице за моралне дилеме са којима се може суочити у свакодневном раду. Такође, класичан приступ не препознаје међудејство и потенцијалне сукобе између личних моралних вредности и организационих и друштвених вредности и очекивања;
- Правнички приступ – обухвата разјашњавање етички прихватљивог и неприхватљивог понашања са становишта закона и етичког кодекса, али услед стављања тежишта на кажњавање кршења стандарда пропушта да нагласи предности етичног поступања; и
- Практичан приступ – усредсређује се на оспособљавање јавних службеника да сами разрешавају моралне дилеме и тако наглашава њихову личну одговорност. Овај приступ обухвата анализу случајева кршења етичких стандарда који су се већ одиграли у организацији чији се запослени обучавају или случајева који се могу догодити.⁸⁸⁸

Основна претпоставка етичке обуке као оруђа политике управљања људским ресурсима јесте да постоји кодекс понашања. Као и у сваком другом еснафу, кодекс понашања представља оквир професионалног деловања јавних службеника, јер општа морална начела ставља у контекст једне професионалне групе или специфичних обележја једне групе послова. Сврха кодекса етичког понашања јавних службеника као „прве помоћи” за разрешавање моралних дилема јесте да на јасан начин дефинише прихватљиво поступање у обављању поверених јавних послова промовисањем највиших стандарда. На тај начин запослени у јавној управи јасно стичу сазнање о предусловима који доводе до неетичког понашања, где се налази праг јавне етике, односно минимум поштовања њених стандарда, и шта могу да учине како би етика постала једна од радних навика. Џејмс Свара заговара учешће јавних службеника у изради етичког кодекса посредством претходне јавне дискусије, у којој би они изнели властита мишљења о томе који делови радног процеса су најподложнији етичким грешкама.⁸⁸⁹ Свара сматра да би вредност усвојеног кодекса требало у сарадњи са запосленима повремено преиспитивати са становишта праксе и

⁸⁸⁸ Ibid., pp. 264–265.

⁸⁸⁹ James H. Svara, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., p. 134.

откривених случајева морално погрешног поступања, како би се он додатно консолидовао.

Ваљана политика управљања људским ресурсима у јавној администрацији такође обухвата стално периодично оцењивање понашања службеника, како би се нагласили позитивни и негативни ефекти и редовне седмичне састанке на којима руководиоци анализирају етичке последице свих актуелних одлука и активности. Неопходно је за свако радно место сачинити систематичну процену ризика од кршења етичких стандарда и предузети одговарајуће мере ка јачању транспарентности и увођењу додатних механизма контроле. Поред тога, чиновник мора да зна коме унутар службе може да се обрати уколико се суочи са моралним проблемом, односно ко може да га посаветује како да разреши недоумицу у погледу примене етичког кодекса.

Обука јавних службеника која дефинише етичко деловање само уз наглашавање граница законског оквира није довољно добра за осигурање квалитетне политике управљања људским ресурсима, већ мора да се допуни мерама и активностима усмереним на стварање свести о етосу јавне службе и унапређењу моралног карактера заснованог на личној одговорности и моралној аутономији.⁸⁹⁰ Према америчкој професорки теорије јавне управе Камили Стиверс (Camilla Stivers), рад у јавној администрацији као организацији не разликује се битно од самог живота. Чиновник се осећа „баченим” у радно окружење са околностима које није сâм изабрао. Он може или да покуша да не обраћа пажњу на крајњи исход, или да отвори ум за нове могућности и да води живот испуњен смислом избором смерова деловања који су у његовој моћи.⁸⁹¹ Тако посматрано, закони, прописи и етички кодекси су датости које чиновника обавезују, али би требало да пружају простор за аутономно делање. Будући да организације по природи ствари ретко развијају и подстичу креативно размишљање, етичка обука би требало да створи претпоставке за морално расуђивање вођено стандардима етике јавне управе и то дуж читаве хијерархије – од челног руководиоца до најнижег чиновника. Етичка обука помаже да се разуме не само слово већ и дух кодекса понашања, као и да охрабри чиновнике да самостално расуђују у обављању професионалних задатака, да се саветују са колегама и

⁸⁹⁰ Ibid., p. 55.

⁸⁹¹ Camilla Stivers, *Governance in Dark Times: Practical Philosophy for Public Service*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2008, p. 150.

претпостављенима кад год уоче да су ступили у ситуацију која има етичке импликације.⁸⁹²

Изради програма обуке требало би да претходи прављење прегледа етичког поднебља (*ethical climate survey*), који би садржао искрена мишљења и опажања запослених о постојећим стандардима и пракси, личним квалитетима у погледу интегритета, оданости колега и руководиоца етичким стандардима и нивоу поверења и поштења који влада у радном окружењу.⁸⁹³ На основу добијених резултата сачинио би се тематски програм обуке са напоменама у погледу најкритичнијих тачака посматрано из угла очувања интегритета јавне управе. Програм обуке треба кроз студије случајева дисциплинских прекршаја да обухвати специфичности сваке организационе целине у јавном сектору, како би што успешније пружио службеницима узор за морално исправно расуђивање у ситуацијама које се најчешће појављују у делокругу рада.

У скоро свим чланицама OECD постоје програми етичке обуке, с тим што је у појединим земљама њихово похађање обавезно а у другим добровољно, или се обавезност мења у зависности од дужине радног стажа (нпр. обавезно је за приправнике) или од специфичних потреба појединих делова јавне управе (послови где постоји велики ризик од појаве корупције).⁸⁹⁴ На пример, у Немачкој је етичка обука обавезна за све јавне службенике, док је у САД, Великој Британији и Финској намењена само приправницима. У Француској су округли столови о етици јавне управе део обуке намењене искључиво вишим јавним службеницима, а за обичне службенике се организују посебна саветовања само ако искрсне нека крупна етичка дилема. Програми етичке обуке се појављују у виду самосталних специјалистичких курсева или као део опште обуке која се спроводи у оквиру политике управљања људским ресурсима.⁸⁹⁵ У највећем броју чланица OECD основни циљеви етичке обуке су јачање свести јавних службеника о моралној димензији одлучивања у свакодневном обављању јавних послова и упознавање са стандардима понашања које се од њих очекује, садржаних у етичким кодексима, законским одредбама,

⁸⁹² Camilla Stivers, *Governance in Dark Times: Practical Philosophy for Public Service*, op. cit., pp. 150–151.

⁸⁹³ James H. Svara, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., p. 134.

⁸⁹⁴ “Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, op. cit., p. 46.

⁸⁹⁵ Ibid.

статутарним или дисциплинским правилницима или другим званичним документима.⁸⁹⁶ У Норвешкој, Јапану и Холандији као додатни циљ наводи се развијање вештина неопходних за етички исправно расуђивање.

У већини земаља чланица ОЕСД званичници одговорни за давање савета јавним службеницима како да разреше етичку дилему су непосредно надређени руководиоци, али у саветовање посредно могу да се укључе и, на пример, посебни саветници за интегритет при министарствима (САД, Француска, Холандија), представници синдиката (Данска), те централна владина или независна тела (Велика Британија, Аустралија, Нови Зеланд, Канада, Норвешка, Јапан).⁸⁹⁷ У осталим чланицама ОЕСД савете етичке природе првенствено пружају посебна владина тела или постоје посебне телефонске линије за пружање помоћи.

Увођење тематских предавања, радионица и специјалистичких курсева довољно је јак доказ да се сагласност о неопходности етичке обуке за ваљано управљање људским ресурсима проширила из академске заједнице у кругове политичких одлучилаца постиндустријских демократија. Ипак, будући да је реч о новини тешко је поуздано измерити стваран утицај на понашање јавних службеника, јер не постоји критична маса озбиљних научних студија. У низу ретких истраживања на ову тему, позната је анкета коју је 2000. године спровела Канцеларија САД за етику владе (*U.S. Office of Government Ethics*), а чији су налази показали да је етичка обука у савезној администрацији делотворна јер има утицаја на размишљање и поступање јавних службеника. Одговори већине анкетираних службеника потврдили су да су остварена најмање два циља етичког образовања – свест о важности етичке обуке и разумевање њене сврхе у контексту спречавања кршења етичких стандарда.⁸⁹⁸ Поред тога, анкета је открила да су службеници након завршене обуке постали вољни да потраже појашњење неке моралне дилеме од етичког саветодавца и да чешћа настава јача опажање службеника о значају етике и тиме благотворно делује на изградњу повољног етичког поднебља у непосредном радном окружењу.⁸⁹⁹ Друга студија сачињена 2002. године обухватила је скоро 200 америчких градова и утврдила је да се етичка обука организује у две трећине анкетираних локалних самоуправа, да су

⁸⁹⁶ Ibid., p. 47.

⁸⁹⁷ Ibid., pp. 48–49.

⁸⁹⁸ “Executive Branch Employee Ethics Survey 2000”, U.S. Office of Government Ethics, 2000, www.ethicsinstitute.com/pdf/Ethics%20Training%20Effectiveness%20Research%20report.pdf, pp. 21–25.

⁸⁹⁹ Ibid., pp. 25–35.

полазници претежно приправници и у мањој мери руководиоци, и да је само у малом броју градова обука за све обавезна.⁹⁰⁰ Основни предмет обуке су теме попут сукоба јавног и приватног интереса, значења личног интегритета и поступка везаних за решавање етичких проблема у свакодневном раду, а настава се заснива на учењу кроз предавања, симулације, хипотетичке сценарије и студије случајева узете из јавног сектора.

Све већу улогу има и учење посредством наставног материјала доступног на посебним Интернет страницама намењеним јавним службеницима, што смањује трошкове извођења наставе и уједначава наставни програм.⁹⁰¹ Службеници могу да приступе специјализованим онлајн форумима, где анонимно и, скоро у реалном времену, добијају одговоре на питања која их муче. Употреба рачунарске технологије и пратећих медија за чување података олакшала су и убрзали обуку великог броја запослених у националним јавним администрацијама. На пример, Аустралија и Нови Зеланд сачинили су наставни материјал неопходан за свакодневну употребу и похранили га на компакт дисковима, који омогућују практичан приступ разноврсној литератури, па чак и посебно снимљеним телевизијским драмама у којима се разматрају моралне дилеме типичне за рад у јавној управи.⁹⁰² Јавном службенику који се суочи са моралном дилемом једноставан приступ електронским садржајима пружа осећај да није усамљен и препуштен себи, него да има коме да се обрати – макар то били „невидљиви” саветници на Интернету или посебној СОС телефонској линији. Тиме се делотворно уклања највећа препрека разрешавању етичке дилеме, а то је осећај усамљености који утиче на службеника да никоме не каже ни речи о унутрашњем раздору.

Амерички професори социјалне психологије Безерман и Тенбранселова (Max H. Bazerman, Ann E. Tenbrunsel) тврде да програми етичке обуке у приватном и јавном сектору имају ограничен утицај на понашање запослених, зато што не препознају „слепе мрље” у етичком расуђивању. Двоје професора је на основу више емпиријских истраживања закључило да људи често не схватају неморалну природу

⁹⁰⁰ Резултати истраживања наведени према: Donald C. Menzel, *Ethics Management for Public Administrators*, op. cit., p. 57.

⁹⁰¹ Као пример наставних материјала из области етике јавне управе доступних на Интернету видети страницу америчке Канцеларије за етику владе: www.oge.gov/Education/Education-Resources-for-Federal-Employees/Education-Resources-for-Federal-Employees/.

⁹⁰² “Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, op. cit., p. 49.

свог поступања, јер су склони да га опажају моралнијим него што оно стварно јесте и заборављају на етички рђаве смерове радњи које су у прошлости изабрали.⁹⁰³ Мозак несвесно мотивише појединца да се усредреди на остварење одређеног циља и спречава га да уочи и схвати моралну погрешност сопствених и туђих поступака, докле год ти поступци подржавају постизање усвојеног циља. У супротном, појединац веома лако карактерише туђе понашање као неморално. Због тога Безерман и Тенбранселова сматрају да етичка обука занемарује бројне аспекте међуљудских односа у једној организацији, који неформалним путевима комуникације уобличавају ставове запослених према етичким питањима. Формалан програм ослоњен на нормативни оквир који нпр. утврђује показатеље радног учинка и интегритета не може да се супротстави снази практичног примера у виду унапређења службеника који је остварио неки циљ организације – али на неморалан начин.⁹⁰⁴ Тиме се заправо шаље прикривена порука да се не исплати радити поштено, а програми етичке обуке не узимају у обзир како запослени стварно доживљавају награде и казне.

3.3.4. Сукоб јавног и приватног интереса

Од свих видова морално погрешног поступања јавних службеника чини се да би програми етичке обуке требало да се највише позабаве подробним разјашавањем сукоба јавног и приватног интереса због његове сложене феноменологије. Обично животно искуство сведочи о дубоком неразумевању суштине сукоба интереса, једнако у јавном и приватном сектору. За разлику од исправног схватања корупције и осталих типова злоупотребе поверених овлашћења, значајан број запослених у јавној управи или компанијама често не може јасно да разлучи да ли неким својим (не)чињењем ступа у подручје сукоба интереса. Као што смо објаснили у поглављу о појмовном одређењу облика нарушавања етике јавне управе, забуна потиче од чињенице да у основи сваког сукоба интереса лежи размена поклона као неформалан друштвени механизам који служи успостављању, очувању и продубљавању веза међу члановима једне заједнице. Будући да се сходно логици даривања која лежи у основи овог механизма узвраћање дара опажа као питање части и личног

⁹⁰³ Jason Zasky, "Ethical Blind Spots", *Failure Magazine*, online edition, 25 June 2011, http://failuremag.com/feature/article/ethical_blind_spots/, 10/01/2013.

⁹⁰⁴ Ibid.

интегритета, ситуација у којој приватни разлози надвладавају професионалне обавезе није морално спорна. Напротив, даровани појединац је узвратио дар „како ред налаже” и тиме потврдио да је члан заједнице вредан поштовања.

Блиски друштвени односи које чланови једне заједнице граде читав живот постају контроверзни када их посматрамо у равни заштите јавног интереса доследним придржавањем етичких стандарда у јавној служби. У једном новинском чланку објављеном 1949. године, Џорџ Орвел (Georg Orwell) подсећа да је Ганди присна пријатељства сматрао опасним, јер пријатељи утичу једни на друге тако да због верности лако начине морално погрешан избор.⁹⁰⁵ Савремени аустралијски филозофи Дин Кокин и Џенет Кенет (Dean Cocking, Jeanette Kennett) упозоравају да оно што је добро у пријатељском односу не води нужно моралном напретку у развоју личности појединца, будући да нам пријатељи најчешће нису морални узор за поступање према осталим члановима заједнице, па је стога вероватно да ће нас природа привржености пријатељу пре одвести у моралну опасност.⁹⁰⁶ Јавни службеник је често изложен изазовима ове врсте, па интегритет није могуће очувати ако се запосленима у јавној администрацији јасно не предоче ситуације погодне за појаву сукоба јавног и приватног интереса, односно успостављање праксе злоупотребе поверених јавних овлашћења. Сваки службеник има личне интересе проистекле из егзистенцијалних потреба чије остваривање неизбежно, с времена на време, рађа сукоб са одлукама које доноси у вршењу дужности. Мотивисан приватним интересима, службеник може да пристрасно донесе или спроведе неку одлуку и нанесе штету јавном интересу, повреди нечије људско право или, пак, привилегује неку себи блиску особу. Премда постојање сукоба интереса сâмо по себи не подразумева нарушавање јавног интереса, пракса показује да су службеници склони да додељено дискреционо право одлучивања подреде стицању личне користи – посебно ако не постоје прецизна правила за разрешавање сукоба интереса. Због тога једино ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења којима се уређује спречавање сукоба јавног и приватног интереса могу да створе окружење погодно за етичко поступање јавних службеника.

⁹⁰⁵ *Zašto pišem i drugi eseji*, Odabrana djela Georga Orwella, August Cesarec, Zagreb, 1984, str. 104.

⁹⁰⁶ Аргументацију оширније видети у: Dean Cocking and Jeanette Kennett, “Friendship and Moral Danger”, *The Journal of Philosophy*, Vol. 97, No. 5, May 2000, pp. 278–296.

Како је решавање сукоба јавног и приватног интереса важна компонента политике управљања људским ресурсима засноване на етици јавне управе, земље чланице OECD су током последње две декаде реформисале националне правне норме које уређују ово питање. Додатна међународна обавеза проистиче из ступања на снагу Конвенције УН против корупције, која у члану 7 тачка 4 прописује да ће земље потписнице настојати да успоставе и ојачају систем за спречавање сукоба интереса.⁹⁰⁷

У највећем броју земаља OECD сукоб интереса је уређен или посебним законима или законима о јавној управи, док је у осталим то учињено посредством статутарних аката, кодекса понашања, уредби, општих упутстава или смерница, колективних уговора и појединачних уговора о раду.⁹⁰⁸ Поред правних инструмената постиндустријске демократије као допунско оруђе користе различите стратегије и програме које руководилачком слоју дају главну улогу у спровођењу етичких стандарда за спречавање сукоба интереса и решавања сукоба када он настане.⁹⁰⁹ Обавеза јавног службеника да непосредно надређеног руководиоца обавести да је ступио у сукоб интереса и дужност руководиоца да одлучи које мере ће да предузме да уклони ситуацију која води у сукоб интереса, прописани су у свим чланицама OECD.⁹¹⁰ У случају да није сигуран која мера води изласку из сукоба интереса, руководилац може да се обрати посебним службеницима задуженим за етичко саветовање, надлежним руководиоцима кадровске или правне службе, синдикату, те неком независном јавном органу или телу који су задужени за надзор поштовања етичких стандарда. Најједноставнији начин да се поуздано разреши сукоб интереса је да се обављање јавног посла у спорном случају привремено додели другом службенику. Новозеландски кодекс понашања пружа могућност да се од службеника затражи да ограничи или се одрекне приватног интереса или активности која ствара сукоб интереса, а као крајње решење – ако је неопходно, да напусти организациону јединицу јавне управе где је запослен и пређе у неку другу.⁹¹¹

Нормативна и институционална решења у постиндустријским демократским порецима којима се уређује спречавање сукоба јавног и приватног интереса

⁹⁰⁷ “United Nations Convention Against Corruption”, Article 7, op. cit., p. 11.

⁹⁰⁸ “Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Overview”, OECD, Paris, 2003, pp. 45–47.

⁹⁰⁹ Ibid., pp. 78–80.

⁹¹⁰ Ibid., p. 83.

⁹¹¹ “New Zealand Public Service Code of Conduct”, State Services Commission, 2001, www.oecd.org/mena/governance/35527297.pdf, p. 22.

анализираћемо у области поштовања начела непристрасности, примања поклона, активности ван јавне службе и професионалног ангажовања након напуштања службе.

Непристрасност у одлучивању

Национални нормативни оквири постиндустријских демократија садрже поштовање начела непристрасности као један од основних етичких стандарда у области спречавања сукоба интереса и сагласни су у његовој дефиницији као етички исправног одлучивања појединачног јавног службеника о примени поверених јавних овлашћења. Националне дефиниције су усклађене са међународним стандардом да чиновник не сме да произвољно обавља поверену јавну дужност на штету појединца, групе људи или правног лица, нити сме да захтева, прими или се сагласи да прими материјалну вредност или било какво друго преимућство у замену за одлуку.⁹¹² Као узор етички утемељене дефиниције начела непристрасности може да послужи јапански Закон о етици националне јавне службе, који захтева од чиновника да буде свестан чињенице да је он јавни службеник свих а не само неких грађана, да увек исправно раздваја јавно од приватног и да никада не сме себи да дозволи да поступа тако да изазове сумњу и неповерење јавности.⁹¹³ Етички стандарди у појединим земљама детаљно разрађују општеприхваћено тумачење начела непристрасности. На пример, британски Кодекс руковођења јавном службом и канадски Кодекс за сукоб интереса и запошљавање после јавне службе наглашавају и забрану злоупотребе службених информација за унапређење личних и приватних интереса.⁹¹⁴ Етички стандарди јавних служби Новог Зеланда начелу непристрасности додају и захтев да чиновник не сме да допусти да његова лична уверења утичу на начин обављања поверених јавних дужности.⁹¹⁵

Начело непристрасности значи да јавни службеник не би требало да одлучује у предмету у којем се као једна од страна појављује физичко или правно лице –

⁹¹² “Model code of conduct for public officials”, Articles 5–7, op. cit., p. 4; “Ethics Law Principles for Public Servants: Key Things to Know”, Institute for Local Government, 2009, www.ca-ilg.org/sites/ilgbackup.org/files/EthicsLawPrinc_WM.pdf, p. 1.

⁹¹³ “The National Public Service Ethics Act”, Article 3, Act No. 129 of 1999 (revisions of Act No. 102 of 2005), National Diet of Japan, www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/npsea.pdf, p. 5.

⁹¹⁴ “Civil Service Management Code”, op. cit., p. 19; “Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders”, Office of the Ethics Counsellor, Canada, 2006, www.pm.gc.ca/grfx/docs/code_e.pdf, p. 20.

⁹¹⁵ “Standards of Integrity and Conduct”, State Services Commissioner, New Zealand, June 2007, www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Code-of-conduct-StateServices.pdf, p. 1.

непосредно или преко заступника, које је интересно, родбински или на било који други начин повезано са јавним службеником или чланом његове породице.⁹¹⁶ Изузеће се изричито захтева када је јасно да би одступање од начела непристрасности, на непосредан и предвидив начин, финансијски поговорило јавном службенику, његовој супрузи, партнерки или неком члану домаћинства. Такође, службеник не може да одлучује ни у предмету када се као страна или заступник стране појављује његов бивши послодавац.

Будући да је најчешће једина особа која то зна, јавни службеник је дужан да непосредном руководиоцу пријави постојање или могућност појаве сукоба интереса, те да предузме све неопходне кораке како би иступио из или избегао ситуацију која води у сукоб јавног и приватног интереса.⁹¹⁷ Примера ради, у Немачкој сваки јавни службеник који учествује у неком управном поступку дужан је да објави да има приватни интерес (новчани или чак нематеријални), због којег би можда могло да се разумно верује да би утицао на његово одлучивање.⁹¹⁸ Надређени руководиоцац потом одлучује да ли службеник треба да буде искључен из управног поступка или не, што можда није најбоље решење имајући у виду чињеницу да је руководећи слој немачке администрације у значајној мери политизован.

Општеприхваћени етички стандарди налажу да јавни службеник мора да отклони и сваку сумњу да је себе довео у положај да мора пристрасним одлучивањем у оквиру сопствених надлежности да узврати услугу неком физичком или правном лицу; нити би понашање на радном месту и у приватном животу требало да подстиче сумњу у подложност службеника приватном утицају на рачун јавних интереса.⁹¹⁹ Наведени

⁹¹⁶ “Model code of conduct for public officials”, Article 13, op. cit., p. 5. Упоредити са: “Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch”, Codified in 5 C.F.R. Part 2635 as amended at 76 FR 38547, U.S. Office of Government Ethics, July 2011, [www.oge.gov/Laws-and-Regulations/Employee-Standards-of-Conduct/Standards-of-Ethical-Conduct-for-Employees-of-the-Executive-Branch-\(PDF\)/](http://www.oge.gov/Laws-and-Regulations/Employee-Standards-of-Conduct/Standards-of-Ethical-Conduct-for-Employees-of-the-Executive-Branch-(PDF)/), p. 40; “Ethical Guidelines for the Public Service”, op. cit., p. 14.

⁹¹⁷ “Model code of conduct for public officials”, op. cit., p. 6; “Civil Service Management Code”, op. cit., p. 19. Опширније видети у: “Australian Public Service Values and Code of Conduct in Practice”, Chapter 11: Conflict of interest, November 2009, Australian Government, www.apsc.gov.au/values/conductguidelines13.htm; “Federal Government Directive Concerning the Prevention of Corruption in the Federal Administration”, 30 July 2004, Federal Ministry of the Interior, Federal Republic of Germany, www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/Richtlinie_zur_Korruptionspraevention_in_der_Bundesverwaltung_englisch.pdf?__blob=publicationFile, p. 5.

⁹¹⁸ “Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review”, *SIGMA Paper*, No. 36, Sigma Programme, OECD and European Union, June 2007, [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma\(2006\)1/REV1](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma(2006)1/REV1), p. 20.

⁹¹⁹ “Model code of conduct for public officials”, op. cit., p. 8.

међународни стандард је у потпуности прихваћен само у Великој Британији и Немачкој. У Француској чиновници морају да испуне тзв. захтев за одсуством интереса, који забрањује поседовање, било непосредно било преко треће стране, интереса у предузећу које се налази у надлежности дотичног чиновника или је повезано са њиховим делокругом рада на такав начин да може да њихову независност у одлучивању.⁹²⁰

Примање поклона

Јавни службеник не би требало да, непосредно или посредно, тражи или прима поклоне, услуге, гостопримство или било који други вид користи за себе или породицу, блиску родбину, пријатеље или за лица или организације са којима има пословну сарадњу или политичке односе који могу да утичу на непристрасност при вршењу дужности.⁹²¹ Јавни службеник не сме да прими поклон како би заузврат допустио утицај на властито одлучивање о примени поверених јавних овлашћења, нити сме да тражи ни да изнуди поклон.

Најдетаљније дефиниције поклона налазе се у америчким Стандардима етичког понашања запослених у извршној власти и аустралијском кодексу понашања. Поклон као средство утицаја на одлучивање јавног службеника одређен је као било који вид новца, напојнице, услуге, попушта, забаве, гостопримства, позајмице, одгађања или било шта што има новчану вредност.⁹²² Поклон обухвата и пружање услуга попут образовних програма, превоза товара и људи, тзв. спонзорисана путовања, смештаја и исхране, било да су плаћене унапред или касније надокнађене. Амерички стандарди у поклон не убрајају скромна јела и освежења (кафа, сокови, колачи), честитке и други предмети незнатне вредности који се поклањају протоколарно или у оквиру репрезентације, банковни кредити и трговински попусти по условима доступним свим грађанима, награде и признања на такмичењима или догађајима отвореним за јавност, било шта што је плаћено из државног буџета или је влада прихватила као поклон или је платио службеник из свог џепа.⁹²³

⁹²⁰ “Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Overview”, op. cit., p. 157.

⁹²¹ Упоредити: “Model code of conduct for public officials”, op. cit., p. 7; “Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch”, op. cit., pp. 8–9; “Federal Government Directive Concerning the Prevention of Corruption in the Federal Administration”, op. cit., p. 5.

⁹²² Упоредити: “Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch”, op. cit., pp. 9–10; “Australian Public Service Values and Code of Conduct in Practice”, Chapter 12: Gifts and benefits, November 2009, Australian Government, www.apsc.gov.au/values/conductguidelines14.htm.

⁹²³ Ibid.

Аустралијски етички стандарди у дефиницију поклона ипак укључују промотивни материјал. Мада сâм по себи обично има незнатну комерцијалну вредност, промотивни материјал са логотипом компаније или организације која има интереса да утиче на одлучивање неког службеника, такође се може сматрати неприкладним поклоном, чије би примање могло да се окарактерише као повреда етичких норми.⁹²⁴ На пример, ако би јавни службеник задужен за јавне набавке носио на себи неки одевни предмет или торбу са логотипом компаније која учествује на тендеру то би могло симболички да означи недолично фаворизовање једног учесника поступка јавне набавке и тиме подстакне оправдану сумњу у непристрасно спровођење тендера. Највећи број развијених земаља, посебно чланица Европске уније, укупну тржишну вредност свих поклона по дародавцу у току једне године ограничава на 50 евра, САД на 50 америчких долара (око 37 евра), док је у Канади вредност поклона ограничена на 200 канадских долара (око 150 евра).⁹²⁵ Ипак, службеник не сме више пута у току једне године да прима поклоне од истог дародавца или исте групе дародаваца – при чему се рачунају и обећани поклони – а увек када је у дилеми да ли сме да прими поклон или гостопримство дужан је да се посаветује са надређеним руководиоцем.

Забраном пријема поклона обухваћене се следеће категорије домаћих и страних физичких или правних лица која се појављују у улози дародаваца:

- Дародавац који захтева или очекује поступање државног органа у којем је запослен јавни службеник којег намерава да дарује;
- Дародавац који послује или тражи да успостави пословни однос са државним органом у којем је запослен јавни службеник којег намерава да дарује;
- Дародавац који спроводи активности чије је регулисање у надлежности државног органа у којем је запослен јавни службеник којег намерава да дарује;
- Дародавац чији интерес суштински може погодити чињење или нечињење јавног службеника којег намерава да дарује.⁹²⁶

⁹²⁴ Ibid.

⁹²⁵ “Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch”, op. cit., p. 12; “Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders”, op. cit., p. 19.

⁹²⁶ “Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch”, op. cit., p. 11.

Уколико му је понуђен поклон или било који други вид користи повезан са јавним послом који обавља, чиновник је дужан да избегне појаву сукоба интереса тако што ће одбити понуђено или ће дародавцу одмах платити тржишну цену – накнадно реципрочном поравнање за примљени поклон није дозвољено. Службеник никако не би требало да прихвати понуђену корист чак ни као евентуални доказ, али је дужан да пријави понуду надређеном руководиоцу, сачини службену белешку и да покуша да утврди идентитет дародавца и његов мотив.⁹²⁷ У Јапану је поред обавезе службеника предвиђен и посебан поступак за пријављивање поклона, у којем даропримац у одређеном року подноси челном руководиоцу организационе јединице у којој је запослен или ресорног министарства извештај са подацима о датуму пријема, садржини, вредности поклона и дародавцу.⁹²⁸ Норвешке Етичке смернице за јавну службу предвиђају могућност изузећа од забране пријема поклона у случајевима када би због локалних културних обичаја у страниој земљи или специфичности дипломатске праксе одбијање поклона било схваћено као увреда и тако нашкодило интересима норвешке владе.⁹²⁹ У случају да не може да одбије поклон или да га врати дародавцу, службеник би требало да евидентира поклон и одложи га у одговарајућој службеној просторији, у присуству сведока –руководиоца, колеге или у договору са надлежним саветником за етику. Постоји и могућност да се поклон уништи или проследи у хуманитарне сврхе.

Активности ван јавне службе

Сукоб јавног и приватног интереса може се појавити када јавни службеник учествује у различитим професионалним и јавним активностима ван организационог дела јавне администрације у којем је запослен. Због тога чиновник не би требало да буде актер у активностима или трансакцијама, нити да прихвати плаћен или неплаћен положај или функцију, које су неспојиве са ваљаним обављањем дужности у јавној служби.⁹³⁰

⁹²⁷ “Ethics Law Principles for Public Servants: Key Things to Know”, op. cit., p. 2; “New Zealand Public Service Code of Conduct”, op. cit., p. 23.

⁹²⁸ “The National Public Service Ethics Act”, Article 6, op. cit., pp. 6–7.

⁹²⁹ “Ethical Guidelines for the Public Service”, op. cit., p. 17.

⁹³⁰ Упоредити: “Model code of conduct for public officials”, op. cit., p. 6; “Ethics Law Principles for Public Servants: Key Things to Know”, op. cit., p. 3; “Australian Public Service Values and Code of Conduct in Practice”, Chapter 13: Outside employment, November 2009, Australian Government, www.apsc.gov.au/values/conductguidelines15.htm.

Према студији OECD објављеној 2003. године, спољне активности и ситуације које носе највећи ризик од настанка сукоба интереса односе се на учешће у раду или прихватање руководећег положаја у волонтерским и организацијама грађанског друштва, изабраним државним органима и телима, синдикатима, политичким странкама, као и на паралелно запослење у приватном и јавном сектору, те обављање руководилачке функције у приватном сектору.⁹³¹ Поједине земље имају додатна ограничења у погледу тачне врсте активности које се одигравају ван јавне управе. Канадски стандарди етике јавне управе изричито забрањују рад у својству плаћеног консултанта и прикупљање новчаних средстава – уз изузетак ако је реч о добротворним акцијама чији је финансијер влада.⁹³² Норвешки етички стандарди забрањују јавном службенику учешће у било каквој активности која би значила да се налази у ситуацији или да доприноси нелојалној конкуренцији у односу на организациону јединицу јавне управе где је запослен.⁹³³ У Јапану је јавном службенику забрањено да заједно путује или игра голф са представницима заинтересоване стране која има неки интерес или пословни контакт са делом јавне управе у којем је дотични службеник запослен.

Највећи број земаља европске континенталне административне традиције и САД, Канада и Јапан сачинили су прецизне листе активности и ситуација које су неспојиве са професионалним обављањем јавне службе.⁹³⁴ На пример, у Јапану је свим јавним службеницима забрањено учешће у политичким активностима, а у САД је под одређеним условима забрањено учешће у прикупљању прилога за политичке странке.⁹³⁵ Насупрот томе, данско и норвешко законодавство не познају таква ограничења, већ се тамо неспојивост активности утврђује од случаја до случаја на основу правних начела и етичких стандарда.

У Норвешкој јавни службеници не могу да буду именовани нити изабрани као чланови јавног тела са правом гласа уколико раде у ресору у чијој се надлежности налази надзор рада, поступање по жалбама на одлуке тог јавног тела.⁹³⁶ Јапански

⁹³¹ “Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Overview”, op. cit., p. 64.

⁹³² “Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders”, op. cit., pp. 16–17.

⁹³³ “Ethical Guidelines for the Public Service”, op. cit., pp. 15–16.

⁹³⁴ Ibid., p. 67.

⁹³⁵ “Political Activity and the Federal Employee”, U.S. Office of Special Counsel, 2005, www.osc.gov/documents/hatchact/ha_fed.pdf, p. 4; “The National Public Service Act”, Article 102, op. cit., p. 34.

⁹³⁶ “Statens personall ndbok 2013”, Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, <http://translate.google.com/translate?hl=en&sl=no&u=http://www.sph.dep.no/Statens-Personall ndbok/>

Закон о националној јавној служби забрањује широк распон плаћених активности и положаја, попут: истовременог обављања посла у предузећу или држања саветодавног положаја у правном лицу које није профитно, као и прихватања положаја у предузећу које је у тесној вези са неким државним органом или у којем службеник може да учествује у руковођењу на основу удела у власништву или деоницама.⁹³⁷ Јапански службеник може да буде изузет од наведених законских обавеза само уколико то одобри највише државно тело надлежно за управљање људским ресурсима (*National Personnel Authority*), на предлог челног руководиоца организационе јединице јавне управе у којој је запослен.

Дужност службеника је да пријави учешће у наведеним врстама активности и затражи одобрење од надређеног руководиоца, као и да се посаветује да ли би његово ангажовање кршило установљене етичке стандарде.⁹³⁸ Поред тога, јавни службеник је у обавези да пријави чланство или било какав други вид повезаности са удружењем или организацијом који би могли да га ометају у исправном вршењу поверених јавних овлашћења.

Професионално ангажовање након напуштања јавне службе

Добро осмишљени етички стандарди у области сукоба јавног и приватног интереса требало би да обухвате и правила о понашању чиновника након напуштања јавне службе, јер постоји реална могућност да се поверљиве информације и познанства стечени у време професионалног обављања јавних послова употребе зарад стицања личне користи. Зато се као општеприхваћен стандард у постиндустријским демократијама појављује захтев јавном службенику да не користи неприлично преимућства проистекла из јавне службе коју обавља како би створио прилику да се запосли ван јавне управе. Професионално ангажовање након напуштања јавне управе спорно је уколико води ка потенцијалном или стварном сукобу интереса или стварању утиска да сукоб постоји у време када је службеник још увек запослен у јавној управи, јер омогућује протежирање или привилегован приступ приватних интереса државним органима и употребу овлашћења које даје јавна служба ради

&prev=/search%3Fq%3DState%2BPersonnel%2BHandbook%2B2005%2Bnorway%26hl%3Den%26tbo%3Dd%26biw%3D1280%26bih%3D884&sa=X&ei=XdbxUJ_8GMXhtQaX_IDIDg&sqi=2&ved=0CDwQ7gEwAQ.

⁹³⁷ “The National Public Service Act”, Articles 103–104, op. cit., pp. 35–36.

⁹³⁸ Упоредити: “Ethical Guidelines for the Public Service”, op. cit., p. 16; “Federal Government Directive Concerning the Prevention of Corruption in the Federal Administration”, op. cit., pp. 5–6.

стицања непоштене предности у добијању посла ван јавног сектора. Према америчким стандардима, професионално ангажовање се детаљније одређује као било који вид рада у струци ван јавне администрације или пословног односа који укључује пружање личних услуга чиновника, било за време или након радног односа у јавној администрацији, као што су на пример положаји адвоката, заступника, консултанта, извођача, руководиоца, директора, повереника (старатеља) имовине или сувласника.⁹³⁹

Чиновник је дужан да надређеном руководиоцу пријави сваку конкретну понуду за запослење која би могла да проузрокује настанак сукоба јавног и приватног интереса, као и да ли је ту понуду прихватио.⁹⁴⁰ У САД активни јавни службеник не сме да одлучује нити учествује у административним поступцима повезаним са финансијским интересима физичког или правног лица из приватног сектора са којим је започео преговоре о будућем запослењу.⁹⁴¹

Након напуштања јавне службе – најчешће у раздобљу од једне до пет година у зависности од земље – бивши службеник не би требало да делује у интересу било којег физичког или правног лица по било којем питању из области која је била у његовој надлежности или у којој је саветовао орган јавне власти. На пример, у Канади је раздобље забране запослења ограничено на једну годину након одласка из јавне управе.⁹⁴² У Јапану јавним службеницима није дозвољено да се две године након напуштања администрације запосле на радном месту у предузећу или другом правном лицу које се бави комерцијалном делатношћу, ако је у надлежности службеника пет година пре напуштања јавне службе било одржавање везе са тим правним лицима.⁹⁴³ Ипак, свега једна четвртина држава из круга чланица ОЕЦД је прописала захтев да јавни службеник мора да достави информације о евентуалном запослењу после напуштања јавне службе.⁹⁴⁴

Француска има најстрожије уређен и санкционисан механизам за спречавање појаве сукоба интереса након одласка из јавне управе и то је последица толерисања вишедеценијске праксе преласка јавних службеника у приватан сектор. Практика

⁹³⁹ “Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch”, op. cit., p. 48.

⁹⁴⁰ “Model code of conduct for public officials”, op. cit., p. 9.

⁹⁴¹ “Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch”, op. cit., p. 54.

⁹⁴² “Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders”, op. cit., p. 25.

⁹⁴³ “The National Public Service Act”, Article 103, op. cit., p. 35.

⁹⁴⁴ “Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Overview”, op. cit., pp. 70–71.

позната као падобранство (*pantouflage*) била је на врхунцу током осамдесетих година двадесетог века, када је више великих компанија у кратком року било национализовано. Компаније су потом поново приватизоване, а на њиховом челу су се и даље налазили руководиоци постављени у време док су биле у јавном власништву. Услед тога је почетком деведесетих година влада у Паризу одлучила да контролише преласке из јавног у приватни сектор, па се од тада не гледа благонаклоно на „падобранство”. Као пример може да послужи случај једног бившег вишег службеника Министарства финансија који је намеравао да пређе на руководећу функцију у једну приватну финансијску институцију, али му је то било онемогућено зато што је управо у његовој надлежности био надзор реструктурирања те исте финансијске институције.⁹⁴⁵ Француским Кривичним закоником прописана је забрана преласка бившег јавног службеника у предузеће у приватном сектору или јавно предузеће које послује на тржишту, а које је током последњих пет година службовања било у његовој надлежности, под његовим надзором или са којим је преговарао или склапао уговоре у име јавне управе.⁹⁴⁶ Поштовање правила о професионалном ангажовању после рада у јавној управи редовно се контролише сходно хијерархијским односима, а такође су укључене и три етичке комисије: за централну јавну управу, за регионалне и локалне управе и за јавну здравствену службу.⁹⁴⁷ Надлежна етичка комисија покреће поступак у којем на основу прикупљених података и разговора са свим заинтересованим странама процењује да ли неки јавни службеник може да се запосли на одређено радно место у приватном сектору. Одлука етичке комисије је необавезног карактера и може да садржи једно од три следећа мишљења: да је радно место у приватном сектору спојиво, неспојиво или спојиво али под одређеним условима. Одлука се потом доставља организационој јединици јавне управе где је службеник у питању запослен, која доноси коначну правнообавезујућу одлуку.

У појединим развијеним земљама, нормативним оквиром за спречавање сукоба јавног и приватног интереса у погледу понашања чиновника након напуштања јавне службе обухваћена је и приватна комуникација актуелних са бившим чиновницима. На пример, у Норвешкој се од актуелних јавних службеника захтева да са дужном

⁹⁴⁵ Ibid., pp. 159–160.

⁹⁴⁶ “Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review”, op. cit., p. 19.

⁹⁴⁷ Ibid.

пажњом поступају са службеним подацима и информацијама и у разговору са бившим колегама који су прешли у приватни сектор, потово са онима који сада заступају пословне или друге врсте интереса у поступцима пред или преговорима са државним органима.⁹⁴⁸ Наведени захтев је оправдан будући да је бивши службеник врло добро упознат са спровођењем ресорне јавне политике и да зна дугорочне планове будућих активности, што уз додатне „свеже” информације од некадашњих колега који још раде у јавној управи може да му пружи веома драгоцене инсајдерске информације зарад унапређења пословних интереса које заступа.

У појединим европским континенталним административним традицијама са каријерним систем службовања строго се пази на то какву врсту професионалног ангажовања бира чиновник након одласка из јавне службе. Примера ради, француским службеницима је забрањено да после одласка из јавне управе учествују у приватним делатностима које могу да наруше достојанство претходно обављане јавне дужности или да угрозе нормалан рад, независност или неутралност организационе јединице где је бивши чиновник био запослен. Однос професионалног рада у јавној и приватној служби посредно садржи јаку етичку димензију будући да у каријерном систему бивши службеник због просечно дужег стажа снажније оличава јавну управу, него што је то случај у нпр. англоамеричкој административној традицији где је уобичајен већи проток радне снаге између јавног и приватног сектора. Због тога би избор недоличног радног ангажмана након напуштања јавне управе могао да подрије њен углед у јавности, јер би се појавила сумња да ли је и код активних службеника слаб интегритет као код бившег.

Проблеми остварења делотворне политике спречавања сукоба интереса

Највећи број постиндустријских демократија чланица ОЕСД – изузев САД, Канаде и Немачке – нема разрађене механизме и оруђа за надзор и процену успешности спровођења норми о спречавању сукоба интереса.⁹⁴⁹ Делимично објашњење можемо наћи у методолошким потешкоћама на које се наилази у покушају утврђивања постојања стварног сукоба јавног и приватног интереса. Сложена феноменологија сукоба интереса као облика неетичног понашања у професионалном обављању јавних послова изражава се у отежаном разликовању потенцијалног од стварног

⁹⁴⁸ “Ethical Guidelines for the Public Service”, op. cit., pp. 16–17.

⁹⁴⁹ “Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Overview”, op. cit., p. 86.

сукоба интереса. Веома је тешко само према утиску утврдити да ли је неко у сукобу интереса услед мањка поузданих информација о приватним интересима и познанствима јавног службеника, који би могли да га мотивишу да пристрасно одлучује ради фаворизовања приватног на штету јавног интереса. Када јавни службеник доношењем пристрасне одлуке ступи у ситуацију која се може окарактерисати као сукоб интереса, онда се у највећем броју случајева заправо ради о неком кривично санкционисаном облику морално погрешног понашања, попут нпр. различитих незаконитих дела са елементима корупције. У том случају неморално понашање службеника је добило тежи вид нарушавања етичких стандарда јер је прерасло у непосредно кршење закона, па се због тога не решава дисциплинским поступком унутар радног окружења већ улази у подручје рада полиције и правосуђа као институција спољне контроле.

У земљама попут Велике Британије и Немачке где се од јавног службеника захтева да у вршењу поверених јавних овлашћења поступа тако да не изазове чак ни утисак да може да ступи у сукоб интереса као проблем се појављује поузданост субјективне процене „утиска”. У околностима када је утисак да постоји сукоб интереса широко дефинисан свако ко је недовољно информисан може да оптужи и пријави неког службеника само на основу тога што му се учинило да постоји наговештај да ће доћи до сукоба интереса. Како би се избегло произвољно спровођење политике спречавања сукоба интереса, потребно је објективно проценити вероватноћу да дође до неприкладног утицаја на одлуку јавног службеника. То је могуће учинити разумним сагледавањем висине материјалне или нематеријалне вредности претпостављеног приватног интереса и дубине и дуготрајности односа јавног службеника са носиоцем приватног интереса наспрам редовних прихода и социјалног положаја службеника. Након утврђивања вероватноће настанка неприкладног утицаја неопходно је проценити озбиљност потенцијалне штете по јавни интерес и обим и тежину последица по грађане и организациону јединицу јавне управе где је запослен службеник под сумњом.

Студија о политици и пракси спречавања сукоба интереса у девет изабраних чланица Европске уније, објављена 2007. године у оквиру пројекта „СИГМА”, указала је на више слабости националних нормативних и институционалних оквира у овој области:

- Питање изузећа и повлачења чиновника из одлучивања у административном поступку у којем би могло да дође до сукоба интереса није нормативно уређено на задовољавајући начин (осим у Француској и Немачкој);
- Ограничења у погледу неприкладних врста поклона и добити требало би да буду строжије и прецизније дефинисана;
- Приватна употреба инсајдерских информација службене природе још увек није дефинисана као кривично дело, посебно када укључује финансијску корист за јавног службеника и/или његову породицу;
- Објаву и уписивање приватних интереса у посебан регистар треба увести за све високе јавне службенике и службенике са средњих и нижих нивоа хијерархије у областима где постоји висок ризик од корупције;
- Ограничења у погледу запошљавања након напуштања јавне службе и њихова делотворна контрола нису ваљано уређени (осим у Француској);
- Лоше је решено питање ограничења неприкладних врста плаћених и неплаћених спољних активности јавних службеника у организацијама грађанског друштва, синдикатима и политичким странкама;
- Поседовање значајног удела у власништву или акцијском капиталу приватних компанија које су у надлежности јавног службеника или имају уговорне односе са организационим делом јавне управе у којој је службеник запослен такође није ваљано уређено;
- Највећем броју развијених европских држава недостаје поуздан независан институционални механизам за откривање сукоба јавног и приватног интереса, опремљен стручним људством са довољно великим истражним и тужилачким овлашћењима;
- Највећи број развијених европских држава, осим Француске и Немачке, нема предвиђене кривичне и дисциплинске санкције за сукоб интереса.⁹⁵⁰

Поред наведених мањкавости, сукоб јавног и приватног интереса некада једноставно није могуће избећи због специфичности знања, вештина и професионалног искуства

⁹⁵⁰ Слабости су наведене према: "Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review", *op. cit.*, pp. 29–31.

које захтева радно место у јавној управи, а постоје само у приватном сектору. Овакав нехотични сукоб интереса вероватан је на пример у избору челног руководиоца неког јавног предузећа, у околностима када је круг потенцијалних кандидата сужен на неколико особа. Појава описаног проблема првенствено је могућа у земљама са малобројним становништвом.

3.3.5. Административна култура

Желим да будем етичан, али ме неће пустити.⁹⁵¹
Жалопојка хипотетичког јавног службеника

Људско понашање у приватном и јавном животу једнако обликују прописане норме чије непоштовање санкционишу државне институције и „невидљиви” чиниоци, међу којима је најснажнији култура. Култура је саздана од веровања, вредности и норми понашања заједничких члановима једног друштва, које као свеобухватне и свепржимајуће задиру у различита подручја људског делања – од виталних питања опстанка заједнице до утврђивања естетских мерила.⁹⁵² Свака институција гаји и развија групну културу уклопљену у ширу културу једног друштва, па је тако и понашање запослених у јавној управи као институцији демократског поретка посредно обликовано преовлађујућим типом политичке културе. Појам политичке културе обухвата све вредности, уверења, ставове, симболе, склоности и обрасце понашања у односу на опште услове заједничког живота, као и на избор праваца и циљева укупног друштвеног развоја.⁹⁵³ Када политичка култура једног народа за највише вредности узима умереност, толерантност, уљудност, одговорност, знање, рационалност, ефикасност и активно учешће у јавним пословима, може се рећи да преовлађује демократски или партиципативни тип политичке културе, који је уједно предуслов делотворних демократских институција.⁹⁵⁴ Јавна управа је са становишта општег добра заједнице делотворна демократска институција када јавни службеници одлуке о смеру спровођења прописа и јавних политика вредносно обликују унутар

⁹⁵¹ Наведено према: Camilla Stivers, *Governance in Dark Times: Practical Philosophy for Public Service*, op. cit., p. 151.

⁹⁵² Jerri Killian, “The Missing Link in Administrative Reform: Considering Culture”, in: Jerri Killian and Niklas Eklund (eds), *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2008, p. 45.

⁹⁵³ Милан Матић, „Политичка култура”, у: Милан Матић (гл. ред.), *Енциклопедија политичке културе*, op. cit., стр. 830.

⁹⁵⁴ Више видети у: Ендру Хејвуд, *Политика*, op. cit., стр. 380–383.

оквира демократског типа политичке културе, пре него што предузму конкретну административну радњу.⁹⁵⁵

Политичка култура која код грађана и јавних службеника посредством процеса политичке социјализације ствара заједничку слику како треба да поступа добра управа, на нивоу јавне администрације се пресликава у групну културу. Када желимо да проучимо једну организациону јединицу јавне управе прво што долази у жижу нашег интересовања је организациона структура, која нам говори како су јавне надлежности и послови функционално подељени хоризонтално и како је дуж хијерархијске лествице постављен ланац одговорности и надзора рада. Рад руководиоца и јавних службеника запослених у једној организационој целини као делу јавне администрације никако се не може свести на номиналан опис њихових дужности. У стварности, на поступање руководиоца и јавних службеника у значајној мери утичу различити неписани обрасци интерперсоналне комуникације и понашања. Реч је о феномену са којим се сусреће сваки приправник када почне да ради у предузећу или јавној управи, уопштено названим организациона култура, а у подручју јавног сектора – административна култура.

Организациона култура се може дефинисати као скуп преовлађујућих уверења, ставова, очекивања и опредељења чланова једне организације везано за улогу коју имају у њој, а који обликује њихово понашање – размишљање, одлучивање и (не)чињење.⁹⁵⁶ Организациона култура представља скуп заједничких правила која управљају сазнајним и афективним аспектима чланства у једној организацији и начинâ на које се они обликују и изражавају.⁹⁵⁷ Организациона култура је као ваздух: не може се опипати, осетити нити видети, али у виду симбола и значења „лебди” свуда око нас. Због тога је овај социјални феномен све до почетка осамдесетих година двадесетог века био занемарен у студијама колективног понашања, када су теоретичари организације усмерили интелектуални напор на одгонетање како се може објаснити и предвидети зашто организација као целина и њено људство

⁹⁵⁵ Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, op. cit., p. 72.

⁹⁵⁶ Упоредити дефиниције у: Dean Geuras and Charles Garofalo, *Practical Ethics in Public Administration*, op. cit., p. 98; Eckhard Schröter, “The politicization of the German civil service: A three-dimensional portrait of the ministerial bureaucracy”, op. cit., pp. 66–67; Mats Alvesson, *Understanding Organizational Culture*, SAGE Publications, London, 2002, pp. 3–6; J. Steven Ott and Abdul M. Baksh, “Understanding Organizational Climate and Culture”, in: Stephen E. Condrey (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government*, op. cit., pp. 299–301.

⁹⁵⁷ Mats Alvesson, *Understanding Organizational Culture*, op. cit., p. 3.

одлучују и делују у различитим околностима на одређене начине.⁹⁵⁸ Пажња академских кругова била је усредсређена и на организације у јавном сектору услед све дубље кризе управног дефицита и раширене праксе морално погрешног поступања јавних функционера и службеника у постиндустријским демократским порецима. Понашање у организацијама јавног сектора обликовано је обрасцима међуљудске интеракције као делу административне традиције која се преноси са покољења на покољење, а сажето се исказује у колоквијалном геслу „код нас се то ради на овакав начин”. Реч је о неформалном тумачењу административних прописа и поступака у виду вредносних уверења и претпоставки, те неписаних стилова и пракси који се сматрају вечним истинама и не доводе се у питање ни у измењеним спољним околностима.

Административне културе у развијеним демократијама имају заједничка обележја, али се у извесној мери међусобно разликују. Англоамеричка административна култура одликује се предузетничким (проактивним) духом, нагласком на личној одговорности, одлучивањем кроз преговарање исто колико и кроз наметање, те вођењем управног поступка на неформалан начин заснован на међусобном поверењу.⁹⁵⁹ Континентално-европска административна култура почива на настојању да се комуникација између самих јавних службеника и са грађанима уведе у ригидне оквире формалног ауторитативног односа, прецизно и детаљно уређеног правним актима, те на тај начин што је могуће више објективизује.⁹⁶⁰ Први тип административне културе је индуктиван (емпиријски) јер се одлуке о конкретним случајевима доносе на основу искуственог опажања или великог броја појединачних примера, док се потоњи тип може назвати дедуктивним (рационалистичким), будући да се одлуке изводе из универзалних правних норми – уз најмању могућу меру личног права дискреције.⁹⁶¹ Описане разлике потврђују резултати више истраживања о корпоративној култури спроведених у мултинационалним компанијама које послују у земљама са ова два типа административне културе.⁹⁶²

⁹⁵⁸ Опширније у: J. Steven Ott, “Understanding Organizational Culture”, in: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, op. cit., pp. 479–484.

⁹⁵⁹ B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, op. cit., p. 37.

⁹⁶⁰ Ibid.

⁹⁶¹ Ibid., pp. 39–40.

⁹⁶² О истраживањима више у: Diana C. Pheysey, *Organizational Cultures: Types and Transformations*, Routledge, London and New York, 1993, pp. 4–5.

Жалопојка хипотетичког јавног службеника са почетка овог одељка, који жели да поступа етично али верује да га руководиоци и колеге неће пустити, наговештава дубину моралних дилема условљених организационим етосом. Сваки приправник брзо научи шта је са становишта административне културе прихватљиво а шта не, односно које поступање ће му донети признање у колективу и унапређење а које осуду и презир. Социјализацијом појединаца запослених у јавној управи административна култура заправо обликује и етичке изборе у свакодневном обављању поверених јавних послова. То сâмо по себи није ништа лоше ако је садржај преовлађујуће административне културе у једној земљи такав да благотворно делује на морално исправно расуђивање. Проблеми настају када административна култура намеће обрасце размишљања и понашања који код јавних службеника стварају став трпељивости према лошем радном учинку и другим уобичајеним видовима неетичног поступања. Разноликим светом бирократске патологије господари тежња да се не признаје присуство проблема етичке природе и да се делује као да они ни не постоје.⁹⁶³ Тиме се на кратак рок избегава суочавање са проблемом, али се дугорочно ствара радно окружење које обесхрабрује и демотивише поступање у складу са етичким стандардима.

Степен подударности званичне политике неког организационог дела јавне управе са њеном праксом сматра се једним од основних показатеља организационе културе. Када је јаз између прокламоване политике и праксе велики, запослени обраћају већу пажњу на то како руководиоци стварно тумаче и спроводе у дело прописе и програме, а не саму регулативу и документа.⁹⁶⁴ Како је у одељку о етичком вођству детаљно размотрен значај руковођења властитим примером као јединог сигурног пута ка стварању и јачању етички погодног радног окружења, овде ћемо само још једном да нагласимо да руководиоци никако не сме да прави изузетке од усвојених етичких стандарда. Професор социјалне психологије са Универзитета Стенфорд Алберт Бандура (Albert Bandura) још је седамдесетих година прошлог века одбацио класичне бихејвиористичке теорије о условљавању људског понашања посредством једноставних чулних подстицаја и развио концепт самоефикасности. Самоефикасност представља лично уверење појединца у његову способност да организује и предузме радње неопходне како би успео у некој ситуацији. Према

⁹⁶³ Dean Geuras and Charles Garofalo, *Practical Ethics in Public Administration*, op. cit., p. 102.

⁹⁶⁴ James H. Svara, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., p. 131.

становишту Бандурине теорије социјалног учења, појединци су сложени рационални организми који живе умрежени кроз друштвене и емоционалне односе.⁹⁶⁵ Појединац учи из личног искуства просуђујући исходе предузетих радњи и размишљајући о искуствима других у сличним ситуацијама, односно како је требало да реагују, како су могли да реагују и каква је била њихова стварна реакција. Уверење о самоефикасности засновано на прошлим искуствима утиче на изборе појединца у погледу очекивања и смера будућег деловања, количине напора коју намерава да уложи у поједину радњу и осећаја задовољства када је радња успешно окончана.

Сваки јавни службеник може лако као један од професионалних циљева да изабере поштовање етичких стандарда при обављању радних задатака. Како остварење тако захтевног циља није увек једноставно, до изражаја долази јачина осећања самоефикасности. Према Бандури, појединци са снажним осећајем самоефикасности гледају на изазове као на задатке које ваља решити, развијају дубљи интерес и јачу приврженост активностима у којима учествују и брзо се опорављају након неуспеха и разочарења.⁹⁶⁶ Насупрот томе, појединци са slabим осећањем самоефикасности избегавају изазовне задатке, верују да су тешки задаци и ситуације ван њихове моћи, несразмерно више се усредсређују на пропусте и неуспешне исходе, те брзо губе поверење у личне способности. Јавни службеници са јачим осећањем самоефикасности упорно ће се придржавати етичких стандарда по цену да због притисака руководиоца и остатка колектива напусте посао, док ће они са slabим осећањем једноставно прихватити већинске обрасце понашања. Већа одступања од слова и духа јавне политике подстичу усвајање релативистичког приступа разрешавању етичких дилема, па ће тако чиновник са slabим осећањем самоефикасности етички споран избор смера деловања увек лако рационализовати аргументом да је то „добро за успех” организационог дела у којем ради, да ће таквом одлуком бити задовољан надређени руководиоца или да ће тиме одбранити себе и своје колеге од наводне критике јавности. Посматрано из конформистичке равни таквог службеника, доследно поштовање етике јавне управе у свакој ситуацији је нешто што се налази ван његове моћи и личних способности, па стога не вреди ни покушавати нити се супротстављати надређенима и нарушити односе са колегама.

⁹⁶⁵ Опширније о концепту самоефикасности у: Albert Bandura, “Self-Efficacy: Toward a Unifying Theory of Behavioral Change”, *Psychological Review*, Vol. 84, No. 2, 1977, pp. 191–215.

⁹⁶⁶ *Ibid.*, p. 194.

Стога не чуди што су у студији Канцеларије САД за етику владе о делотворности етичке обуке, анкетирани јавни службеници опазили јаз између усвојених етичких стандарда и програма и начина на који се свакодневно примењују на конкретне случајеве.⁹⁶⁷ Истраживање етичких приступа примењених у организацијама из америчког јавног сектора спроведено 1996. године показало је да свега 10 одсто анкетираних запослених сматра да постоји проактиван приступ заснован на тежњи ка развоју људских ресурса и решавању проблема који охрабрује етичко поступање.⁹⁶⁸ Према оцени више од једне петине испитаника, у организацијама у јавном сектору преовлађује реактиван, легалистички и приступ заснован на окривљавању и кажњавању. Делимично објашњење проистиче из раширеног става који етичко расуђивање посматра као нешто што је део приватности службеника, односно као ствар личног мишљења коју он треба да задржи за себе, док емпиријска истраживања потврђују владавину културног модела који подржава аморалан поглед на радно окружење у организацијама.⁹⁶⁹ Тако руководиоци и службеници избегавају да морално расуђују и користе етички речник када се суочавају са проблемима у свакодневним ситуацијама.

Веома снажан утицај административне културе на размишљање и понашање чиновника одувек је за лаичко око био видљиво структурно обележје јавне управе, и то у толикој мери да се од раних четрдесетих година двадесетог века у академским круговима стално води расправа о томе да ли постоји посебан, бирократски тип личности. Једна група теоретичара вођена структурним обележјима Веберовог идеалног типа бирократије заговара тезу да рад у јавној управи ствара код службеника тенденције у размишљању и понашању усмерене ка пружању отпора променама, ригидном придржавању правила и надлежности, некреативности, отуђењу и нехуманости, неодговорности, неповерењу и слично.⁹⁷⁰ Више емпиријских студија спроведених у постиндустријским демократијама оповргло је наведену аргументацију и показало да, супротно преовлађујућем мишљењу, јавни службеници деле са грађанима исте друштвене и политичке вредности, као и да су

⁹⁶⁷ “Executive Branch Employee Ethics Survey 2000”, U.S. Office of Government Ethics, 2000, www.ethicsinstitute.com/pdf/Ethics%20Training%20Effectiveness%20Research%20report.pdf, p. 6.

⁹⁶⁸ James H. Svara, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., p. 130.

⁹⁶⁹ Mats Alvesson, *Understanding Organizational Culture*, op. cit., pp. 138–139.

⁹⁷⁰ Преглед аргументације дат је у: Charles T. Goodsell, *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, op. cit., pp. 94–97.

отворени за приhvатање нових идеја и промена, те да имају надпросечно снажан осећај личне одговорности.⁹⁷¹ Амерички етичар јавне управе Доналд Мензел сматра да се приликом уградње етичке компоненте у административну културу морају прво одбацити следеће раширене али погрешне претпоставке:

- Етичке вредности које јавни службеник носи у себу су његова лична ствар и он не би требало да их изражава унутар организације како не би утицала на његову непристрасност;
- Моралне особе увек делују морално исправно без обзира на то шта се дешава унутар организације;
- Разматрање етичких питања незнатно доприноси побољшању конкретног радног учинка, општег стања морала и начина решавања проблема у организацији;
- Етика се не може научити, нити се може о њој разговарати на било који смислен начин;
- Израда етичких смерница у писаном облику и њихово дељење запосленима скида сваку даљу одговорност са руководиоца и организације;
- Наизглед чинити нешто морално погрешно и стварно чинити нешто морално погрешно нису једнаке ствари.⁹⁷²

Добра административна култура учвршћује етички исправно професионално обављање јавних послова, али у крајњем исходу зависи и од тога да ли ће и у којој мери запослени чиновници усагласити сопствене вредности, ставове и обрасце понашања са којима су ступили у јавну службу са етичким стандардима. Велики број запослених у јавној управи гаји уверење да је нека организација вредна њиховог поверења ако је њена сврха значајна за политичку заједницу или читаво друштво – нпр. због јавних услуга које они као њени запослени пружају грађанима. Задовољство радним местом у јавној служби свакако је повезано са поверењем јавности и самих запослених у мисију организације, што је посредно условљено квалитетом руковођења и етичког вођства. Проблем је у томе што емпиријска истраживања нису установила чврсту корелацију између поверења у руководство и

⁹⁷¹ Ibid., pp. 98–101.

⁹⁷² Donald C. Menzel, *Ethics Management for Public Administrators*, op. cit., pp. 21–23.

поверења у организацију, али се чини да однос између две врсте поверења игра улогу у задовољству службеника послом. Чиновник ће бити задовољан послом и пружиће боље резултате у обављању свакодневних радних задатака само ако има висок ниво поверења у руководство, а последично ће онда имати и веће поверење у саму организациону јединицу у којој је запослен.⁹⁷³ Поверење запослених у руководство је узајамно повезано са квалитетом етичког вођства, будући да он (не)узорним поступањем у највећој мери одређује да ли ће у радном окружењу превладати морално или неморално понашање.

Ваљано осмишљена политика управљања људским ресурсима усмерена на поправљање административне културе требало би да узме у обзир међусобан утицај задовољства, самопоштовања и привржености етичким стандардима. Задовољство послом који професионално обављамо односи се на ментални ужитак који осећамо када извршавајући радне задатке остварујемо властите потребе, интересе и наде. Истинско самопоштовање може се описати као осећање које гајимо према сопственој вредности као личности и оно извире из свих наших умних и емотивних процеса и искуства које стичемо кроз живот.⁹⁷⁴ Утолико се може установити веза између самопоштовања и задовољства које осећамо због добро обављеног посла, успешне и складне сарадње са колегама, конструктивног односа са руководиоцем, напредовања у каријери и остварене зараде. Умањено задовољство послом може да буде последица смањеног степена самопоштовања услед постојано лошег односа руководиоца или колега према службенику, који може да поприми размере мобинга. Узмимо пример изолације или прогона којем може да буде изложен „дувач у пиштаљку” или службеник који, вођен личним и професионалним интегритетом, одбије да учествује у раширеној корупцијској пракси или толерисању морално погрешног понашања. Мотивисани осећањем да „не припада” колективу, руководиоци и колеге систематски се односе према часном службенику као да је мање вредан – само зато што не следи општеприхваћена неформална правила понашања. Како је жеља за припадањем заједници једна од најснажнијих људских потреба, посредно искључивање из колектива на дужи рок може код часног

⁹⁷³ Ronald W. Perry and Lawrence D. Mankin, “Organizational Trust, Trust in the Chief Executive and Work Satisfaction”, *Public Personnel Management*, Vol. 36, No. 2, Summer 2007, pp. 175–176.

⁹⁷⁴ Hamid Reza Alavi and Mohammad Reza Askaripur, “The Relationship Between Self-Esteem and Job Satisfaction of Personnel in Government Organizations”, *Public Personnel Management*, Vol. 32, No. 4, Winter 2003, pp. 598–599.

службеника да постепено подстакне oseћање мање вредности и угрози његово самопоштовање. „Таргетиран” службеник ће свакако изгубити професионално задовољство у таквом радном окружењу, макар у потпуности очувао oseћај самопоштовања.

Упркос обрасцима понашања у оквиру демократског типа политичке културе који пружају основ за установљавање праксе деловања у складу са етиком јавне управе, административна култура у постиндустријским земљама може лако да „самеље” интегритет приправника, који пун идеализма ступа у јавну службу. Наведен исход је вероватан ако би стално био изложен критикама старијих колега и руководиоца да је наивно његово очекивање да ће стварно помоћи грађанима, уз напомену да се од њега очекује да „ради како му се каже” и да не „таласа”. Приправник са јаким oseћањем истинског самопоштовања заснованог на моралној разборитости и ваљаној моћи просуђивања, тешко да ће бити задовољан радним окружењем у којем преовлађује трпељив став према рђавом поступању. Преостаје му да се повинује неформалном кодексу или потражи нови посао.

Закључак

Прикривена моћ формативног утицаја феномена административне културе на вајање људског понашања најбоље сведочи о суштинској важности етике – угаоног камена ваљаног стратешког промишљања политике људских ресурса у јавној управи. Осигурање радног окружења подстицајног за морално исправно делање претпоставља доследно спровођење у свакодневnoj пракси нормативних и институционалних решења у области управљања људским ресурсима заснованих на стандардима етике јавне управе. Антикорупцијска улога етички утемељене политике управљања људским ресурсима посредно води подизању квалитета пружања јавних услуга и ресорне јавне политике обликује и спроводи у складу са јавним интересима. Реформа управљања јавним пословима према моделу новог јавног руковођења покренута је управо са намером да се као крајњи исход грађанима обезбеди виши квалитет јавних услуга и последично виши квалитет животних условима. Хронично низак ниво поверења јавности у јавну управу, бројни корупцијски скандали и раширен управни дефицит не нуде једнозначан одговор на питање у којој мери су успешно спроведене реформе у јавном сектору.

Не постоје свеобухватна студија нити систематски докази да је преображај политике управљања људским ресурсима сходно моделу новог јавног руковођења донео очекиване користи у погледу обећаног повећања ефикасности и делотворности рада јавних службеника.⁹⁷⁵ Према мишљењу једног од некадашњих главних ревизора Канаде, реформе засноване на моделу новог јавног руковођења дале су након три декаде спровођења мало резултата, јер су слабости управљања људским ресурсима присутне у јавној управи као целини и у сваком од појединих ресора довеле до бројних судских поступака којима су поништене одлуке руководиоца услед кршења права запослених.⁹⁷⁶ У прагматичној визији остварења веће ефикасности и делотворности по сваку цену занемарена је етичка димензија јавне управе, што је нанело штету интегритету чиновника. Промена правног положаја службеника ради повећања еластичности дискреционих овлашћења руководиоца у управљању људским ресурсима, условила је делимично слабљење начела непристрасности као једне од темељних вредности јавне управе.

На плану уређења пријема нових јавних службеника, усвојена нормативна и институционална решења скоро су у потпуности усклађена са међународним стандардима и теоријским поставкама о начелу заслуга. Простор за даље унапређење националних етичких стандарда у поступку одабира кандидата постоји на плану провере етичности претходног понашања кандидата, способности моралног расуђивања и нивоа разумевања појма јавног интереса. Чини се да би са становишта осигурања радног окружења погодног за морално исправно расуђивање чиновника спој централизованог полагања пријемног испита са децентрализованом надлежношћу пријема представљао најбоље решење, јер обједињено и стандардизовано тестирање сужава простор за евентуалне злоупотребе и намештање резултата тестова. Такође, где год је то могуће требало би спојити предности приступâ општег и специјализованог образовног профила како би се постигла највећа могућа доследност са начелом заслуга. На плану практичног отелотворења усвојених нормативних и институционалних решења видљиво је одступање од

⁹⁷⁵ Per Lægreid and Lois Recascino Wise, "Reforming Human Resource Management in Civil Service Systems: Recruitment, Mobility, and Representativeness", op. cit., p. 179.

⁹⁷⁶ O. P. Dwivedi and John Halligan, "The Canadian public service: Balancing values and management", in: John Halligan (ed.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, op. cit., pp. 169–170.

начела заслуга, посебно у постиндустријским земљама са високим степеном политизације јавне управе. Мада на кратак рок даје прагматичне резултате, инвентивна тактика „заобилажења” редовног поступка пријема дубоко је супротстављена етици јавне управе. Дугорочно посматрано, свако нарушавање начелâ заслуга и једнаког третмана кандидата за јавну службу ствара заметак морално погрешног понашања у радном окружењу. Пошто је нерегуларно и незаслужено примио свог фаворита, руководиоца нужно мора бити особа слабог моралног интегритета склона кршењу етичких стандарда и у другим ситуацијама, у којима треба бирати између привржености јавном интересу и личне користи. Незаслужено примљени кандидат је, по природи ствари, исто особа слабог интегритета и чином пријема ступа са руководиоцем у однос зависности. Овај однос отвара простор за подстицање примљеног кандидата на неморално понашање у интересу руководиоца и често води незаслуженом унапређењу фаворита, на штету квалитетних и поштених службеника. Све то скупа демотивише остатак радног колектива и подрива уверење да се етично поступање исплати.

Пракса злоупотреба приликом пријема указује на пресудан значај морално исправног делања руководиоца и на плану одлучивања о напредовању службеника. За разлику од дужине стажаведеног у јавној служби као традиционалног мерила за напредовање, идеја о мерењу радног учинка појединца уведена у оквиру модела новог јавног руковођења представља јасан напредак. Мерење радног учинка подупире начело заслуга и тиме поштовање етичких стандарда, зато што би руководиоцу требало да олакша објективно одлучивање о томе који службеници заслужују награду а који казне или додатну обуку. Ипак, недовољно добро осмишљени показатељи своде мерење радног учинка на субјективно извештавање засновано на личним утисцима о запосленима, односно на чврстину интегритета руководиоца надлежног за оцењивање квалитета рада подређених службеника. Димензија субјективности омогућује руководиоцу усвајање прагматичне стратегије нереално бољег оцењивања својих чиновника, чиме са себе посредно скида одговорност за лош радни учинак и повећава шансе за сопствено унапређење. Слично као и код пријема, и напредовање засновано на начелу заслуга налази се на удару политизованог руководећег слоја јавне управе, који убацивањем особа из

приватног сектора непосредно у неки од виших чиновничких разреда грубо нарушавају редослед каријерног система постепеног напредовања. Велика овлашћења у одређивању зарада према субјективној процени радног учинка – у околностима сталног смањења броја радних места у јавном сектору, чини се да руководиоцу пружају моћно средство за сужавање моралне аутономије чиновника, притиснутог осигурањем прихода за породицу. Пристрасна примена оцењивања радног учинка, значајна овлашћења руководиоца у одлучивању о напредовању и продужена превласт стручне спреме и дужине стажа као формалних услова за напредовање у већини развијених земаља, тешко да могу да подстакну стварање радног окружења погодног за обављање јавних послова у складу са етиком јавне управе.

Данас је у теорији и пракси јавне управе преовладало становиште да је етичка обука важан део управљања људским ресурсима, али још увек постоје размимоилажења око тога како треба да изгледа наставни програм и који од три највише примењивана приступа (теоријски, правнички и практични) је идеалан за образовање јавних службеника. У скоро свим чланицама ОЕСД систематично се организује етичка обука (уз разлике у погледу обавезности, циљне групе, усвојених циљева обуке), уведено је етичко саветовање, а у порасту је коришћење наставног материјала доступног на Интернету. Премда су у већој мери испуњени нормативни и институционални предуслови за стварање радног окружења које погодује етичном делању, стваран позитиван утицај етичке обуке на понашање јавних службеника није познат услед малог броја научних истраживања. За сада постоје опречна мишљења заснована на различитој емпиријској грађи, али је извесно да су јавни службеници који су прошли обуку постали склонији да потраже савет када имају неку моралну дилему. Ипак, за сада не постоје емпиријски потпомогнути докази да етичка обука доприноси изградњи уједначеног одговора запослених у јавној управи на исте моралне дилеме или да је смањено кршење кодекса понашања. Научено исправно схватање етичких стандарда губи смисао уколико службеник не верује да његов надређени искрено жели да се у његовој организационој јединици доследно поштује кодекс понашања. Зато систематично спровођење етичке обуке дуж читаве хијерархије јавне управе у споју са недвосмисленом подршком највишег слоја

руководилаца представља критичну деоницу на путу ка изградњи етички јасно профилисане административне културе.

Сукоб јавног и приватног интереса једно је од најсложенијих питања уређених кодексима понашања и увршћених у програме етичке обуке. Све постиндустријске демократије усвојиле су нормативна и институционална решења којима се уређује спречавање сукоба јавног и приватног интереса и она су – уз све националне разлике и специфичности – у великој мери усклађена са важећим међународним стандардима у области поштовања начела непристрасности, примања поклона, активности ван јавне службе и професионалног ангажовања након напуштања службе. Међутим, неопходно је побољшање или додатно развијање националних нормативних оквира у појединим развијеним земљама у више области уређења сукоба интереса. Забрана учешћа актуелних јавних службеника у политичким активностима чини се да би допринела смањењу политизације јавне управе и тиме посредно ојачала моралну аутономију и мотивацију за доследно поштовање етичких стандарда. Увођење прецизнијих дефиниција неприкладних врста поклона и добити, кривичних и дисциплинских санкција за сукоб интереса, обавезе достављања информације о запослењу после напуштања јавне службе, листе послова неприкладних за бившег јавног службеника и ограничења приватне комуникације актуелних са бившим чиновницима, пружио би ваљане претпоставке за делотворан одговор на сложenu феноменолошку природу сукоба јавног и приватног интереса. На плану отклањања мањкавости националних институционалних оквира, требало би надређеном руководиоцу ограничити или одузети дискреционо право да одлучује о томе да ли службеник треба или не да буде искључен из управног поступка за који је пријавио или је откривено да има приватни интерес. Највећи институционални проблем у постиндустријским демократијама (изузев САД, Канаде и Немачке) представља одсуство ваљаног система за откривање и истраживање сукоба интереса, те за надзор и процену успешности спровођења правила о спречавању сукоба интереса.

Морална вишеслојност сукоба јавног и приватног интереса најбоље сведочи о мери у којој административна култура обликује окружење погодно за етичко поступање јавних службеника. Као што је већ напоменуто, опажање да је јавни службеник ступио у сукоб интереса зависи не толико од дефиниције ситуације сукоба интереса

у националном нормативном оквиру, колико од преовлађујућег неформалног схватања шта је дозвољено понашање а шта не у једној организационој јединици. Уколико је на снази став према којем није етички погрешно запослити рођака без обзира на његове образовне или стручне квалификације, онда ће такав сукоб интереса бити толерисан као нормално стање ствари и биће рационализован уверењем да „крв није вода”. У околностима владавине нпр. традиционалних културних образаца где су родбинске везе важније од професионалног интегритета, руководиоца који запосли рођака цениће читав колектив као особу одану традиционалним вредностима. Релативистички приступ етици јавне управе обично је узајамно испреплетан са конформистичким ставом према радном окружењу. Отпор промени у опредељењу јавних службеника према вредностима, ставовима, опажањима, неформалним правилима и обрасцима понашања које су усвојили социјализацијом у радном окружењу је очекивано веома снажан, па промена административне културе захтева доследан и постојан напор у дужем раздобљу. Будући да ће се сходно концепту самоефикасности сваки нови службеник прилагодити затеченој административној култури која није наклоњена охрабривању етички исправног обављања радних задатака, мало је вероватно да ће без спољног притиска са највишег државног нивоа доћи до преображаја у којем ће сви запослени преузети личну одговорност за стварање етичког поднебља, како би спречили појаву морално погрешног понашања. Тек када „критична маса” јавних службеника одбаци искривљено схватање оданости руководиоцу и солидарности са колегама, онда ће се и она мањина колега – која би иначе можда ступила у подручје административног зла – ипак приволети поштовању етичких стандарда.

Изостанак коренитог преображаја административне културе у постиндустријским демократијама у складу са поставкама етике јавне управе, лако може да постојећу кризу у привлачењу и трајном задржавању инвентивних високообразованих особа учини структурним проблемом политике управљања људским ресурсима у двадесет првом веку. Творци модела новог јавног руковођења су у намери да осигурају бољу демократску контролу управљања јавним политикама нехотично унели елемент неизвесности у област људских ресурса. Смањена сигурност посла услед увођења уговора на одређено време и већег дискреционог права одлучивања руководиоца о

радном односу, недоследна примена начела заслуга у пријему и напредовању и недовршен систем за откривање и спречавање сукоба интереса, околности су које на дужи рок репродукују административну културу равнодушну на појаву корупције и других видова кршења етичких стандарда. Неизвесност и релативизам неспојиви су са универзалном и трајном суштином етичких стандарда као линије водиле у исправном моралном расуђивању. Радно оружење где су руководећи или најбоље плаћени положаји „извесни” само за службенике који испуњавају мерило страначке или какве друге врсте интересне повезаности, непривлачно је за особе са чврстим моралним и професионалним интегритетом. Часни и стручни службеници брзо ће кренути у потрагу за послом у приватном сектору, а они мање храбри који остану изгубиће мотивацију да служе интересима грађана и постаће подложни корупцијском моделу понашања.

3.4. Јавност рада

У уводном делу овог истраживања посвећеном историјском развоју бирократије видели смо да је знање од давнина третирано као ресурс од критичне важности за оне који намеравају да стекну или очувају политичку моћ. Због тога је рад чиновника као помоћника владара одувек био прожет прикупљањем, бележењем, похрањивањем, ширењем и употребом знања у виду информација. Осетљивост државничког посла је захтевала строгу поверљивост и брижљиво чување прикупљеног знања. Употребна вредност знања као израза моћи и тајност руковања информацијама од државног значаја нису се суштински променили ни у савременим демократским порецима. Макс Вебер је још пре стотинак година приметио да модерно чиновништво, упркос атрибута јавности које му у демократски организованој владавини по дефиницији припада, делује тако да грађане држи подаље од знања којима располаже и информација о активностима које намерава да предузме.⁹⁷⁷

Настојање државних институција да делотворно надзиру друштвене процесе са девијантним и другим обележјима од значаја за управљање једном сложеном

⁹⁷⁷ Више видети у: Макс Вебер, *Привреда и друштво*, *op. cit.*, стр. 87.

политичком заједницом, створило је потребу за установљавањем посебних јавних служби, које ће тајним или полутајним методама и техникама обављати обавештајне задатке повезане са репресивном политиком усмереном на поједине категорије лица, опажене као претња друштвеном и политичком поретку. Сходно томе поједини јавни послови „осетљиве” су природе и захтевају одређен степен тајности, као што су на пример ресори одбране, дипломатије, обавештајног рада, полиције и правосуђа. Степен тајности је код наведених јавних функција легитимизован претежношћу јавног интереса делотворне заштите грађана од напада страних оружаних снага или криминалаца који покушавају да угрозе живот и имовину, над интересом јавности да у сваком тренутку зна шта тачно чини, намерава да чини или је учинила јавна управа. Теоретичар јавне управе Патрик Ширан (Patrick J. Sheeran) препознаје три врсте тајни, које прати степенаст раст обавезе чувања од јавности:

- Природне тајне су познате истине које по свом карактеру захтевају од оних који их знају да их чувају у тајности. На пример, када бисмо случајно сазнали за полицијски план за хапшење нарко дилера и открили га медијима, онда не бисмо поступили морално исправно;
- Обећане тајне су истине које још нису објављене, а за које смо неке дали обећање да их нећемо открити пре него што су нам саопштене. Само уколико имамо оправдан разлог можемо да прекршимо дато обећање и откријемо такву тајну – у супротном, поступамо морално погрешно;
- Поверене тајне су истине које су нам саопштене под условом да их не откријемо другима. Овде имамо јасно утврђену обавезу да не откријемо тајну особама које немају дужност да је чувају. Све тајне које проистичу из професионалног обављања задатака су поверене тајне, попут нпр. тајни садржаних у односу између лекара и пацијента или адвоката и његовог клијента.⁹⁷⁸

Историја јавности рада институција демократски устројене државе је скорашњег датума и несразмерно је краћа у односу на вишемиленијумско раздобље у којем је царовала тајност. Разлози за постојање поверених тајни у јавној управи и даље су јаки и могу се заступати у доброј вери. Свакако да је из перспективе јавног службеника лакше одлучивати о нпр. безбедносно осетљивим питањима у ужем

⁹⁷⁸ Patrick J. Sheeran, *Ethics in Public Administration: A Philosophical Approach*, op. cit., p. 108.

кругу делатника, или дати министру искрен савет и процену кризне ситуације, када службеник зна да садржај његове комуникације неће бити препуштен оцени јавности.⁹⁷⁹ Чињеница да јавни службеници у делокругу свог рада чувају одређен обим поверених тајни ограничава грађане у уживању права на увид у рад јавне управе, иако ово право представља једну од основних претпоставки ефикасне контроле демократски изабране власти. Грађани измирењем пореских обавеза финансирају рад јавне администрације, па је она, и по том основу, дужна да полаже рачуне читавој политичкој заједници о томе шта ради или шта намерава да предузме.

Данас као опште правило етике јавне управе преовладава становиште да обављање јавних послова мора да буде отворено за увид јавности, са малобројним и унапред јасно и детаљно утврђеним одступањима.⁹⁸⁰ Ипак, Модел кодекса понашања за јавне службенике Савета Европе препознаје обавезу јавног службеника да се на одговарајући начин стара о безбедности и поверљивости информација и докумената из делокруга рада.⁹⁸¹ Службеник може да пружи на увид информацију само у складу са законом прописаним мерилима и захтевима и предвиђеним поступком, али он сâм не би требало да тражи увид или дође у посед информације за коју није законски овлашћен.⁹⁸² Такође, јавни службеник не би требало да информације из свог делокруга рада користи на неприкладан начин, да их задржава за себе, нити да шири службене информације за које разумно може да претпостави да су нетачне или да воде у заблуду.⁹⁸³ Отвореност се превасходно односи на обавезу јавне управе да пружи образложење за сваку одлуку, засновано на јасној конзистентности између чињеница из конкретног случаја и уопштених правила садржаних у законском оквиру. Поштовање обавезе јавности и обавезе поверљивости требало би да се у што већој мери доведу у равнотежу.

Доследна примена начела јавности требало би да посредно утиче на очување (или повећање) квалитета професионалног обављања јавних послова, али је за то потребна пуна подршка на највишем државном нивоу, тј. од изабраних носилаца власти, у руководећем слоју јавне управе и на нивоу чиновника који највише комуницирају са грађанима. Отворена комуникација између јавне управе и грађана

⁹⁷⁹ “Modernising Government: The Way Forward”, op. cit., p. 34.

⁹⁸⁰ “European Principles for Public Administration”, op. cit., p. 12.

⁹⁸¹ “Model code of conduct for public officials”, Articles 11 & 22, op. cit., pp. 5, 8.

⁹⁸² Ibid., Article 22, p. 8.

⁹⁸³ Ibid.

суштински је предуслов високог нивоа поверења у институције демократског поретка уопште, па не чуди што постоји сагласност да је захтев за поштовањем јавности деловања чиновника неизоставан елемент концепта добре управе. Ближу разраду идеје јавности као начела добре управе налазимо у међународним етичким стандардима јавне службе. Шесто начело OECD за управљање етиком у јавној служби наглашава право грађана да знају како јавне институције користе поверена овлашћења и ресурсе, а приступ информацијама и поштовање начела транспарентности треба да буду осигурани одговарајућом нормативном регулативом и институционалним механизмима.⁹⁸⁴ Према стандардима OECD, отвореност укључује три међусобно испреплетана обележја са практичним последицама за грађане, пословне субјекте и организације грађанског друштва:

- Транспарентност у погледу увида јавности у деловање јавне управе и одговорност јавних службеника, која даје могућност за тражење и добијање релевантних и разумљивих информација;
- Приступачност активности јавне управе и информација о тим активностима, која пружа могућност да се користе јавне услуге и обављају трансакције са јавним институцијама;
- Осетљивост јавне управе на предлоге, захтеве и потребе грађана као начин повећања њиховог учешћа у одлучивању о јавним питањима.⁹⁸⁵

Према схватању општеприхваћеном у међународним организацијама, доследно поштовање начела транспарентности претпоставља доношење и спровођење одлука у јавној управи (и органима власти уопште) тако да су информације доступне свима које те одлуке погађају, и то у технички једноставном и садржински лако разумљивом облику.⁹⁸⁶ У академским разматрањима заступљено је шире схватање према којем транспарентност јавне политике, поред претходно наведених обележја, обухвата јасно разумевање грађана како изгледа ланац спољне одговорности јавне управе и која је њихова улога у спровођењу јавне политике.⁹⁸⁷ У равни глобалних

⁹⁸⁴ “Principles for Managing Ethics in the Public Service”, op. cit., p. 4.

⁹⁸⁵ “Modernising Government: The Way Forward”, op. cit., p. 29.

⁹⁸⁶ “Stocktaking on the Notions of ‘Good Governance’ and ‘Good Administration’”, op. cit., p. 10.

⁹⁸⁷ Видети на пример: Neal D. Finkelstein, “Introduction: Transparency in Public Policy”, in: Neal D. Finkelstein (ed.), *Transparency in Public Policy: Great Britain and the United States*, Palgrave Macmillan, Basingstoke and London, 2000, p. 6.

иницијатива покренутих последњих десетак година на плану развијања стандарда за борбу против корупције, остварење транспарентности се такође узима као један од потпорних стубова антикорупцијске стратегије. Конвенција УН против корупције уводи као међународни стандард захтев да превентивна димензија ваљано осмишљене антикорупцијске политике и пратећих практичних мера одражава транспарентност, посебно у делу који се односи на управљање људским ресурсима у јавном сектору, јавне финансије, јавне набавке и учешће грађана у процесима одлучивања о јавним политикама.⁹⁸⁸

Описани међународни стандарди преточени су не само у посебне законе и подзаконске прописе који уређују уживање права на приступ информацијама од јавног значаја, већ су у појединим развијеним земљама уграђени у кодексе понашања намењене јавним службеницима. Канадски кодекс чак јасно препознаје транспарентност као једну од темељних вредности на којима почива јавна служба.⁹⁸⁹ Норвешки етички стандарди захтевају од јавних службеника да транспарентност поштују како у односу на грађане тако и у односу на непосредно радно окружење, друге делове јавне управе и друге гране власти.⁹⁹⁰ Приврженост транспарентности је норвешким кодексом непосредно везана за обавезу пријављивања морално неисправног поступања у обављању радних задатака. Британски и аустралијски кодекс потврђују етички значај обавезе руковања информацијама у што је могуће отворенијем маниру, али ипак напомињу да чиновник то мора да чини строго у складу са законом и искључиво у оквиру властитих надлежности.⁹⁹¹

Са порастом значаја информација за утврђивање квалитета обављања поверених јавних послова расте и значај доступности тих информација грађанима, било непосредно било посредством медија. Могућност надзора рада јавне управе као дела извршне власти представља значајну брану појави незаконитости и злоупотреба у примени поверених јавних овлашћења. Предуслов ефикасне контроле је постојање слободног протока информација, неопходних како би грађани исправно могли да расуђују о јавним пословима и да на основу тога процењују да ли јавни службеници

⁹⁸⁸ “United Nations Convention Against Corruption”, Articles 5, 9 & 13, *op. cit.*, pp. 9, 12, 15.

⁹⁸⁹ “Values and Ethics Code for the Public Service”, *op. cit.*, p. 8.

⁹⁹⁰ “Ethical Guidelines for the Public Service”, *op. cit.*, p. 10.

⁹⁹¹ Упоредити: “The Civil Service Code”, *op. cit.*, p. 1; “Australian Public Service Values and Code of Conduct in Practice”, Chapter 3: Managing official information, *op. cit.*

поступају у складу са општим интересом и усвојеном јавном политиком.⁹⁹² До првих година индустријске револуције информација је била привилегија друштвене елите и уског круга писмених. Са појавом штампаних медија и ширењем писмености и бирачког права, јавна информација постаје нужна претпоставка демократске расправе – „кисеоник” демократије. Јавна информација представља сваки податак који је организован и пренесен без икаквих ограничења, са намером да грађани могу самостално да га користе у стратегијама рационалног избора.⁹⁹³ Појам јавне информације непосредно је повезан са дугом борбом грађанских слојева за остварењем слободе мишљења и изражавања, која је касније била допуњена слободом јавног информисања и правом да се буде обавештен.

Политички процес се данас у највећој мери одвија у оквирима посредне, представничке демократије, па пресудан утицај на обликовање ставова грађана о јавним питањима имају масовни медији. Медији су друштвене институције које употребом напредне технологије производе и шире знање, информације и забаву намењене великој и неодређеној публици.⁹⁹⁴ Медији се уобичајено деле на штампане (новине и часописи) и електронске (радио и телевизија). Поједини теоретичари убрајају и Интернет као нови медиј и истичу његову улогу у јачању плурализма јавног дискурса, тако што на јефтин начин омогућава ширење информација и организовање кампања вршења притиска на власти.⁹⁹⁵

Као посредници између власти и грађана, медији су потенцијално највећи корисници права на приступ информацијама. Ипак, присутна су унутрашња ограничења која осујећују медије у улози својеврсне четврте власти: отуђеност власничких или олигополско-корпоративних интереса од истинољубља и демократских идеала, аутоцензура уредника и новинара, притисци власти на уређивачку политику, претње и употреба насиља итд.⁹⁹⁶ У околностима снажне концентрације власништва над медијским кућама на глобалном и националном плану мало је вероватно да

⁹⁹² Опширније о значају знања за остварење демократије видети у: Рос Харисон, *Демократија*, op. cit., стр. 189–205.

⁹⁹³ О основним обележјима феномена информације више видети у: Мирољуб Радојковић, „Информација”, у: Милан Матић (ур.), *Енциклопедија политичке културе*, op. cit., стр. 405–415.

⁹⁹⁴ Ендру Хејвуд, *Политика*, op. cit., стр. 386.

⁹⁹⁵ Ibid., стр. 389.

⁹⁹⁶ Jeremy Pope, “Access to information: Whose right and whose information?”, *Global Corruption Report 2003*, Transparency International, Berlin, 2003, pp. 9, 13–14.

уређивачка политика неће бити под притиском уподобљавања пословним интересима оних који плаћају рекламни простор или спонзоришу производњу медијских садржаја.⁹⁹⁷ Структурну препреку чини и обиље информација и мишљења које су у медијску сферу посредно увела правила тржишне игре. Релативизација као последица комерцијализације медијских садржаја довела је до тога да свака информација данас „захтева” да се сматра вредном, без обзира на њен стваран однос према неком референтном систему вредности: „(с)вако има своју истину, свој укус, свако своју нагодбу с Богом или сопственом савешћу”.⁹⁹⁸ Драматизовање и театризовање вести у електронским медијима погодују манипулацији, јер истичу у први план ирационално на рачун анализе, што отежава рационалан избор грађана у подручју јавних послова. „Ако се слобода схвата као слобода избора између разних могућности (...) онда манипулатор настоји да наведе људе да изаберу ону могућност која највише одговара његовом интересу”.⁹⁹⁹

Доследно остваривање начела јавности рада јавне управе тесно је испреплетано са објективношћу информација које круже јавним пољем. Информација не садржи у себи нужно делић истинитог знања, већ може да буде чињенично непотпуна, противречна, двосмислена или логички некохерентна.¹⁰⁰⁰ Информација се у процесу комуникације размеђује између најмање два актера – пошиљаоца и примаоца. На том путу информација може да изгуби своју „супстанцу” у виду првобитног значења, намеравани прималац може да одбије да је прими или може да је погрешно протумачи, односно да јој прида значење супротно намери пошиљаоца. Крупна препрека ка исправном разумевању информација о раду јавне управе, чак и у постиндустријским демократијама, може да буде тзв. друштвено заостајање (*social lag*) у виду јаза између нових искорака у ширењу и продубљавању општег знања и поједностављених конвенционалних уверења која и даље преовлађују у јавном мњењу. Услед наведеног јаза нова сазнања веома споро постају део скупа уобичајених уверења већине грађана, а често бивају прећутно одбијена или игнорисана јер нове информације могу да угрозе лични положај, веровања или

⁹⁹⁷ Опширније о утицају власништва у медијима на уређивачку политику видети у: Bettina Peters, “The media’s role: Covering or covering up corruption?”, *Global Corruption Report 2003*, op. cit., pp. 44–55.

⁹⁹⁸ Франсис Бал, *Моћ медија*, Клио, Београд, 1997, стр. 13.

⁹⁹⁹ Ђуро Шушњић, *Рибари људских душа*, НИРО „Младост”, Београд, 1990, стр. 197.

¹⁰⁰⁰ Lynton K. Caldwell, “Public Administration — The New Generation: Management in High-Information-Level Societies”, Eran Vigoda (ed.), *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*, Marcel Dekker, New York and Basel, 2002, p. 155.

образце понашања. Академске расправе одавно упозоравају на негативан тренд да велики број људи у потрошачким друштвима ни нема интерес за стицањем нових сазнања.¹⁰⁰¹

Спој интереса власника медија за максимализацијом зараде са вештом манипулацијом постојећим предрасудама јавности о појединим друштвеним проблемима, исказаних кроз поједностављена конвенционална уверења, додатно ремети остваривање начела јавности. Медији приказују и тумаче друштвену стварност под притиском захтева за што већом читаношћу или гледаношћу, како би оправдали „рејтинг” код оглашивача и осигурали несметано финансирање и профит. Отуда потиче несразмерно велики интерес медија за корупцију и друге врсте скандала јавних функционера и службеника, пошто овакве вести привлаче пажњу јавности, пре него објективно и непристрасно извештавање о свакодневном раду јавне управе. Пристрасно уобличена уређивачка политика тиме заправо злоупотребљава преовлађујуће опажање јавности о нпр. корумпираности политичара и бирократа, те га некритички појачава ради остварења пословних интереса власника медија. То не значи да извештавање о неморалном поступању јавних службеника не може да проистекне из осећања дужности заштите јавног интереса, који извире из схватања професионалне улоге новинара као „чуvara” демократије.¹⁰⁰² Реч је о томе да о откривеном случају кршења етичких стандарда новинар треба да извести, односно да тај догађај протумачи пажљиво и одговорно, а не пристрасно и манипулативно. Утолико етички стандарди помажу новинарима као својеврсни путокази у раздвајању неутемељених гласина од стварних прекршаја прописаних правила кодекса понашања јавних службеника.¹⁰⁰³ Новинари би требало да избегну преузимање улоге судије који јавности намеће сопствене ставове о томе шта је морално исправно, а шта погрешно у обављању јавних послова.

Посматрано из перспективе делотворне контроле рада јавних службеника, конструктивно извештавање мора да садржи снажну истраживачку димензију, која ће морално погрешно поступање у обављању јавних послова анализирати тако да

¹⁰⁰¹ Ibid., p. 159.

¹⁰⁰² B. A. Rosenson, “The Costs and Benefits of Ethics Laws”, in: Denis Saint-Martin and Fred Thompson (eds), *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective*, Elsevier, Oxford, 2006, pp. 148–149.

¹⁰⁰³ О етичким претпоставкама професионалности новинара више видети у: Чедомир Чупић, „Етика и морал новинара”, *Годишњак 2008*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, год. II, бр. 2, децембар 2008, стр. 263–265.

откривене чињенице повезује у јединствену мисаону целину вођена дубљим сазнајним увидима. За разлику од дневног извештавања о догађајима које настоји да што веродостојније пренесе чињенично стање, истраживачко новинарство (*investigative journalism*) захтева седмице, а понекада и месеце озбиљног и пажљивог прикупљања, разврставања и аналитичке обраде информација.¹⁰⁰⁴ Поред финансијских средстава и логистике, истраживачко новинарство захтева јаку професионалну мотивацију и стрпљење, будући да подсећа на кривичну истрагу јер настоји да расветли прикривене активности, које се често одвијају иза „затворених врата”. Истраживачко новинарство укључује ризик да се након уложеног труда и средстава испостави да иза почетне претпоставке нема никакве приче која би занимала јавност. Ризик пружа делом објашњење зашто су пројекти истраживачког новинарства релативно ретка појава, чак и у богатим земљама. У добу комерцијализације медија, када се успех мери превасходно показатељима финансијске добити а не остварења општег добра и идеала друштвене правде, производ истраживачког новинарства се једноставно не „уклапа” у стандарде кратке форме, од које се очекује да обавести али уједно и забави читалачку (гледалачку) публику (тзв. *infotainment*).¹⁰⁰⁵

У САД се крајем осамдесетих година прошлог века појавио покрет тзв. грађанског новинарства (*civic journalism*), другачије назван јавно новинарство (*public journalism*), као покушај да се вести приближе стварним потребама и интересима грађана и да се поврати нарушено поверење у медије.¹⁰⁰⁶ Основна идеја била је да се новинарски прилози пишу тако да укључе жеље грађана у погледу одабира тема које су заиста релевантне за интересе једне локалне заједнице. Медији су посредством испитивања јавног мњења, фокус група и група за грађанску акцију уобличавали део уређивачке политике, са тежиштем на детаљнијем извештавању са седница органа власти, јавних расправа, дискусија кандидата за различите јавне функције итд. Покрет грађанског новинарства је током последње декаде доживео озбиљан застој, па је постао предмет бројних критика због ограничавајуће демократске улоге медија у контроли рада јавних службеника. Критике се могу сажети у оцени да су се медији у

¹⁰⁰⁴ Више о истраживачком новинарству и његовом настанку видети у: James L. Aucoin, *The Evolution of American Investigative Journalism*, University of Missouri Press, Columbia and London, 2005.

¹⁰⁰⁵ Kjell Andersson, *Transparency and Accountability in Science and Politics: The Awareness Principle*, Palgrave Macmillan, Basingstoke and New York, 2008, p. 191.

¹⁰⁰⁶ Опширније о грађанском новинарству погледати у: *ibid.*, pp. 193–195.

извештавању о јавним питањима већином стављали на страну политичара, утицајних пословних кругова и вођа организација грађанског друштва.¹⁰⁰⁷ Такође, оспорена је сазнајна вредност анкета и фокус група као начина утврђивања питања која су од општег интереса у једној заједници. Чини се да је грађанско новинарство изгубило битку са општеприхваћеним стандардима комерцијализације медија из истог разлога из којег је сваки покушај подстицања масовнијег учешћа грађана у одлучивању углавном осуђен на пропаст – ограничене могућности и незаинтересованост већине грађана да непосредно учествује у јавним расправама.

3.4.1. Остваривање права на приступ информацијама

Мада је први пут признато половином осамнаестог века у Шведској, право на приступ информацијама представља најмлађи изданак на „дрвету” основних грађанских права, јер је у национална законодавства већине развијених земаља унето тек током последње три деценије.¹⁰⁰⁸ За разлику од јавне информације чији извор могу да буду сви субјекти политичког процеса, право на приступ информацијама односи се искључиво на информације које поседују органи јавне власти у најширем смислу. Стога се ово грађанско право дефинише као „право сваког да од носиоца власти, односно јавног овлашћења, тражи и добије релевантне информације од јавног интереса како би се на делотворан начин омогућио увид у рад и поступање оних субјеката којима су грађани на слободним и демократским изборима поклонили поверење да у њихово име и за њихов рачун врше функцију власти и, у вези с тим, да управљају другим јавним пословима”.¹⁰⁰⁹ Поштовање права на приступ информацијама темељна је претпоставка суштинског учешћа грађана у процесу уобличавања и спровођења јавних политика. Грађани могу једино увидом у садржај информација релевантних за одлучивање о јавним пословима да прикупе

¹⁰⁰⁷ Ibid., p. 194.

¹⁰⁰⁸ Више о развоју нормативног уређења права на приступ информацијама видети у: John M. Ackerman and Irma E. Sandoval-Ballesteros, “The Global Explosion of Freedom of Information Laws”, *Administrative Law Review*, Vol. 58, No. 1, Winter 2006, pp. 85–130; Дејан Миленковић, „Значај слободе приступа информацијама у борби против корупције”, *Пулс — магазин о корупцији*, јануар–фебруар 2005, стр. 2.

¹⁰⁰⁹ Наведено према: Дејан Миленковић, „Право на слободан приступ информацијама као фундаментално људско право”, у: Стеван Лилић и Дејан Миленковић (урс), *Слободан приступ информацијама*, Комитет правника за људска права, Београд, 2003, стр. 47.

чињенице, на основу којих ће моћи да исправно просуде да ли јавна управа делује у складу са прокламованим јавним интересом. Утолико је остваривање права на приступ информацијама један од предуслова преображаја улоге грађана од пасивних гласача ка активним надзорницима рада јавних службеника.

Ширење права на слободан приступ информацијама од јавног значаја постепено је довело до утврђивања међународних стандарда у овој области, који су данас садржани у документима усвојеним под окриљем Уједињених нација, Савета Европе, Европске уније, Организације америчких држава, као и појединих међународних невладиних организација, попут нпр. организације „Члан 19” (*Article 19*).¹⁰¹⁰ Све постиндустријске демократије су, вођене установљеним глобалним стандардима, уградиле у домаћа законодавства прописе о приступу информацијама, док су само поједине земље јасно признале ово грађанско право као уставну категорију – Норвешка, Шведска, Финска, Холандија и Нови Зеланд.¹⁰¹¹ Набројаним земљама можемо да прикључимо Француску и Канаду, будући да њихове највише судске инстанце у својој пракси тумаче право на приступ информацијама као да је уставом зајамчено право.

Разлике у нормативним и административним традицијама условиле су националне посебности у погледу циљева законске регулативе, круга органа јавне власти на које се односи обавеза остваривања права на приступ информацијама, круга носилаца овог права, садржине захтева и поступка остваривања приступа информацијама, механизма заштите и контроле остваривања права, трошкова остваривања права, те логистичких и техничких питања.

Међународни стандарди препоручују да појам информације од јавног значаја треба да укључи све записе у поседу органа јавне власти, или записе који су повезани са обављањем јавних функција – без обзира на извор, облик похрањивања и датум

¹⁰¹⁰ Искрпан преглед међународних стандарда у области права на приступ информацијама од јавног значаја дат је у: Дејан Миленковић, „Слободан приступ информацијама, јавна управа и локална самоуправа”, докторска дисертација, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2008, стр. 42–80.

¹⁰¹¹ Упоредни преглед уставног дефинисања права на приступ информацијама по земљама дат је на: “Constitutional Protections of the Right to Information”, *Right2INFO.org*, www.right2info.org/constitutional-protections-of-the-right-to, 07/02/2013.

настанка.¹⁰¹² У погледу законског дефинисања предмета права на приступ информацијама, већина развијених земаља веома широко обухвата све врсте и облике информација у поседу органа јавне власти (текст, мапа, слика, снимак итд) и све начине њиховог похрањивања (папирни, електронски итд).¹⁰¹³ Поједине земље ипак сужавају врсте информација које могу да буду доступне. На пример, САД и Јапан право на приступ ограничавају на информације о јавним пословима за које је надлежан орган јавне власти којем је поднет захтев за приступ, док британски закон укључује и информације које се налазе у поседу неког другог правног лица које делује у име органа јавне власти.¹⁰¹⁴

Према међународним стандардима, у органе јавне власти обухваћене правним режимом остваривања права на приступ информацијама убрајају се државни органи и тела из свих грана власти и са свих нивоа власти, као и сва физичка и правна лица која обављају јавне функције или су им поверена јавна овлашћења.¹⁰¹⁵ У највећем броју националних законодавстава јасно се утврђује врста јавних институција, док мањи број случајева даје исцрпан списак институција (нпр. у британском закону). Изузев САД и Јапана који прописе о приступу информацијама примењују само на извршну власти, у свим осталим земљама обухваћене су све три гране власти.¹⁰¹⁶ Питање о којем не постоји општа сагласност нити јединствено примењено решење је да ли јавна предузећа треба да буду предмет закона у овој области. Док се у највећем броју развијених демократија приступ информацијама односи и на јавна предузећа, у Шведској то није случај, а у Великој Британији се односи само на предузећа која су у

¹⁰¹² “Civil and Political Rights, Including the Question of Freedom of Expression”, 11th report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, E/CN.4/2004/62, 12 December 2003, United Nations Commission on Human Rights, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/171/69/PDF/G0317169.pdf?OpenElement>, p. 12; “Recommendation Rec (2002) 2 on access to official documents”, 21 February 2002, 784th meeting of the Ministers’ Deputies, the Committee of Ministers, Council of Europe, www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking/Principles/CofE_Rec_20022_access_to_docs.pdf, p. 4; “The Public’s Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation”, Article 19, June 1999, www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/public-right-to-know.pdf, p. 3.

¹⁰¹³ Toby Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, UNESCO, Paris, 2008, p. 142.

¹⁰¹⁴ “The Freedom of Information Act”, 5 U.S.C. § 552 As Amended By Public Law No. 104–231, 110 Stat. 3048, www.justice.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm; “Law Concerning Access to Information Held by Administrative Organs”, Act No. 42 of 1999 and revisions of Act No. 84 of 2004, Japan, www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/AAIHAO.pdf, pp. 1–2; “Freedom of Information Act 2000”, The United Kingdom, www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/pdfs/ukpga_20000036_en.pdf, p. 3.

¹⁰¹⁵ “Recommendation Rec (2002) 2 on access to official documents”, op. cit., p. 4; “The Public’s Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation”, op. cit., p. 3.

¹⁰¹⁶ Toby Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, op. cit., p. 143; “The Freedom of Information Act”, op. cit.; “Law Concerning Access to Information Held by Administrative Organs”, op. cit.

потпуном власништву државе.¹⁰¹⁷ У великом броју земаља обухваћена су и приватна и непрофитна правна лица којима је поверено спровођење неке јавне функције, или се њихове активности финансирају из државног буџета.¹⁰¹⁸

Сви национални прописи предвиђају сличан поступак остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја у погледу форме и садржаја захтева, јавног службеника којем се захтев предаје, рокова решавања захтева, садржаја одлуке органа власти и могућности жалбе на ту одлуку.¹⁰¹⁹ У свим државама, осим Шведске, не тражи се од тражиоца информације да наведе разлоге зашто хоће да стекне увид у информацију. Највећи број закона предвиђа пружање помоћи подносиоцу захтева око утврђивања која му тачно информација треба, те ако је неписмен или на неки други начин ограничено способан да сâм састави захтев.

Највећи број закона предвиђа рок у распону од седам до тридесет дана за решавање захтева и продужетак рока ако је то неопходно – у случају да је захтев сложен тј. да претпоставља претрагу кроз документацију или саветовање са другима. У САД је нпр. предвиђен краћи рок од 20 дана за случајеве који су хитни због угрожености живота или безбедности.¹⁰²⁰ Највећи број земаља предвиђа да се захтев проследи другом органу јавне власти уколико орган којем је предат захтев не поседује тражену информацију, или да се подносилац захтева једноставно упути на тај други орган.¹⁰²¹ У случају одбијања захтева, орган власти мора тачно да наведе разлоге и да се позове на прописе. Висина логистичких трошкова претраге, репродуковања и давања на увид информације мора да буде разумна, како не би обесхрабрила грађане да остварују зајамчено право. Амерички прописи садрже детаљне одредбе о административној надокнади и разликују подносиоце захтева према разлогу за увид у информацију, па тако веће трошкове наплаћују подносиоцима који траже информације из пословних (комерцијалних) разлога.¹⁰²² Административне надокнаде се не наплаћују представницима медија и организација грађанског друштва.

¹⁰¹⁷ “Freedom of Information Act 2000”, op. cit., p. 3.

¹⁰¹⁸ Типично решење може се наћи у финском закону. Видети коментар у: Olli Mäenpää, “Openness and Access to Information in Finland”, in: Juha Mustonen (ed.), *The World’s First Freedom of Information Act: Anders Chydenius’ Legacy Today*, Anders Chydenius Foundation, Kokkola, 2006, www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking/Get_Connected/worlds_first_foia.pdf, pp. 63–64.

¹⁰¹⁹ Опширније у: Дејан Миленковић, „Слободан приступ информацијама, јавна управа и локална самоуправа”, докторска дисертација, op. cit., стр. 156–185.

¹⁰²⁰ “The Freedom of Information Act”, op. cit.

¹⁰²¹ Toby Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, op. cit., p. 145.

¹⁰²² “The Freedom of Information Act”, op. cit.

Један од општеприхваћених међународних стандарда у погледу остваривања права на приступ информацијама захтева од националних власти да као правило пропишу максимално обелодањивање информација које поседују, а његово ограничење као изузетак, који сме да се односи само на веома узак круг случајева.¹⁰²³ Највећи број националних закона утврђује списак изузетака од остваривања права на приступ информацијама, односно критеријуме за одбијање увида у информацију.¹⁰²⁴ Реч је о различитим легитимним интересима – претежно везаним за националну и јавну безбедност, кривични прогон, право на приватност, пословне тајне, инспекцијски и други надзор и интерну комуникацију јавних службеника – мада су у највећем броју националних закона дефинисани широко, па то пружа могућности за произвољно ограничавање права грађана.¹⁰²⁵ Непрецизно утврђивање изузетака указује на неопходност успостављања одговарајуће равнотеже између легитимног интереса да се поверљиве информације о јавним пословима заштите од увида јавности и потребе за јавношћу рада јавне управе. Проблем је у томе што највећи број националних прописа о заштити поверљивих информација не пружа одговарајућу равнотежу, делом зато што су већином били усвојени пре него што је транспарентност била призната као стандард добре управе. У највећем броју постиндустријских демократија је праву на приступ ипак дато првенство над заштитом поверљивих података.¹⁰²⁶ На пример, у Јапану је тачно прописано који закони могу да надјачају уживање права на приступ информацијама.¹⁰²⁷

Највећи број националних прописа уређује као изузетак од остваривања права на приступ све информације које се односе на сâм процес одлучивања или разматрања нацрта одлука. Реч је о информацијама које су формално недовршене, привремене

¹⁰²³ “International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression”, Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression, 6 December 2004, www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=319&IID=1; “Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression”, 5th report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, E/CN.4/1998/40, 28 January 1998, United Nations Commission on Human Rights, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/103/12/PDF/G9810312.pdf?OpenElement>; “Recommendation Rec (2002) 2 on access to official documents”, op. cit., p. 5; “The Public’s Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation”, op. cit., pp. 2–3.

¹⁰²⁴ Toby Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, op. cit., p. 146; Дејан Миленковић, „Слободан приступ информацијама, јавна управа и локална самоуправа”, op. cit., стр. 155–156.

¹⁰²⁵ Дејан Миленковић, „Слободан приступ информацијама, јавна управа и локална самоуправа”, op. cit., стр. 155.

¹⁰²⁶ Toby Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, op. cit., p. 146.

¹⁰²⁷ “Law Concerning Access to Information Held by Administrative Organs”, op. cit., pp. 3–4.

или интерне природе, попут белешки, подсетника, скица или нацрта, односно свих врста и облика информација које се званично не заводе као службена документа. Наведени изузетак је легитиман јер омогућава несметано обављање свакодневних послова и треба да спречи стварање предрасуда о коначном садржају и смеру развоја јавне политике, ометање успеха јавне политике услед прераног представљања нацрта јавности, подривање процеса разматрања нацрта одлуке и подривање делотворности контроле одлучивања. Међутим, ако је изузетак ове врсте широко дефинисан може доћи до манипулације интерним документима, који ће онда бити задржани у архивама. Због тога је веома важно да се овај изузетак јасно и уско дефинише како би се заштитили тачно одређени интереси. На пример, фински закон предвиђа дискреционо право органа јавне власти да одлучи да ли ће учинити доступним јавности информацију прелиминарног карактера.¹⁰²⁸ Како би сузио простор за појаву злоупотреба фински закон уводи три ограничења претходно поменутог дискреционог права: 1) статистички подаци и упоредне студије које садрже информације о могућностима избора различитих смерова вођења јавне политике и потенцијалним дејствима на јавне интересе, морају бити објављени; 2) опсег дискреционог права одлучивања не сме да буде прекорачен у погледу разлога (односно може али само онолико колико је неопходно да се заштити јавни интерес), нити сме да неједнако третира подносиоце захтева за приступ; и 3) објављивање информације прелиминарног карактера не сме да се третира као кривично дело.

Методологија класификације службене тајне може да утиче на ниво остваривања права на приступ, јер у пракси безбедносних служби често се појављује склоност да се информација пре прогласи поверљивом него јавном, чак и када можда не постоји оправдан разлог. За утврђивање да ли нека информација стварно треба да буде изузета од увида јавности развијен је тзв. троделни тест, који се састоји у поступку доказивања органа јавне власти да: 1) информација коју поседује улази у опсег изузетака наведених у закону; 2) њено објављивање представља претњу по јавни интерес који тај орган власти штити; и 3) штета по јавни интерес претеже над интересом јавности да зна.¹⁰²⁹ Премда не прописује описани модел тестирања, највећи број националних законодавстава ипак препознаје макар основна његова

¹⁰²⁸ Olli Mäenpää, "Openness and Access to Information in Finland", op. cit., p. 65.

¹⁰²⁹ Toby Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, op. cit., p. 149.

обележја у виду захтева за неком врстом провере потенцијалне штете која би настала у случају објављивања информације са списка изузетака.¹⁰³⁰

Национални стандарди у погледу дефинисања штете веома се разликују, а логична последица вишег прага штете је ужи круг информација које се могу сматрати изузетим од права на приступ. На пример, штета се дефинише у терминима „могло би да води негативном исходу”, „одговарајући разлог да се верује да би могла да настане штета”, и „разумно је очекивати настанак штете”.¹⁰³¹ У Великој Британији одређени јавни службеници имају овлашћење да издају посебне потврде (*certificates*) да би могло да дође до штете у случају обелодањивања поверљиве информације.¹⁰³² Потврде могу да буду проблематичне са становишта остварења транспарентности рада јавне управе, јер ограничавају могућности органа другостепеног поступка за решавање о жалбама на неодобрен приступ, као што су судови или посебан државни орган задужен за надзор спровођења прописа о приступу информацијама од јавног значаја. Безбедносне и обавештајне службе су углавном искључене из законске обавезе о праву на приступ, чиме се на драстичан начин заобилази троделни тест штете по јавни интерес, те одриче могућност претежности било ког другог јавног интереса.

Захтеви за приступ се у Великој Британији одбијају уколико се стално понављају, ако се могу окарактерисати као узнемиравајући или ако је њихов предмет информација која је већ доступна јавности (тј. објављена).¹⁰³³ Мада половина националних закона у развијеним земљама препознаје претежност интереса јавности да зна, увек се потенцијално појављују контроверзе око тумачења прописа у конкретним случајевима. Поједине земље препознају конкретна питања у којима претеже интерес јавности да зна, као што су здравље, безбедност и заштита потрошача.¹⁰³⁴ У највећем броју развијених земаља законодавство предвиђа отварање поверљивих докумената за јавност након истека одређеног временског раздобља, који се креће у распону од 20 до 30 година, у зависности од степена поверљивости.

¹⁰³⁰ Дејан Миленковић, „Слободан приступ информацијама, јавна управа и локална самоуправа”, *op. cit.*, стр. 156.

¹⁰³¹ Toby Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, *op. cit.*, p. 149.

¹⁰³² “Freedom of Information Act 2000”, *op. cit.*, p. 15.

¹⁰³³ *Ibid.*, p. 8.

¹⁰³⁴ Toby Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, *op. cit.*, p. 150.

Институционални одговор најмоћнијих постиндустријских демократија на проблем међународног тероризма подстакао је током последње деценије општи тренд јачања тајности информација о јавним пословима на рачун поштовања транспарентности. Чињеница је да су све државе одувек показивале склоност да претерано користе овлашћења у погледу класификације информација као поверљивих, позивајући се на разлоге заштите интереса националне безбедности. Чини се да је сада пракса прекомерне употребе дискреционог права која за последицу има масовно одбијање захтева за увид у информације у поседу јавне управе, макар привидно добила легитимитет у очима обичних грађана. Ипак, у академској и широј јавности траје жива дебата о дугорочним штетним ефектима које по људска права и слободе може да има повећан степен тајности рада дела јавне управе у чијој су надлежности безбедносне функције.¹⁰³⁵

3.4.2. Објављивање информација о раду јавне управе

Пуно остварење начела јавности обухвата и редовно објављивање различитих информација из домена рада јавне управе. Будући да ресорне јавне политике прожимају све области друштвеног живота и у значајној мери утичу на приватан живот грађана, сасвим је разумно сматрати информације у поседу јавне администрације општим добром. Снажна улога државе у регулисању и усмеравању друштвених и привредних процеса чини доступност информација о креирању и спровођењу јавних политика пресудно важним за нормално одвијање различитих врста друштвених трансакција. Стога не чуди што највећи број постиндустријских демократија, са изузетком Шведске и Јапана, предвиђа сходно општеприхваћеним глобалним стандардима законску обавезу за органе јавне власти да објављују информације, неvezано за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја.¹⁰³⁶ На пример, у САД је законом предвиђено да мора да се објави свака информација за коју постоји вероватноћа да би могла да буде предмет права на приступ. Законску обавезу је додатно ојачала приврженост председника Барака Обама (Barack H. Obama) остварењу нивоа отворености владе без преседана у

¹⁰³⁵ Више у: Александар Фатић, *Улога казне у савременој полиархичној демократији*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010, стр. 163–244.

¹⁰³⁶ Toby Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, op. cit., p. 146. Упоредити са међународним стандардом: “The Public’s Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation”, op. cit., pp. 3–5.

америчкој политичкој историји, исказана у документу „Транспарентност и отворена влада”, објављеном 2009. године. Документ садржи изричит налог америчког председника да се предузму мере како би се брзо обелоданиле информације из делокруга рада јавне управе, посебно одлуке, и то у таквом облику да грађани могу да информације лако пронађу и користе.¹⁰³⁷ Такође, јавној администрацији је наложено да сазна које врсте информација су грађанима од највећег значаја за свакодневни живот.

Данас у постиндустријским демократијама преовлађује тренд објављивања све већег броја информација у поседу јавне управе посредством Интернета, што посредно смањује потребу за подношењем захтева за приступ информацијама. На тај начин могуће је уштедети новац и време и јавним службеницима и грађанима. Развој бирократије и технологије управљања јавним пословима одувек су били тесно испреплетани са применом научних и технолошких достигнућа у организацији власти. Мада се електронски рачунари у раду јавних управа развијених земаља користе још од шездесетих година минулог века, широко увођење информационих и комуникационих технологија заправо се одиграло тек деведесетих година са појавом преносивих личних рачунара и пратећег софтвера прилагођеног знању просечног корисника.¹⁰³⁸ Тада се први пут појавила могућност пружања јавних услуга грађанима без традиционалног сусрета „лицем у лице”.

Синтагма „електронска влада” (*e-government*) обухвата разноврсне мере усмерене на заснивање управљања јавним пословима на достигнућима информационих и комуникационих технологија.¹⁰³⁹ Реч је о поједностављивању, уштеди и унапређењу делотворности и квалитета трансакција између јавне управе и грађана, пословних субјеката и других организација из јавног сектора и грађанског друштва.¹⁰⁴⁰ Електронско окружење рада јавне управе успоставља се и развија кроз четири sukcesивне етапе, од којих свака представља надградњу претходне:

¹⁰³⁷ “Transparency and Open Government”, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, 21 January 2009, The White House, www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment, 19/02/2013.

¹⁰³⁸ Опширније у: Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, op. cit., pp. 183–188.

¹⁰³⁹ Robin Gauld, “‘E-government’: Is it the next big public sector trend?”, in: Shaun F. Goldfinch and Joe L. Wallis (eds), *International Handbook of Public Management Reform*, op. cit., pp. 105–106.

¹⁰⁴⁰ David E. McNabb, *The New Face of Government: How Public Managers are Forging a New Approach to Governance*, op. cit., p. 176.

- 1) постављање Интернет презентације организационе јединице и објављивање информација о њој и њеном раду;
- 2) поред претходно наведеног уводи се и могућност за кориснике Интернета да приступе и претражују садржај базе докумената организационе јединице јавне управе;
- 3) дозвољава се и приступ заштићеним информацијама и ступање у трансакције са организационом јединицом; и
- 4) организациона јединица дели са другим деловима јавне управе релевантне информације у поседу корисника Интернета (уз њихову дозволу).¹⁰⁴¹

Највећи број влада постиндустријских земаља налази се у првој или другој етапи развоја електронског административног окружења, што значи да је тежиште стављено на обавештавање о раду и аутоматизацију постојећих управних поступака и јавних услуга уз помоћ рачунарске и комуникационе технологије. Интернет омогућава једноставан, целовит, јефтин и брз приступ великом броју разноврсних информација о раду јавне управе и документима које она доноси у процесу уобличавања и спровођења јавних политика. Јавна управа може сада не само да лако објављује годишње извештаје о раду, податке о радном учинку и трошењу буџетских средстава, већ и да најављује стратешке планове за будуће раздобље, распоред састанака важних радних група и других јавних тела, информације о будућим пројектима и консултацијама. Тиме помаже припрему свих друштвених актера заинтересованих за учешће у процесу уобличавања јавне политике. На тај начин је и контрола рада јавне управе лакша него икада раније, превасходно за медије, који имају веће могућности за истраживачко новинарство и за благовремено и критичко извештавање јавности о садржају и квалитету одлука, мерено према прокламованим циљевима јавне политике и јавним интересима. Поједине земље, попут Аустралије, већ су увеле посебне стандарде и смернице како би осигурале квалитет, конзистентност и кохерентност информација доступних на интернет странама организационих јединица јавне управе.

Аутоматизацијом пружања појединих јавних услуга смањена је комуникација између јавних службеника и грађана, чиме је уклоњен ризик од пристрасног поступања

¹⁰⁴¹ Eugene Clark, "E-government", in: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, op. cit., p. 126.

заснованог на приступу „од случаја до случаја” у подручјима која су раније била најподложна појави корупције и осталих видова кршења етичких стандарда. Сада су на Интернету доступне све информације о томе шта је потребно, нпр. за добијање неке дозволе или документа. Често је и сâм административан поступак аутоматизован, са прегледним и детаљним подацима о свим трансакцијама између грађана (или предузећа) и јавне управе. Видљивост тих података омогућава да се лакше повеже евентуална нерегуларност са чиновником који је прекршио етичке стандарде, па је на тај начин уклоњен простор за уцењивање или ограничавање права грађана и предузећа мотивисано изнудом мита.

Примена информационих и комуникационих технологија на плану јачања интегритета јавне управе можда се најбоље види на плану спровођења јавних набавки. Читава област јавних набавки је аутоматизацијом, макар на нивоу поштовања формалног поступка, истргнута из „сиве” зоне корупцијских договора јавних службеника и представника приватног сектора. Иако захватају значајан удео у укупној вредности годишњег јавног буџета, уговори о јавним набавкама роба и услуга за потребе јавних институција често нису у довољној мери транспарентни. Ово се посебно односи на информације о пословању предузећа која се такмиче на тендеру, јер они у појединим развијеним земљама немају обавезу да допусте увид јавности у своје пословне активности.¹⁰⁴² Као што је показано у поглављу о најзначајнијим видовима нарушавања етике јавне управе, јавне набавке су подложне развоју корупцијских образаца понашања јавних службеника јер у њима долази до блиског сусрета јавног и приватног интереса. Једино доследна примена начела јавности у целокупном процесу припреме и спровођења тендерског поступка може да сузи простор за појаву злоупотребе дискреционог права одлучивања на штету пореских обвезника и права конкуренције. Степен доступности информација релевантних за спровођење тендерског поступка представља критичан предуслов очувања етичког поступања. Све земље OECD објављују информације о припреми и спровођењу тендера (нпр. о критеријумима избора понуђача и начину вредновања понуда), док само мали број (Исланд, Италија и Јапан) то чини и са информацијама о томе шта се дешава након спровођења тендерског поступка – попут образложења за додељене уговоре о јавној набавци, измене уговора или праћења како победник на

¹⁰⁴² Carsten Greve, *Contracting for Public Services*, Routledge, Oxon and New York, 2008, p. 12.

тендеру троши додељена буџетска средства.¹⁰⁴³ Свега 13 од укупно 34 чланице OECD има прописе који омогућују добровољну или обавезну контролу посредством увида грађана у ток поступка јавних набавки, као на пример приликом отварања пристиглих понуда и јавног претреса услова уговора који ће држава склопити са победником тендера.¹⁰⁴⁴

Остваривање зајамчених права у поступку пред државним органима сада је за грађане лакше, јер посредством електронске поште имају непосредну и поједностављену комуникацију са јавним службеницима. Онлајн комуникација са јавном управом у земљама чланицама Европске уније највише је заступљена у области добијања информација, преузимања и попуњавања административних образаца и остваривања неког права кроз управни поступак.¹⁰⁴⁵ Досадашња искуства грађана који користе личне рачунаре и Интернет у односу на благодети електронске управе су углавном позитивна. Према резултатима анкете Канцеларије ЕУ за статистику (*Eurostat*) објављене 2012. године, више од једне трећине испитаних корисника Интернета из 27 земаља чланица Уније сматра да је имало користи од онлајн приступа јавним услугама, а додатна трећина се нада да ће у будућности користити предности електронске управе.¹⁰⁴⁶

Приступ Интернету у развијеним земљама у сталном је порасту и тренд ће се највероватније наставити и у наредним годинама. У свим државама чланицама OECD је у раздобљу од 2005. до 2010. године забележен постојан тренд раста броја грађана и предузећа који користе предности електронске комуникације са јавном управом.¹⁰⁴⁷ Предузећа у двоструко већем обиму од грађана користе могућности електронске управе, па је тако у највећем броју земаља OECD удео корисника прелази 80 одсто. Наведени податак не чуди зато што постиндустријске земље улажу велика буџетска средства у развој и ширење јавне информатичке инфраструктуре (посебно тзв. брзе и бежичне интернет везе) и програме који подстичу електронску

¹⁰⁴³ “Transparency in public procurement”, in: *Government at a Glance 2011*, OECD, 2011, www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4211011ec047.pdf?expires=1359666469&id=id&accname=guest&checksum=CAEFF4BBB7070C35D8BE1E59DB828111, p. 150.

¹⁰⁴⁴ Ibid.

¹⁰⁴⁵ “Online interactions of European businesses and citizens with public administration”, Eurostat, 2012, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/E-government_statistics#, 31/01/2013.

¹⁰⁴⁶ Ibid.

¹⁰⁴⁷ “Uptake of E-Government Services”, in: *Government at a Glance 2011*, OECD, 2011, www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4211011ec055.pdf?expires=1359664203&id=id&accname=guest&checksum=3D42BADABDECED8CA214A96F87B44ED8, pp. 170–171.

комуникацију са јавном управом. Грађани као појединци у просеку мање користе Интернет, а део објашњења се налази у чињеници да већина старијег и сеоског дела становништва не користи личне рачунаре, нити препознаје предности информационах и комуникационих достигнућа због извесне технофобије. Неравномеран дигиталан приступ појединих група или слојева становништва јавној управи могуће је умањити или чак у потпуности отклонити увођењем понуде електронских јавних услуга на платформама за мобилне телефоне (*m-government*).

Даљи развој и учвршћивање праксе редовног обелодањивања информација у поседу јавне управе на званичним интернет странама, неопходан је корак у правцу стварања претпоставки за коришћење потенцијала Интернета за демократску контролу рада јавне управе. Премда ће поседовање личних рачунара можда још неко време бити ограничено само на део становништва – чак и у богатим друштвима, бесплатан приступ Интернету у јавним библиотекама и сличним јавним установама и просторима омогућиће даљи раст приступа грађана информацијама од јавног значаја.¹⁰⁴⁸ Остварење оваквог тренда назире се у редовном годишњем испитивању ставова и понашања корисника Интернета широм света за 2012. годину, које спроводи непрофитна организација „Интернет друштво”. Резултати анкете показују да је за чак 98 одсто испитаника из 20 земаља (одабраних са различитих крајева планете) Интернет од суштинске важности за приступ знању и образовању, док више од 80 одсто сматра да Интернет игра позитивну улогу у животу појединца и друштва.¹⁰⁴⁹ Око 60 одсто анкетираних оценило је да је приступ Интернету до сада значајно допринео подстицању грађанских акција и јачању политичких ставова у њиховој земљи. Долазак нових покољења која од малих ногу са лакоћом баратају новим информационам и комуникационим уређајима, требало би да повећа број грађана способних да седећи за личним рачунаром вешто крстаре „океаном” информација са интернет страна јавне управе и уочавају знаке кршења етичких стандарда.

¹⁰⁴⁸ Last Moyo, “Digital Democracy: Enhancing the Public Sphere”, in: Glen Creeber and Royston Martin (eds), *Digital Cultures: Understanding New Media*, Open University Press and McGraw Hill, Maidenhead, 2009, pp. 139–150.

¹⁰⁴⁹ “Global Internet User Survey 2012”, Internet Society, <https://www.internetsociety.org/internet/global-internet-user-survey-2012>, 30/01/2013.

3.4.3. Административна и политичка воља да се начело јавности доследно поштује

Уставна гаранција и ближе нормативно уређење представљају прве кораке у стварању претпоставки за несметано уживање људских и грађанских права или за поштовање начела обухваћених концептом добре управе. Преостали кораци у виду практичне примене прописа и судске заштите у случајевима евентуалне повреде правâ, представљају својеврсне „критичне тачке” које, чак ни у развијеним демократским порецима са јаким институцијама и чврстом културом поштовања закона, није увек лако начинити на путу ка достизању прокламованих вредности. Остваривање начела јавности посебно је сложено зато што припада кругу темељних демократских начела и норми етике јавне управе чије доследно поштовање непосредно задире у дискреционо право одлучивања о начину вођења јавних послова. Бројни случајеви одступања од примене прописа који уређују право на приступ информацијама од јавног значаја забележени у институционалној пракси постиндустријских демократија, сведоче о снажном судару номинално признатих стандарда и неписаних образаца понашања обликованих административном културом.

Посматрано из перспективе изабраних носилаца власти и јавних службеника мисаоно уоквирених вишевековном културом тајности, признати грађанима право да знају шта ради јавна управа сâмо по себи није лоше докле год грађани стварно не почну да траже информације о пропустима или лошем учинку. Тада на пробу долази истинска приврженост јавних службеника, њихових руководилаца и политичара начелу јавности, често са негативним резултатима чак и у земљама које најдуже имају законе о слободном приступу информацијама. На пример, упркос прокламованом опредељењу за унапређење националне политике у области приступа информацијама, администрација председника Обаме одбила је да објави информације о посети високих руководилаца једне компаније Белој кући и о састанцима на којима је разматран будући смер вођења политике здравствене заштите.¹⁰⁵⁰ Тиме је заузела позицију Бушове администрације у погледу селективног објављивања информација од јавног значаја – исту позицију коју је у предизборној кампањи тадашњи кандидат Обама оштро критиковао. Будући да је пракса

¹⁰⁵⁰ Gary D. Bass and Sean Moulton, “Bringing the Web 2.0 Revolution to Government”, in: Daniel Lathrop and Laurel Ruma (eds), *Open Government*, O’Reilly Media Inc., Sebastopol (CA), 2010, p. 290.

недоследног поштовања права на приступ информацијама очигледно појава дугог трајања, размотрићемо њену повезаност са административном и политичком вољом делатника одговорних за обликовање и спровођење нормативног оквира у овој области.

Питање административне воље

Поштовање начела јавности може да буде ограничено структурним проблемима који не зависе непосредно од воље појединачног службеника, па чак ни од тога да ли је његов надређени руководилац ваљано организовао посао у организационој јединици на чијем се челу налази. Реч је о брзим и све чешћим променама у технологији руковања, обраде и чувања службених докумената. Релативно велике количине информација су, чак и у богатим друштвима, и даље похрањене на застарелим медијима, па њихово пребацивање на нове медије подударне са новим рачунарским оперативним системима и техником захтева додатне материјалне и људске ресурсе. Да ли ће потребне ресурсе обезбедити ресорни министар само делимично зависи од руководећег слоја јавне управе, односно онолико колико је њихова дужност да обавесте надређеног министра да постоји проблем техничке природе и да затраже буџетска средства. Због тога ћемо се у овом одељку бавити превасходно проблемима у остваривању права на приступ информацијама проузрокованим одсуством административне воље да се ово право поштује, и то у виду чињења или нечињења надлежних руководилаца и јавних службеника којима се омета, отежава или у потпуности спречава увид у информације од јавног значаја.

Прећутно одбијање службеника да поступи по захтеву за приступ информацији од јавног значаја један је од најраширенијих видова одсуства административне воље. Према појединим истраживањима, чак на око 50 одсто поднетих захтева орган јавне управе не одговори у прописаном року, што је велики број посебно у односу на податак да се свега једна четвртина поднетих захтева реши позитивно, односно буде омогућен потпун увид у тражену информацију.¹⁰⁵¹ У Француској, где јавна управа иначе припада кругу институција са најслабијом праксом доследног поштовања начела јавности у раду, чест је случај одбијања захтева за приступ у виду тзв. ћутања управе, односно одсуства било каквог одговора тражиоцу информације.¹⁰⁵² Премда

¹⁰⁵¹ *Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries*, Open Society Institute, New York, 2006, pp. 38–44, 82.

¹⁰⁵² “Access to Administrative Documents in France”, www.right2info.org/resources/publications/publications/access-to-administrative-docs-in-france, 23/02/2013, pp. 2–3; “National Integrity System

национално јавно тело које решава жалбе на одбијање приступа (*La Commission d'accès aux documents administratifs – CADA*) издаје необавезујућа мишљења, раширена је пракса да организационе јединице јавне управе првобитно одбију приступ траженој информацији, да би након мишљења овог тела ипак одобриле увид. Чини се да је наведена пракса јасан доказ о преовлађујућем ставу јавних службеника да примењују прописе о приступу информацијама само онда када су на то приморани под претњом дисциплинског кажњавања или привлачења пажње шире јавности.

Веће кашњење одговора на захтев за приступ информацији може да се изједначи са одбијањем да се информација да на увид, због тога што је за тражиоца информације крајњи исход у суштини веома сличан. У оба случаја, једино што у већини земаља преостаје незадовољном подносиоцу захтева је да се обрати надлежној судској инстанци, што са собом повлачи одређен утросак времена и новчаних средстава. Грађанин као појединац тешко да ће се одлучити на дуготрајно исцрпљивање у жалбеним поступцима са неизвесним завршетком, док веће могућности и потребне ресурсе свакако имају организације грађанског друштва и медији. Стога не чуди што се у стручним анализама стања у појединим постиндустријским демократијама, попут нпр. Данске, као највећа препрека у уживању права на приступ наводи управо неразумно дуг жалбени поступак.¹⁰⁵³ Ипак, неславни „рекордер” по броју нерешених захтева за приступом информацијама је јавна управа у САД, а утврђено је и да је један захтев провео скоро две деценије у процедури.¹⁰⁵⁴ У Великој Британији је уочен велики застој у другостепеном поступку, који поједини британски аналитичари приписују прикривеној тактици планског одуговлачења у решавању захтева за приступ, које се протеже на више административних поступака, при чему сваки траје по неколико месеци.¹⁰⁵⁵ Премда је орган јавне власти дужан да спроведе унутрашњу истрагу уколико одговорни службеник одбије да пружи увид у

Assessment: France”, *Transparence International France*, December 2011, www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/france_2011, p. 5.

¹⁰⁵³ “National Integrity System Assessment: Denmark”, *Transparence International Denmark*, January 2012, www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/denmark_2012, p. 6.

¹⁰⁵⁴ David Banisar, *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*, Privacy International, 2006, www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf, p. 27.

¹⁰⁵⁵ Jeremy Hayes, “A Shock To The System: Journalism, Government and the Freedom of Information Act 2000”, Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford, May 2009, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/fileadmin/documents/Publications/Hayes_A_Shock_to_the_System.pdf, pp. 34–35.

информацију, остављена је правна празнина тако што није прописано временско ограничење за њено спровођење. Оштећени грађанин може да покрене жалбени поступак код Канцеларије повереника за информације (*Information Commissioner's Office*), али тај поступак у сложенијим случајевима може да траје више од годину дана. Канцеларија британског повереника за информације тренутно се налази у хроничном полугодишњем кашњењу услед малобројног људства које обрађује поднете жалбе, што значи да поступак у крајњем временском збиру може да траје и скоро две године.¹⁰⁵⁶ У случају негативног мишљења повереника за информације, оштећена странка може да се жали Трибуналу за информације (*Information Rights Tribunal*) као другостепеним органом, што доноси још девет месеци чекања на коначну одлуку. Другим речима, ко год из јавне управе жели да спречи обелодањивање неког документа, на располагању му стоје законска средства да одложи објављивање тражене информације на више од две године, пре него што би случај доспео пред Виши суд (*High Court of Justice*). Чини се да је раздобље од две године довољно дуго да обесхрабри највећи број незадовољних подносиоца захтева, па чак и већину медијских кућа које пословна политика нагони да траже брзе и лако доступне изворе свежих информација.

Поред одуговлачења увођењем тражиоца информација у другостепени поступак, службеници задужени да решавају захтеве за приступ информацијама често користе и тактику збуњивања, засновану на наводним или стварним непрецизностима садржаним у поднетим захтевима за приступ. Грађани обично не знају у којем се тачно документу налази информација која их интересује, или то није ни могуће сазнати зато што не постоји или није објављен регистар са списком свих службених докумената доступних јавности. Подносиоци захтева онда „на слепо” покушавају да погоде у којем документу би могла да буде „скривена” жељена информација, а ако не погоде преостаје им само да наставе да покушавају подношењем нових захтева. Уместо да им помогне у претрази, надлежни јавни службеник мотивисан прикривањем информације ће једноставно саопштити подносиоцу да се та информација не налази у траженом документу, без додатног објашњења да ли се она уопште налази у документима тог дела јавне управе или где се тачно налази. Тиме јавна управа постиже ефекат обесхрабривања грађана, пошто је мало вероватно да ће неко наставити у недоглед да саставља и подноси захтеве. Типичне разлоге на које се

¹⁰⁵⁶ Ibid.

јавни службеници позивају ради демотивисања подносиоца захтева за приступ можемо наћи у пракси јавне администрације у САД, и то су:

- немогућност, спорост, сложеност или високи трошкови проналажења жељеног документа;
- техничка неприступачност електронских докумената услед сложености софтвера којим рукује преко тендера унајмљени извођач радова, са којим орган власти не може да брзо и лако ступи у комуникацију како би отклонио проблем;
- делови траженог документа морају да се затамне или обришу због поверљивости, а за то треба времена;
- захтев је превише широко дефинисан или није разумљиво уобличен;
- мањак људства задуженог за прављење копија траженог документа.¹⁰⁵⁷

Систем руковања службеним документима је неделотворан и лоше осмишљен јер не омогућава лако прикупљање, индексирање, архивирање и претрагу информација, што све скупа ствара додатне препреке уживању права на приступ. Немогућност да се у архиви пронађе жељени документ равна је непостојању тог документа. Ако досије о одређеном предмету административног поступања није сачињен, или га није могуће лоцирати, па самим тим ни користити, онда право на приступ губи смисао. Такође, приступ информацијама је ограничен ако не постоји могућност претраживања докумената по кључним речима (појмовима), или ако не постоје референце које указују на међусобну повезаност докумената о одређеном предмету. Са све већом употребом личних рачунара и електронског похрањивања докумената озбиљно се отвара питање како сигурно руковати дигиталним архивама и обезбедити приступ у будућности, имајући у виду специфичности рада са електронским обликом докумената и брзе технолошке промене у начину похрањивања.

Давање на увид делимичне или непотпуне информације представља још једну препреку која се поставља пред грађане који желе да остваре право на приступ информацијама од јавног значаја. Информација се пружа на увид у непотпуном

¹⁰⁵⁷ Brant Houston, "Freedom of Information Acts: Promises and Realities", in: Daniel Lathrop and Laurel Ruma (eds), *Open Government*, op. cit., pp. 332–333.

облику уколико део садржаја документа у којем се тражена информација налази потпада под неки од изузетака прописаних законом. У САД је пракса затамњивања делова докумената који садрже осетљиве информације толико раширена и интензивна по степену, да се дешава да тражилац добије документ који услед огромне површине затамњених делова уопште није могуће читати нити користити.¹⁰⁵⁸

Нови вид одсуства административне воље у спровођењу начела јавности примећен је у Француској, где се у једном огледу сазнало да јавна управа различито поступа у случајевима када су различите особе поднеле два истоветна захтева за приступ, али у различитим временским тренуцима.¹⁰⁵⁹ Недоследност у поступању према поднетим захтевима може се објаснити одсуством квалитетне обуке за остварење права на приступ или пуком самовољом службеника у тумачењу права на приступ информацијама.

Остваривање права на приступ информацијама може бити значајно ограничено пристрасним начином на који јавни службеници тумаче законске одредбе о изузецима од овог права. Реч је о појави која се раширила упоредо са увођењем обавештајног рада у сузбијање организованог криминала и тероризма, чиме се пред полицију, царину, пореску полицију и сличне органе са извршним овлашћењима неминовно поставио циљ повећања степена тајности оперативних и других информација о раду овог дела јавне управе. Анализа основа по којима министарства у Великој Британији одбијају захтеве за приступ информацијама и мишљења која о томе издаје повереник за информације, јасно је показала да јавна управа редовно употребљава широко тумачење одредбе о изузецима.¹⁰⁶⁰ Омбудсман, медији и академска јавност оштро критикују начин на који се примењују холандски прописи о приступу информацијама, јер највећи број поднетих захтева за приступ по правилу бива одбијен на основу листе изузетака уређене законским одредбама.¹⁰⁶¹ На основу изузетка који се односи на заштиту података о трговини и пословању Америчка агенција за мала предузећа је годинама рутински одбијала да допусти увид у

¹⁰⁵⁸ *Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries*, op. cit., pp. 135–136.

¹⁰⁵⁹ “Access to Administrative Documents in France”, op. cit., p. 55.

¹⁰⁶⁰ *Ibid.*, p. 33.

¹⁰⁶¹ “National Integrity System Assessment: Netherlands”, Transparency International Netherlands, May 2012, www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/netherlands_2012, p. 228.

информације о томе да ли су предузећа која су добила владине кредите кршиле услове отплате.¹⁰⁶² Одређен број изузетака од права на приступ уређен је другим америчким законима (нпр. законима о здравственом осигурању и о информацијама о критичној инфраструктури), што јавним службеницима пружа додатне могућности за манипулативно образложење зашто су неки захтев одбили.

Тамо где се преплићу право на приватност и право на приступ може да настане проблем, као нпр. у случају подношења захтева за увидом у информацију која се налази у поседу јавне управе, али садржи податке о личности једног или више појединаца. Јавни службеници су склони да широким тумачењем законски предвиђеног изузетка одбију приступ информацији, само на основу тога што се у њој помиње неки појединац, без обзира на контекст и да ли то помињање суштински нарушава право те особе на приватност. Тако је у Норвешкој забележена пракса редовног одбијања захтева за приступ позивањем на изузетак који се односи на потенцијалну штету која може да настане по право на приватност особа које се помињу у траженој информацији.¹⁰⁶³ Пристрасно тумачење одредбе о изузетку од пружања на увид информација ради заштите права на приватност, мотивисано одржањем културе тајности рада безбедносно осетљивих делова јавне управе, најчешће служи да се прикрије озбиљније кршење етичких стандарда. На пример, америчка администрација је одбила да објави имена особа ухапшених под сумњом да су учествовали у припреми терористичких аката, иако су истраге у јавности оцењене као контроверзне због драстичног кршења основних људских права и са становишта заштите владавине права, односно правичности судског поступка.

Наплата надокнаде тражиоцу информације за подношење захтева, претрагу, умножавање и жалбени поступак умањује способност мање имућних грађана да остваре право. У појединим земљама је забележена тежња службеника надлежних за решавање захтева за приступ да различитим манипулацијама увећају административне трошкове, како би одвратили тражиоца од увида у информацију. У Јапану су владина тела званично увела праксу поделе једног примљеног захтева на више уситњених захтева, због наводне обимности тражене информације, али заправо да би на тај начин наплатили вишеструки износ надокнаде. У Аустралији су законом

¹⁰⁶² Brant Houston, "Freedom of Information Acts: Promises and Realities", op. cit., p. 332.

¹⁰⁶³ "National Integrity System Assessment: Norway", Transparency International Norge, 2011, www.transparency.org/whatwedo/pub/national_integrity_system_assessment_norway_executive_summary_english, pp. 4, 7–8.

прописане велике надокнаде, иако у највећем броју случајева номинални трошкови пружања информације на увид су нижи од административних трошкова прикупљања надокнаде.¹⁰⁶⁴

Административна воља може да буде жртва бирократског „условног рефлекса” да се у тајности држе информације о раду, чак и када за то не постоје разумни разлози заштите јавног интереса. Одговор на питање зашто јавна управа не полаже већу пажњу доследној примени начела јавности, Гарофало и Геурас налазе у ставу службеника и њихових руководилаца према којем шира јавност због неупућености наводно не може да разуме поједине одлуке о сложеним јавним питањима, па је стога објашњавање детаља спровођења јавних политика улудо трошење енергије и времена.¹⁰⁶⁵ Тако се у Финској пун садржај информација о процесу одлучивања у јавној управи никада не даје на увид грађанима због наводне неразумљивости стручних и техничких аспеката, него се као једино образложење наводи хијерархијска веза одлуке са законима и прописима – мада не и веза са јавним интересом.¹⁰⁶⁶ У намери да себе заштите од евентуалног позивања на одговорност са више инстанце, руководиоци често обесхрабрују службенике да говоре о свом делокругу рада отворено, како би избегли могућност да лични став буде протумачен као званичан став организационе јединице у којој су запослени. Део објашњења за одсуство административне воље да се ради транспарентно налази се у такозваном ефекту хлађења (*chilling effect*). Обелодањивање информација повезаних са неком спорном одлуком усвојеном у процесу израде прописа, јавне политике или програма могло би да, непосредно или посредно, наруши углед и професионални интегритет јавних службеника који су у том процесу саветовали надређене руководиоце или ресорног министра да спорну одлуку донесе. Свест о томе да би једног дана могла да буде објављена информација о тачном садржају њихових савета, свакако би „охладила” јавне службенике на тај начин што би се они сигурно устезали да дају искрено мишљење надређенима. Из тог разлога се информације о интерном одлучивању и процесу припреме нацрта докумената јавне политике по прећутном правилу чувају од увида јавности, чак и када то води ка кршењу права на приступ. У

¹⁰⁶⁴ David Banisar, *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*, op. cit., p. 27.

¹⁰⁶⁵ Dean Geuras and Charles Garofalo, “Administrative Leadership and Transparency”, in: Raymond W. Cox III (ed.), *Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases*, op. cit., pp. 72–73.

¹⁰⁶⁶ “National Integrity System Assessment: Finland”, Transparency Suomi, February 2012, www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/finland_2012, p. 5.

појединим земљама је уочена манипулативна пракса кодирања интерне хоризонталне и вертикалне комуникације. На пример, руководећи слој британске јавне управе води међусобну електронску преписку коришћењем шифрованих надимака или заменом појединих слова у имену звездицом (*) увек када се пише о особама, чиме се грађанину-тражиоцу информације као „аутсајдеру” практично онемогућава проналажење пуних имена – и то без кршења прописа о приступу информацијама од јавног значаја.¹⁰⁶⁷

Крупну препреку доследној примени прописа из области приступа информацијама представља опстанак културе тајности, која омета јавне службенике да схвате и истински усвоје транспарентност као вредност и претпоставку морално исправног деловања. Чак и у САД, Канади и Аустралији као земљама које су прве законски признале право на приступ, највећи број службеника и даље не опажа (или намерно занемарује) чињеницу да информације којима рукују у оквиру делокруга свог рада нису лично „њихове”, већ су грађани „власници” и корисници тих информација.¹⁰⁶⁸

Култура тајности делом опстаје услед кажњавања службеника који доставе медијима неку информацију која би иначе требало да буде доступна јавности, док ниједан службеник није никада био награђен зато што се личним примером залагао за остварење права на приступ информацијама. „Присвајање” информација од јавног значаја не би било могуће да грађани као политички актери немају слабу свест о томе да имају право да траже информације од јавне управе, као и да не осећају беспомоћност када стану пред јавне службенике као носиоце моћи. Пасивност грађана условила је код јавних службеника и њихових руководиоца скоро потпуно одсуство осећаја обавезе у погледу ширења информација о пословима од значаја за читаву политичку заједницу.

Питање политичке воље

Премда је јавност рада општеприхваћено начело добре управе, у јавном мњењу развијених демократија преовлађују отворена сумњичавост и цинизам у погледу стварних мотива владајуће елите да се доследно залаже за транспарентност. Представници медија и аналитичари наглашавају хроничан проблем који за

¹⁰⁶⁷ Jeremy Hayes, “A Shock To The System: Journalism, Government and the Freedom of Information Act 2000”, op. cit., p. 35.

¹⁰⁶⁸ David Banisar, *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*, op. cit., p. 27.

објективно извештавање и озбиљно научно истраживање представља све теже разликовање „гласине од саопштења, чињенице од измишљотине, поузданог извора од достављача неистина, онога ко говори истину од обмањивача”.¹⁰⁶⁹ Снажан продор манипулативних порука из масовних медија у светоназор појединаца и посредан утицај на обликовање јавног мњења – о чему је укратко било речи у уводном делу овог поглавља – само су део проблема неповерења јавности у носиоце политичке воље. У све већој мери се у стручним расправама као предмет оспоравања појављују поузданост, чињенична тачност и прецизност информација којима располаже јавна управа, те се указује на тешкоће довођења појединачних информација у корелацију ради сачињавања логички конзистентне и целовите слике о неком друштвеном или политичком феномену.¹⁰⁷⁰

Опстанак тајности као важног елемента административне културе у јавним управама постиндустријских демократија отвара питање да ли су националне политичке елите вољне да отклоне описане мањкавости у нормативном и институционалном оквиру и унапреде поштовање начела јавности. На пример, општи утисак новинара који извештавају о раду британске владе је да се доступност тражене информације смањује, односно да степен опструкције на путу да се до ње дође расте, са приближавањем те информације вишим круговима власти. Додуше, политичари на највишим јавним функцијама понекада ни не крију мањак воље да се нешто учини како би се стање поштовања права на приступ информацијама поправило. Напротив, поједини политичари чак и из демократских поредака са дугом традицијом јамчења права на приступ информацијама јавно износе ставове који посредно могу да послуже као лош пример јавним службеницима. Примера ради, некадашњи британски лорд канцелар и министар правде лорд Фалконер (Lord Falconer) изјавио је да законско признање и уређење слободе приступа информацијама од јавног значаја није никада ни било разматрано у контексту прибављања делотворног истраживачког оруђа за медије.¹⁰⁷¹

¹⁰⁶⁹ Onora O’Neill, *A Question of Trust*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, pp. 63–64. Наведено према: Robert Williams, “The Ethics Eruption: Sources and Catalysts”, in: Denis Saint-Martin and Fred Thompson (eds), *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective*, op. cit., p. 41.

¹⁰⁷⁰ Bill Allison, “My Data Can’t Tell You That”, in: Daniel Lathrop and Laurel Ruma (eds), *Open Government*, op. cit., pp. 257–265.

¹⁰⁷¹ Speech of Lord Falconer, the Lord Chancellor, the Lord Williams of Mostyn Memorial Lecture, 21 March 2007, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/speeches/2007/sp070321.htm>, 11/02/2013.

Наведено мишљење није усамљено нити је ствар статистичке грешке, него је пре реч о тренутку искрености који баца светло на истински став владајућих политичара о томе како треба руковати информацијама од јавног значаја. О томе сведочи откриће да је 2004. године у кабинету тадашњег британског премијера Блера била установљена неформална пракса централизованог прегледа захтева за приступ поднетих свим министарствима. Сврха ове праксе је наводно била намера да се обезбеди конзистентност у третирању захтева, а посебно оних који су тражили информације потенцијално интересантне за медије.¹⁰⁷² Према сведочењима појединих службеника из Блеровог кабинета, пракса је заправо послужила за пажљивије и рестриктивније разврставање захтева за приступ према мерилу опаженог „ризика” од обелодањивања тражене информације по углед владе. Тадашњи секретар владе лорд Трнбул (Andrew Turnbull) признао је једној новинарки лондонског *Тајмса* да је у његове свакодневне дужности спадао преглед прослеђених захтева за приступ из министарстава и одлучивање о томе које тачно документе треба дати на увид, а које не.¹⁰⁷³

Сличан пример јасног израза одсуства политичке воље врха власти развијене земље са вишедеценијском традицијом признавања права на приступ информацијама представља тзв. „Само реците не” меморандум, који је 2001. године министар правде САД Џон Ешкрофт (John Ashcroft) проследио свим јавним агенцијама на савезном нивоу власти. Меморандум је садржао упутство руководиоцима и службеницима да слободно могу да користе и широко тумаче предвиђене изузетке као правни основ за одбијање захтева за остваривање права на приступ информацијама, да се у недоумици око конкретних случајева обавезно посаветују са Министарством правде, те да ће их оно подржати уколико против њих грађани покрену судски поступак.¹⁰⁷⁴ Сигурно је да ће сваки руководилац када добије овакво упутство од министра правде, који је у америчкој организацији власти уједно и челник система јавног тужилаштва, размислити двапут пре него што изда смернице подређеним службеницима у погледу третирања захтева за приступ информацијама. Иако је Ешкрофтов

¹⁰⁷² Jeremy Hayes, “A Shock To The System: Journalism, Government and the Freedom of Information Act 2000”, op. cit., p. 32.

¹⁰⁷³ Ibid.

¹⁰⁷⁴ “Memorandum for Heads of all Federal Departments and Agencies”, 12 October 2001, United States Department of Justice, www.justice.gov/archive/oip/foi/post/2001foi/post19.htm, 21/02/2013; Jennifer LaFleur, “Talking With the Former FOIA Czar”, *ProPublica*, 12 March 2009, www.propublica.org/article/talking-with-the-former-foia-czar, 21/02/2013.

наследник Ерик Холдер (Eric H. Holder, Jr) издао нови меморандум којим је практично поништио претходно издата упутства, примећено је да и даље опстаје тренд одбијања захтева за приступ информацијама, претежно утемељен у наводним разлозима заштите националне безбедности.¹⁰⁷⁵

Двојако понашање влада постиндустријских земаља – једно намењено спољнополитичкој промоцији, а друго домаћој јавној политици – додатно доводи у питање присуство истинске политичке воље за остварењем начела јавности. На међународном плану, све ове владе учествују у бројним иницијативама чији је циљ, поред осталих, и мера јачања интегритета јавних службеника и транспарентности. Најновија мултилатерална иницијатива – Партнерство за отворену владу (*Open Government Partnership*), покренута је 2011. године са циљем да установи конкретне обавезе влада земаља учесница на плану унапређења транспарентности, борбе против корупције, јачања моћи грађана у политичком процесу и увођења нових технологија у управљање јавним политикама.¹⁰⁷⁶ Свака влада учесница Партнерства дужна је да прихвати Декларацију о отвореној влади као основни програмски документ, да уз консултације са домаћим организацијама грађанског друштва сачини акциони план са конкретним мерама и роковима за њихово спровођење, те да се обавезе да ће допустити независно извештавање о напретку примене акционог плана. Један од основних циљева Партнерства за отворену владу је повећање доступности информација о владиним активностима на свим нивоима власти посредством систематског прикупљања и објављивања података о буџетској потрошњи и учинку спровођења виталних јавних политика и пружања јавних услуга, као и олакшавања интероперабилности информационих система у јавном сектору.¹⁰⁷⁷ Упркос томе, представници бројних организација грађанског друштва специјализованих за праћење и анализу стања поштовања људских и грађанских права упозоравају да је на делу „лицемерна транспарентност”. Према оценама међународне невладине организације *Access Info*, Партнерство за отворену владу треба да послужи државама учесницама за стварање лажне представе у домаћим јавним мњењима да су њихове владе искрено привржене транспарентности и праву

¹⁰⁷⁵ Brant Houston, “Freedom of Information Acts: Promises and Realities”, op. cit., p. 332.

¹⁰⁷⁶ Земље покретачи ове иницијативе су Бразил, Индонезија, Мексико, Норвешка, Јужна Африка, Велика Британија и САД, а у међувремену је још 47 земаља потписало Декларацију о отвореној влади. Више о иницијативи видети на: www.opengovpartnership.org/about.

¹⁰⁷⁷ “Open Government Declaration”, Open Government Partnership, September 2011, www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page_files/OGP_Declaration.pdf.

на приступ.¹⁰⁷⁸ Ова организација наводи пример двоструког деловања британске владе, која се обавезала на циљеве Декларације о отвореној влади, с једне стране, а на домаћем плану упорно настоји да судским поступцима заустави обелодањивање појединих докумената, с друге стране. Представници организације *Access Info* оштро критикују садржај оснивачког документа Партнерства за отворену владу и озбиљно оспоравају чак и искреност националних влада у погледу обавеза које проистичу из учешћа у овој глобалној иницијативи. Примера ради, извештавање о напретку у испуњавању преузетих обавеза заснива се на показатељима учинка које одаберу саме владе, што практично одриче прокламовано својство независности извештавања.¹⁰⁷⁹ Врло је вероватно да ће свака влада одабрати показатеље који јој иду у прилог, чиме се обесмишљава и основни циљ иницијативе да подстакне позитивне промене.

Чврста испреплетаност политичке воље са постојаним гајењем културе тајности рада јавне управе најјасније се види у подручју судара права на приступ информацијама и политике заштите поверљивих информација. У околностима појачане секуритизације јавних политика у постиндустријским демократијама легитимисане борбом против тероризма и осталих тзв. неконвенционалних претњи људској и националној безбедности, владе САД и других постиндустријских демократија реформисале су законодавство у области заштите поверљивих информација и увеле обавештајне методе и технике и у јавне политике где оне никада нису биле примењиване (у виду криминалистичко-обавештајног рада).¹⁰⁸⁰ Поверљива природа обавештајног рада у споју са проширењем домена класификације службених података и поштравањем мерила поверљивости, ограничили су подручје рада јавне управе у којем грађани могу да несметано уживају право на приступ информацијама. Образложење је пронађено у потреби да се осујети припрема евентуалних будућих терористичких напада тако што ће се поједине врсте информација од јавног значаја изузети од права на приступ, попут планова објеката јавне инфраструктуре и њихове заштите, стамбених зграда итд.¹⁰⁸¹ Поједине мере предузете у покушају да се ефикасно одговори на безбедносне претње контроверзне су са становишта начела

¹⁰⁷⁸ “Open Government Partnership should mark end to ‘transparency hypocrisy’”, 20 September 2011, Access Info, www.access-info.org/en/open-government-data/190-ogp-transparency-hypocrisy, 18/02/2013.

¹⁰⁷⁹ Ibid.

¹⁰⁸⁰ Опширније видети у: Александар Фатић, Срђан Кораћ и Александра Булатовић, *Етика криминалистичко-обавештајног рада*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013.

¹⁰⁸¹ Bill Schrier, “Toads on the Road to Open Government Data”, in: Daniel Lathrop and Laurel Ruma (eds), *Open Government*, op. cit., pp. 308–309.

јавности. Реч је о мерама у распону од уклањања бројних информација и база података са званичних интернет страница органа јавне власти у САД, па до кривичног прогона појединих новинара у Великој Британији и Данској због објављивања информација о активностима владе, за које се испоставило да имају ознаку тајности.

Пошто остваривање начела јавности претпоставља несметано деловање медија као надзорника оних којима је поверено обављање јавних послова, кривични или било који други вид прогона уредника и новинара у крајњој линији представља грубо кршење права на приступ. Утолико треба узети озбиљно у обзир упозорења аналитичара медија, активиста за грађанска права и представника новинарских удружења о штетном дејству политике борбе против тероризма по слободу изражавања мишљења и објективно извештавање о активностима јавне управе.¹⁰⁸²

Ретки су случајеви да су злоупотребе права на приступ откривене, а виновници позвани на одговорност. Веома мали број министара и високих јавних службеника био је током последњих неколико година у више земаља принуђен да поднесе оставку или напусти јавну службу због умешаности у злоупотребу прописа о заштити поверљивих службених информација.¹⁰⁸³

Закључак

Конфучије је учио да искреност и истина чине темељ сваке врлине.¹⁰⁸⁴ Искреност значи да говоримо оно што мислимо и како се осећамо, те да деламо онако како говоримо, односно да поступамо према другима сходно вредностима за које се залажемо и жељама које тежимо да остваримо. Утолико је искреност тесно повезана са идејом истине којом, у најширем смислу, обухватамо својство исказа чије је значење подударно са чињеницама које описује. Мисли, говор и дела искрене и истинољубиве особе требало би да се увек не само међусобно подударају, већ и да све оне одговарају истини. Из свакодневице друштвених односа знамо да су

¹⁰⁸² Agnes Callamard, "Towards a Third Generation of Right to Freedom of Information Activism", paper presented at the UNESCO World Press Freedom Day, 3 May 2008, Maputo, www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/WPFD2009/pdf/wpfd2008_A+Callamard+background+paper.pdf, pp. 7–8.

¹⁰⁸³ David Banisar, *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*, op. cit., p. 30.

¹⁰⁸⁴ Наведено према: Richard Alan Krieger, *Civilization's Quotations: Life's Ideal*, Algora Publishing, New York, 2002, p. 85.

искреност и истинољубље особине људског карактера вредне хвале зато што су предуслов комуникације засноване на емпатичкој повезаности, која омогућава да исправно протумачимо и схватимо осећања и потребе других чланова заједнице. Неискреност и прибегавање полуистинама и лажима у друштвеним односима тешко да воде уважавању других људи као равноправних и једнако вредних бића. Напротив, такво поступање је морално погрешно јер друга људска бића третира као пуке објекте, неживе ствари које нису вредне да се о њима размишља у категоријама добра и зла.

Јавни службеник као члан политичке заједнице којем је поверено професионално старање о општем добру према људима поступа као према „предметима” увек када је неискрен – било да крије или прећуткује истину или саопштава неистину о учинку свог рада. Утолико се може рећи да пракса непоштовања начела јавности рада јавне управе у суштини представља низ моралних прекршаја, а тиме крупну повреду стандарда етике јавне управе. Због тога се чини оправданом претпоставка да је стварање и јачање окружења погодног за морално исправно поступање јавних службеника могуће само ако су ваљано осмишљена и спроведена нормативна и институционална решења усмерена на осигурање поштовања начела јавности у раду јавне управе.

Анализа нормативних и институционалних оквира за остваривање права на приступ информацијама у постиндустријским демократским порецима није дала једнозначан одговор на питање да ли су створене све неопходне претпоставке за доследно придржавање етичких стандарда у професионалном обављању јавних послова. Све анализиране земље су током протекле декаде у значајној мери ускладиле национална законодавства са глобалним општеприхваћеним стандардима у свим важним елементима – корисника и обвезника права, опсега и административног поступка остваривања права. Ипак, постоје три крупне слабости које на дужи рок могу да погодују ширењу морално погрешног понашања у јавној управи. Прво, чињеница да највећи број земаља није изричито признао право на приступ као уставну категорију, смањује могућности делотворне заштите овог права пред судом у жалбеном поступку покренутом због одбијања да се пружи увид у тражену информацију. Свакако да нису исте последице по остваривање права на приступ ако суд његово непоштовање третира као пуку повреду административног поступка и ако сагледава ширу перспективу демократске улоге коју ово право има у модерној политичкој

заједници. Друго, у највећем броју националних закона су широко дефинисани легитимни интереси који се узимају као изузеци од остваривања права на приступ информацијама, што отвара велике могућности у погледу проналажења привидно законитог основа за одбијање захтева за приступ. Треће, национални прописи о заштити поверљивих информација, посебно у области методологије класификације службених докумената, и даље су суштински неусклађени са захтевима које поставља остварење транспарентности, посебно у оном делу јавне управе којем су поверена снажна извршна овлашћења за продор у подручје приватности. Циљеви и разлози борбе против тероризма и осталих неконвенционалних видова претњи националној безбедности већ су у појединим земљама довели до назадовања у нормативном уређењу права на приступ информацијама од јавног значаја. Измене и допуне дела националних закона и подзаконских аката спроведене су супротно међународним стандардима ради додатног ограничавања права на приступ у подручјима јавне политике наводно рањивим на евентуалне терористичке нападе.

Начело јавности као предуслов изградње и очувања етичког окружења у јавној управи остварује се и посредством нормативних и институционалних претпоставки за праксу објављивања информација о раду јавне управе. Будући да национални прописи у највећем броју постиндустријских демократија препознају глобални стандард у погледу обавезе органа јавне власти да објављују информације, усвојене су и спроведене мере у правцу развоја „електронске владе”. Сви организациони делови јавне управе сада имају интернет презентације на којима нуде обиље информација о свом раду и аутоматизовано пружање појединих јавних услуга. Примена информационих и комуникационих технологија вишеструко је олакшала јавној управи да делотворно и ефикасно задовољи потребе грађана као контролора власти за увидом у информације од јавног значаја и да поједностави комуникацију између јавних службеника и грађана као корисника јавних услуга. Успостављање електронског окружења у подручју јавних набавки допринело је повећању нивоа транспарентности тендерског поступка као традиционално осетљивог на појаву корупцијских образаца понашања. Све развијене земље законски су предвиделе објављивање информација о тендерском поступку, мада је само незнатан број држава искорачио напред и то учинио и са информацијама о томе шта се дешава након његовог спровођења – што је такође једна од жаришних тачака у злоупотребама јавних набавки. Постојан раст броја грађана који користе Интернет у

развијеним земљама вероватно ће, посматрано на дужи рок, свести на најмању могућу меру ризик од кршења етичких стандарда у „шалтерским” трансакцијама јавне управе са грађанима.

Упркос благотворном утицају на оснаживање радног окружења подстицајног за морално исправно делање јавних службеника, предности електронске владе могле би да буду ограничене из најмање три разлога. Прво, постојање тзв. дигиталног јаза, проузрокованог релативно великим процентом грађана који још увек не користе лични рачунар и/или немају приступ Интернету, доводи у питање равноправност различитих друштвених слојева и стварне могућности значајног дела становништва да прати и контролише рад јавне управе – поред добре воље да активно учествује у јавним пословима. Друго, обиље информација у поседу јавне управе које се увећава из дана у дан постепено добија обележје непрегледности и тиме драстично смањује способност просечних корисника Интернета да пронађу жељене информације. Несналажење у претрази интернет презентација претрпаних информацијама извесно ће демотивисати грађане који иначе нису вешти у руковању личним рачунаром. Треће, остаје нерешен проблем објављивања поверљивих информација у поседу организационих делова јавне управе са осетљивим безбедносним функцијама, које упркос напредним техничким могућностима објављивања скоро у реалном времену прете да заувек остану „слепа мрља” транспарентности.

Материјални и људски ресурси намењени успостављању и развоју електронске владе у једној политичкој заједници критичан су фактор за већу доступност информација о раду јавне управе, па се по обиму улагања у електронску владу може посредно проценити да ли у некој земљи влада заиста намерава да повећа ниво транспарентности или је реч само о помодном симулирању отворености за иновације политичког инжењеринга.¹⁰⁸⁵ Слично се може тврдити и за неоправдан изостанак поправљања и унапређења система руковања службеним документима, који може да буде додатна препрека уживању права на приступ ако онемогућава ваљану претрагу докумената. Чак и да постоји сагласност унутар владајуће елите о развијању технолошке основе за побољшање руковања службеним документима, објављивања информација и аутоматизације управних поступака, могућ је прикривени „лудистички” отпор јавних службеника према већем увођењу нових технологија

¹⁰⁸⁵ Jerri Killian, “The Missing Link in Administrative Reform: Considering Culture”, op. cit., p. 58.

искључиво мотивисан страхом од губитка радног места. Наведени проблеми указују на то да је немогуће осигурати етичко поступање јавних службеника без јасно изражене административне и политичке воље да се начело јавности систематично угради у политичке одлуке – једнако на стратешком и оперативном нивоу.

У пракси анализираних постиндустријских демократија одсуство административне воље појављује се најчешће у виду прећутног одбијања да се одговори на захтев за приступ информацији од јавног значаја, већег кашњења да се захтев обради, различитог административног третмана истоветних захтева, позивања на наводне или стварне непрецизности садржане у захтевима као разлог да се онемогући увид у тражену информацију, пружања на увид делимичне или непотпуне информације или покушаја да се наплати већа накнада за приступ информацији. Скривена намера јавних службеника која лежи у позадини сваког од наведених начина осујећења у уживању права на приступ, своди се на демотивисање грађана како би одустали од намере да дођу до жељене информације, чије је задржавање из неког разлога веома важно за оне који је у јавној управи поседују. За тражиоца информације исход мањка административне воље да се начело јавности поштује у конкретном случају обично значи упућивање на жалбени поступак пред неким независним телом или покретање поступка пред судом. Анализа националних прописа показала је да начин на који је уређен поступак остваривања права на приступ отвара простор за ометање тражиоца информације законским средствима, и то ослањањем јавних службеника на дуго трајање жалбеног поступка пред различитим органима и инстанцама. Онемогућавањем да га остваре у конкретном случају, грађанима се заправо посредно и прећутно одриче једно право зајамчено уставом и законом.

Одрицање права на приступ као једног од начина остварења начела јавности није производ самовоље усамљених службеника, него је последица дејства политичке воље на административну, с једне стране, и узајамног дејства организационе културе и административне воље, с друге стране. Оживљавањем значаја тајности као основног културног кôда бирократског етоса, које се одвијало упоредо са секуритизацијом јавних политика оправданом племенитим и морално вредним циљем успешног узвраћања претњама националној безбедности, владе развијених земаља поново су пореметиле равнотежу колико-толико успостављену између тежње за ширењем подручја заштите поверљивих информација и освајања простора за несметано уживање права на приступ информацијама. Придавањем важности

безбедности на рачун људских и грађанских права, политичка воља као да је дала за право бирократској инерцији, отеловљеној у преовлађујућем ставу јавних службеника да треба примене прописе о приступу информацијама само уколико су на то приморани спољним околностима.

Чињеница да висок степен прозирности рада јавних службеника омогућује грађанима да лакше примете грешке и морално погрешно понашање, врло вероватно је узрок слабе воље да се доследно примењује начело јавности. У игри „мачке и миша”, коју највише намећу организације грађанског друштва и медији, руководиоци и службеници покушавају да избегну „мишоловке” и прикрију евентуално коруптивно, друго неодговорно или само несмотрено поступање, задржавањем информација или ометањем приступа информацијама.¹⁰⁸⁶

Секуритизација јавне политике додатно је током протекле декаде допринела јачању напетости и подозривости јавних службеника према новинарима и активистима организација грађанског друштва, иако они кроз извештавање и грађанске акције могу да јавности представе успехе јавне управе. Гледано из перспективе јавних службеника, описана „игра” је делом неправична јер наглашава искључиво случајеве кршења етичког кодекса, док добре резултате рада јавне управе углавном ставља у запећак. Поред тога, бројни проблеми са којима се грађани суочавају на путу ка подизању или очувању општег нивоа квалитета живота често настају услед деловања моћних актера из приватне сфере – попут великих банака и корпорација, па самим тим нису непосредно повезани са учинком рада јавне управе. Реч је о друштвеним актерима чије деловање није предмет права на приступ информацијама, па у значајном делу остаје скривено од очију јавности.

Истини за вољу, признање права на информације од јавног значаја и њихово редовно објављивање на Интернету донело је грађанима увид у рад јавне управе далеко већи од онога што су њихови преци икада раније могли да знају о томе шта су радили тадашњи владар и дворски чиновници. Грађани могу да буду задовољни, јер је тиме посредно у значајној мери смањена могућност за масовно драстично одступање од етике јавне управе. Ипак, узајамне везе између корупцијских образаца понашања, прибегавања тајности и поштовања транспарентности анализирани на случајевима откривених озбиљнијих видова кршења етичких стандарда, сведоче да јавни

¹⁰⁸⁶ Archon Fung and David Weil, “Open Government and Open Society”, in: Daniel Lathrop and Laurel Ruma (eds), *Open Government*, op. cit., pp. 106–112.

службеници и њихови руководиоци свесно прикривају постојање или одбијају да пруже увид у сва документа са информацијама које би могле да, посредно или непосредно, послуже као доказ о морално погрешном поступању у обављању поверених јавних послова. Утолико се чини да уверење да се доследно придржавање етичких стандарда може осигурати тако што ће се начело јавности остваривати поступком приступа информацијама, у дигиталном добу заправо представља анахронизам. Грађанин захтева увид у информацију од јавног значаја, а јавна управа му једноставно одобрава или одбија приступ у том појединачном случају, односно она, према скоро свим националним нормативним регулативама, нема обавезу да обелодани и јавности дистрибуира информацију коју је дала на увид појединачном тражиоцу. На тај начин, јавна управа може да селективно објављује само информације које потврдно говоре о радном учинку, а да покуша да прикрије све остале информације, односно да их пружи на увид тек ако и када је неко на то формално принуди.

За разлику од реактивног приступа који иде уз садашњи концепт подношења захтева за увид у информације, примена концепта електронске управе претпоставља активан приступ јавне управе према остваривању права јавности да зна. На пример, јавна управа би требало не само да свакодневно обелодањује нове информације о свим текућим јавним пословима, већ и да омогући грађанима већу приступачност различитих интернет оруђа за претраживање база података, анализу и разумевање информација од јавног значаја. Информациона и комуникациона технолошка достигнућа омогућују да се дословно сваки документ који настане као производ обављања неког јавног посла у веома кратком времену објави на одговарајућој званичној интернет страни. Због тога нема разумног оправдања да се и даље избегава потпуно објављивање свих информација које не подлежу посебној регулативи о заштити поверљивости. Једино прихватљиво образложење могу да буду тешкоће у преображају радних навика повезаних са аналогним технологијама, пошто велики број јавних службеника припада генерацијама које нису одрасле уз лични рачунар и Интернет.

Обављање радних задатака уз пуно поштовање етичких стандарда који важе за јавну управу мора да буде прозирно, једнако као што у обичном животу морално исправно поступање према другој особи мора да буде у духу искрености и истинољубивости. Руководиоци и службеници који часно обављају поверене дужности немају разлога

да од грађана крију информације из делокруга рада, а посебно не информације о резултатима рада, на основу којих јавност треба да оцени да ли је и у којој мери ваљано спроведена усвојена јавна политика. Политичка воља која би законодавним реформама сузила подручје јавних послова у којима се информације третирају као поверљиве и недоступне јавности и побољшала општи ниво транспарентности, јасно би ставила до знања да ће почети да спутава традиционалну бирократску инерцију у погледу тајности рада. Опстанак културе тајности у вођењу јавних послова не значи ништа друго до остављање слободног простора за пристрасност у одлучивању мотивисану корупцијом. Чиновник који гаји уверење да је радно место у јавној управи својеврсно приватно „добро” погодно за стицање личне користи, тешко да ће водити послове на јаван начин. Напротив, велика је вероватноћа да ће предузети све што је у његовој моћи како би прикрио незаконите радње и тиме избегао да положи рачун за штету нанету општем интересу. Примера ради, недоступност информација о начину трошења буџетских средстава најчешће води расипништву и неконтролисано одливу новца грађана на приватне рачуне учесника у корупцијским мрежама. Према је дуготрајан и „дубински” процес са неизвесним исходом, напуштање културе тајности као „мета-норме” рада јавних службеника и охрабривање искрене привржености начелу јавности мора да почне преображајем постојеће организационе културе јавне управе као целине и сваког од њених организационих делова понаособ.

ЧЕТВРТИ ДЕО:

**Спољни контролни механизми
рада јавне управе**

Модерна демократска држава почела је у првим деценијама двадесетог века да мерама јавне политике више задира у свакодневни живот преко све разгранатијег и обимнијег чиновничког апарата. Ново доба засновано на масовној производњи осликаној у покретним фабричким тракама и све сложенијим и гломазнијим машинама, донело је са собом метафору о односу грађана и бирократије као контрапункту живог, духовног и имагинарног, на једној страни, и дехуманизованог, материјалног и рационалног, на другој страни. Премда је футуризам као правац у уметности настао на предратном оптимистичком слављењу достигнућа технике, културно-технички контрапункт брзо је постао једна од омиљених и неисцрпних тема бројних уметничких, књижевних и научних дела. Да подсетимо само на Чаплинов духовит приказ фабричког радника на покретној траци (у филму *Модерна времена*) и антиципирајуће неспокојство антиутопијске будућности којим одише *Метрополис* Фрица Ланга. Из перспективе проучаваоца државе и њених институција са краја деветнаестог и почетка двадесетог века, Макс Вебер је упозорио да је свет ухваћен у замку еволуције бирократске машинерије, те да се не поставља питање како да је унапредимо и убрзамо, него како да јој се супротставимо да бисмо „сачували делић човечанства од уситњавања душе, од врхунског мајсторства бирократског начина живота”.¹⁰⁸⁷

Очување и јачање интегритета јавних службеника не би смело да се сведе само на усвајање и примену етичког кодекса и успостављање механизма интерне контроле, транспарентности и дисциплинског кажњавања. Унутрашњи механизми контроле деловања јавне администрације не могу довољно ефикасно да остваре циљеве без потпоре паралелних механизма независне, спољне контроле. Због тога добро осмишљена антикорупцијска политика мора да претпостави постојање заокруженог система институција које – гледано понаособ и као целина – треба да створе административно окружење погодно за морално исправно обављање јавних послова. Систем институција требало би да на кохерентан и складан начин спроводи појединачне антикорупцијске мере и јача примену етике јавне управе у свакодневном одлучивању.¹⁰⁸⁸

Све постиндустријске демократије имају развијен институционалан механизам за контролу рада јавне управе који спаја надлежности више засебних државних органа.

¹⁰⁸⁷ Наведено према: Robert Gregory, “New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting?”, op. cit., p. 238.

¹⁰⁸⁸ “Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, op. cit., p. 66.

Реч је о надзорној улози институција и тела који делују ван оквира извршне власти – попут парламента, омбудсмана, државних ревизора и правосуђа – или су као полиција део извршне власти али имају функцију очувања правног поретка и заштите живота, људских права и јавних добара од различитих видова криминала.¹⁰⁸⁹

4.1. Политика кривичног прогона и кажњавања

Прва асоцијација на мере за сузбијање корупције и других облика морално погрешног понашања је одмазда, која је уређена одредбама кривичног законодавства и поверена органима јавне власти у чијој се надлежности налазе откривање, гоњење и процесуирање кривичних дела. Полиција, тужилаштво и судови решавају само случајеве одступања од кодекса јавне етике у којима је теже прекршен закон и изазвана већа штета за јавну имовину и интересе, односно почињено дело за које је запређена затворска казна. Полиција и правосуђе делују, на први поглед, репресивно према починиоцима, али њихов ефикасан и брз рад требало би да на дужи рок има превентивну улогу јер би функционере и чиновнике склоне злоупотребама требало да одвраћа од кршења етичких стандарда.

Студије о одвраћајућем утицају казне на потенцијалне починиоце тзв. криминала белог оковратника не дају једнозначан одговор о успеху строге казнене политике у пракси. Премда није успостављена чврста емпиријски заснована корелација између политике затворског кажњавања и нивоа рецидивизма код криминала белог оковратника, у академској литератури је и даље присутна претпоставка да ова категорија починилаца кривичних дела ипак далеко више губи одласком у затвор од тзв. обичних криминалаца.¹⁰⁹⁰ Јавни службеник који почини кривично дело са елементима корупције слањем на издржавање затворске казне губи друштвени положај и углед, материјалну обезбеђеност и изложен је далеко већој осуди непосредног окружења и шире заједнице, него што је то случај са типичним актером тзв. уличног криминала који по правилу припада нижем друштвеном слоју, поседује минималне ресурсе и слаб углед. Због тога ћемо у овом истраживању као основану

¹⁰⁸⁹ Ibid., p. 62.

¹⁰⁹⁰ David Weisburd, Elin Waring, and Ellen F. Chayet, *White-Collar Crime and Criminal Careers*, op. cit., p. 92.

претпоставку узети тврдњу да политика кривичног прогона и кажњавања има значајну улогу као један од механизма спољне контроле стања интегритета јавне управе.

4.1.1. Пријављивање кривичног дела

Руководећи слој јавне управе има највећу одговорност у подношењу кривичних пријава против јавних службеника који су теже прекршили етички кодекс. Полиција и тужилаштво делују тек када неко пријави да сумња или да има доказе да је извршено кривично дело. У јавној управи, тај „неко” је према логици управљања непосредни руководиоца организационе јединице где је запослен починилац кривичног дела. Због тога је у САД прописана дужност самих организационих делова јавне управе да, уз савет генералног инспектора за етику, одмах реагују у случају да дође до кршења прописа или етичких стандарда који улазе у опис кривичних дела. У свим постиндустријским полиархијама је као опште правило прописана законска обавеза руководиоца и обичних јавних службеника да пријаве кривично дело за које су сазнали обављањем професионалних задатака у оквиру поверених надлежности.

Пријављивање починиоца кривичног дела као први корак у репресивној контроли интегритета јавне управе може да буде условљено општим квалитетом политике управљања људским ресурсима. Несавестан руководиоца, чак када није и сâм умешан у откривено кривично дело, може ради очувања личног професионалног и менаџерског угледа код својих претпостављених да заташка случај и само дисциплински казни починиоца, уколико је уверен да постоји велика вероватноћа да то нико споља неће открити. Овде нећемо разматрати улогу „дувача у пиштаљку” у пријављивању кривичних дела колега или руководиоца, будући да је о томе већ било речи у претходном делу овог рада. Само ћемо напоменути да међународни правни инструменти предвиђају обавезу земаља потписница да у домаће законодавство уграде механизам заштите особа које у доброј вери и са разумном основом надлежним државним органима пријаве кривично дело са елементима корупције.¹⁰⁹¹

¹⁰⁹¹ “United Nations Convention Against Corruption”, Article 33, *op. cit.*, p. 26; “Criminal Law Convention on Corruption”, Article 22, Council of Europe, 27 January 1999, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>.

Кривични прогон корумпираних руководилаца са средњег и нижег нивоа хијерархије и обичних службеника практично је условљен вољом највиших челника јавне управе и ресорних министара да доследно спроведу мере антикорупцијске политике. У земљама где је присутан висок степен политизације врха јавне управе, мало је вероватно да ће кривични прогон бити изабран као оруђе сузбијања кршења етичких стандарда. Када су починиоци из редова високих јавних службеника, односно руководећег слоја јавне управе, страначка или било која врста интересне повезаности са политичком елитом може да пресудно отежа истрагу и ток судског поступка, па чак и изрицање осуђујуће пресуде.

Посматрано са становишта прибављања судски ваљаних доказа о извршеном делу са елементима корупције, пријављивање наилази на објективну препреку у виду чињенице да утврђивање кривичне одговорности јавног службеника није увек једноставно и праволинијско. Тежи облик кршења стандарда етике јавне управе може да буде последица низа лоших одлука усвојених у дугом временском раздобљу (нпр. током више година) или је производ деловања читаве мреже корумпираних руководилаца и службеника, па није увек могуће тачно одредити меру појединачне кривице. Појединачну кривицу је посебно тешко доказати руководећим члановима коруптивне мреже који имају високе положаје у јавној управи, јер се најчешће они лично не појављују као извршиоци конкретних незаконитих радњи. Због тога ће се чак и веома савестан руководилац двоумити да ли да пријави наводног починиоца неке злоупотребе јавног овлашћења увек када није могуће ни материјално доказати нити разумно претпоставити везу јавног службеника са извршеним кривичним делом.

4.1.2. Мере делотворног кривичног прогона

Конвенција УН против корупције као најважнији међународни правни инструмент у области сузбијања морално погрешног понашања у јавном сектору поставља глобалне стандарде у погледу институционалног организовања и координисања мера за успешан кривични прогон и кажњавање као дела националне антикорупцијске политике. Поред увођења кривичних дела са елементима корупције дефинисаних одредбама Конвенције у домаће кривично законодавство, свака држава потписница је дужна да установи одговарајућу равнотежу између имунитета и могућности

делотворног спровођења истраге, подизања оптужнице и суђења јавним функционерима и службеницима, као и да установи поступак за удаљавање из службе или суспензију оптуженог јавног службеника, узимајући у обзир поштовање претпоставке невиности.¹⁰⁹²

Систематична борба за сузбијање корупције и осталих тешких облика кршења етике јавне управе претпоставља осмишљавање и примену више различитих мера, чије је спровођење у надлежности кривичног правосуђа. Откривање кривичних дела са елементима корупције отежано је због тајне природе коруптивног односа, који се успоставља ван домета јавности. Својеврсна завера ћутања између корумпираног и онога ко корумпира утемељена је на обостраној користи, те стога додатно смањује вероватноћу непосредног откривања корупцијског обрасца понашања у професионалном обављању јавних послова. Зато Конвенција УН против корупције и друге релевантне међународне конвенције прописују обавезу држава потписница да усвоје мере усмерене на охрабривање актера кривичних дела са елементима корупције да истражним органима пруже информације које могу да помогну у истрази, извођењу доказа, хапшењу осталих починилаца и одузимању средстава стечених кривичним делом.¹⁰⁹³ Државе заузврат дају имунитет од кривичног гоњења или предвиђају блаже санкционисање оптуженика који у значајној мери помогну у истрази или кривичном гоњењу.

Успостављање делотворног механизма заштите сведока, стручњака у својству вештака и жртава следећа је системска мера која треба да доведе до успешне завршнице кривичног прогона. Ефикасна заштита од потенцијалне одмазде или застрашивања сведока, жртава и стручњака који сведоче у вези са кривичним делима са елементима корупције, те њихове породице, родбине и других блиских особа, неопходна је како би се осигурало извођење доказа у судском поступку сведочењем. Тамо где нема ефикасне заштите тешко је замислити да ће сведок као обичан грађанин, без икакве друштвене и политичке моћи, изнети тврдње које могу да доведу до осуђујуће пресуде јавним функционерима и службеницима. Високи јавни службеници не губе друштвени статус и пратећу моћ упоредо са чином хапшења,

¹⁰⁹² “United Nations Convention Against Corruption”, Article 30, *op. cit.*, pp. 22–23.

¹⁰⁹³ “United Nations Convention Against Corruption”, Article 37, *op. cit.*, p. 27. Остале важне конвенције су: “Criminal Law Convention on Corruption”, Article 22, *op. cit.*; “United Nations Convention against Transnational Organized Crime”, Article 26, United Nations, 10 November 2000, www.un-documents.net/uncatoc.htm.

већ и из притвора могу да утичу на власт – посебно ако би суђење могло да разоткрије шири круг саучесника и тако нанесе штету нпр. њиховим колегама и претпостављенима. Зато међународне конвенције уводе обавезу утврђивања процедура за физичку заштиту сведока, жртава и стручњака-вештака, попут релокације и забране или ограничења објављивања информација о њиховом идентитету и пребивалишту, као и утврђивање процедура које ће омогућити безбедно сведочење, као што је примена комуникационе технологије (нпр. видео-конференцијске везе).¹⁰⁹⁴

Дуго се воде расправе у академским и практичарским круговима о стварном успеху затворских и новчаних казни као чиниоца који одвраћа потенцијалног починиоца од извршења неког од кривичних дела са елементима корупције. Вишедеценијско искуство кривичног правосуђа развијених земаља у борби против корупције у јавном сектору и организованог криминала показало је да виновници ових врста кривичних дела као највећу претњу виде могућност да их држава лиши уживања у незаконито стеченој имовини, а не могућност да оду на одслужење затворске казне. Јавни службеник свесно ступа у корупцијски однос и крши етичке стандарде са планом да злоупотребом поверених јавних овлашћења обезбеди корист за себе и своје најближе. Извесно је да би чиновник био прилично демотивисан да поступа морално погрешно када би са сигурношћу знао да ће бити откривен, ухваћен и лишен криминалног профита.

Прописана затворска казна као самосталан чинилац у извесној мери може да делује обесхрабрујуће уколико њена значајна висина сама по себи представља велики „трошак” за извршиоца. Распон затворских и новчаних казни предвиђених за кривична дела са елементима корупције варира од једне до друге развијене земље и прилично је широко одређен. Највиша горња граница предвиђена је Кривичним законом САД и износи 15 година затвора (новчана казна до троструке новчане вредности незаконито стечене користи) и у Канади где износи 14 година.¹⁰⁹⁵ Велика Британија, Аустралија и Француска су прописале максималну казну затвора до 10 година – без границе за новчану казну за физичка лица у случају ВБ, до 120.000 евра

¹⁰⁹⁴ “United Nations Convention Against Corruption”, Article 32, *op. cit.*, pp. 25–26; “Criminal Law Convention on Corruption”, Article 22, *op. cit.*; “United Nations Convention against Transnational Organized Crime”, Articles 24 & 25, *op. cit.*

¹⁰⁹⁵ “Title 18: Crimes and Criminal Procedure”, Part I: Crimes, Chapter 11: Bribery, graft, and conflicts of interest, <http://uscode.house.gov/download/pls/18C11.txt>; “Criminal Code”, R.S.C., 1985, c. C-46, Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-46.pdf>, pp. 149–153.

у Аустралији и до 150.000 евра у Француској – док су најниже максималне казне предвиђене кривичним законодавством Немачке (до пет година), Холандије (до четири), Норвешке (до три) и Шведске (до две године).¹⁰⁹⁶ Најшири прописани распон у кажњавању има Аустрија – од шест месеци до десет година, у зависности од висине незаконито стечене користи.¹⁰⁹⁷ У највећем броју наведених земаља предвиђене су додатне казнене мере – забрана бављења професионалним радом и одузимање појединих грађанских права.

Будући да свако имовину сматра једним од основних егзистенцијалних ресурса, међународни документи који постављају стандарде у области борбе против корупције и организованог криминала предвиђају замрзавање (заплену) и конфискацију као две основне мере спречавања извршиоца кривичног дела да ужива у неморално стеченој имовини. Замрзавање представља привремену забрану преноса, претварања, располагања или преметања имовине или привремено чување или контролу имовине на основу наредбе суда или другог надлежног органа, док је конфискација трајно лишавање имовине на основу наредбе суда или другог надлежног органа.¹⁰⁹⁸

Имовина стечена кривичним делом може да се одузме спровођењем судског (кривичног или парничног) или административног поступка. Одлука о одузимању незаконито стечене имовине доноси се у кривичном поступку покренутом, вођеном и окончаном осудом лица оптуженог за кривично дело са којим је имовина повезана. Предлог за одузимање криминалне имовине представља посебну тачку оптужнице, при чему је, за разлику од одлуке о кривици која мора бити доказана ван разумне сумње, за доказивање криминалног порекла имовине довољна претежност доказа.¹⁰⁹⁹ Парнични поступак може да покрене јавни тужилац ради доношења судске одлуке

¹⁰⁹⁶ “Criminal Code Act 1995”, Act No. 12 of 1995 as amended up to Act No. 170 of 2012, Australia, www.comlaw.gov.au/Details/C2013C00006; “The General Civil Penal Code”, Act of 22 May 1902 No. 10, as amended by Act of 21 December 2005 No. 131, Kingdom of Norway, www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19020522-010-eng.pdf; “The Penal Code”, Kingdom of Sweden, www.government.se/content/1/c6/02/77/77/cb79a8a3.pdf; “Anti-Bribery and Corruption Laws: An International Guide”, CMS Legal Services EEIG, August 2011, www.cms-cmck.com/Hubbard.FileSystem/files/Publication/e3ca4c34-f31c-4e69-9ca9-01000b628b26/Presentation/PublicationAttachment/2e7a1cc4-22b6-4327-b4c0-0434b2ea7417/Anti-bribery%20and%20corruption%20laws%20guide.pdf, pp. 4, 18, 23–24.

¹⁰⁹⁷ “Anti-Bribery and Corruption Laws: An International Guide”, op. cit., p. 32.

¹⁰⁹⁸ Robert Golobinek, “Financial Investigations and Confiscation of Proceeds from Crime: Training Manual for Law Enforcement and Judiciary”, Council of Europe and European Union, 2006, www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/specialfiles/CARPO-ManualFinInv_eng.pdf, p. 12.

¹⁰⁹⁹ Горан Илић, „Одузимање имовине стечене криминалом”, *Ревизија за безбедност*, год. II, бр. 5, мај 2008, стр. 8–9.

којом ће бити утврђено незаконито порекло одређених добара или околност да су била коришћена као средство незаконитих активности или активности које би вероватно довеле до стицања одређених добара или чињеница да су се два или више лица удружила у циљу вршења незаконитих активности, а знала су или су морала знати, да би њихово деловање очигледно имало штетне последице по јавни интерес. Одузимање имовине стечене кривичним делом у административном поступку одвија се у САД приликом наплате пореза и у оквиру борбе против прања новца, док у Француској административно може да се одузме незаконито стечена имовина тек након изрицања осуђујуће пресуде власнику те имовине.¹¹⁰⁰

Зато међународни стандарди препоручују државама да предвиде нормативне и институционалне претпоставке за одузимање средстава стечених кривичним делима са елементима корупције или имовине чија вредност одговара вредности тих средстава и имовине, опреме или других средстава која се користе или су намењена за коришћење у кривичним делима.¹¹⁰¹ Држава је дужна да предузме мере за идентификацију, трагање за, замрзавање или заплону имовине стечене кривичним делом, а када је она делом или у целини преображена или пребачена у другу имовину онда и та, нова имовина подлеже мерама конфискације. Када су помешани делови законито и незаконито стечене имовине, укупна имовина подлеже конфискацији до процењене вредности измешаних средстава стечених извршењем кривичних дела. Такође, приход или неке друге користи проистекле из имовине стечене незаконитим активностима подлежу мерама одузимања. Свака држава треба да овласти судове или друге надлежне органе да наложе да се банкарски, финансијски и пословни подаци ставе на располагање или заплене.¹¹⁰² Међународни стандарди предвиђају и пребацивање терета доказивања законитог порекла имовине која подлеже конфискацији на починиоца кривичног дела.¹¹⁰³

¹¹⁰⁰ Ibid., стр. 11.

¹¹⁰¹ “United Nations Convention Against Corruption”, Article 31, op. cit., pp. 24–25; “Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime”, Articles 2–6, Council of Europe, 8 November 1990, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/141.htm>; “Criminal Law Convention on Corruption”, Articles 13 & 23, op. cit.; “United Nations Convention against Transnational Organized Crime”, Articles 12 & 14, op. cit.

¹¹⁰² “United Nations Convention Against Corruption”, Article 31, op. cit.; “Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime”, Article 4, op. cit.; “Criminal Law Convention on Corruption”, Article 23, op. cit.; “United Nations Convention against Transnational Organized Crime”, Article 12, op. cit.

¹¹⁰³ “United Nations Convention against Transnational Organized Crime”, Article 12, op. cit.

4.1.3. Институције кривичног правосуђа

Успешно спречавање и сузбијање тешких облика нарушавања етике јавне управе није могуће без сарадње између полиције, тужилаштва, судова и осталих државних органа у чијој надлежности се налази откривање и кривични прогон злоупотреба јавних овлашћења. Према одредбама Конвенције УН против корупције, међуинституционална сарадња треба да се одвија у подручју обавештавања о почињеном кривичном делу са елементима корупције и пружање свих потребних информација о почињеном кривичном делу органима кривичног правосуђа.¹¹⁰⁴

Полиција представља једну од виталних јавних служби јер се у њеној надлежности налазе задаци очувања правног поретка и заштите живота, људских права и имовине грађана од различитих видова криминалитета. У највећем броју земљама чланицама OECD, за теже облике кршења етичких стандарда који обично са собом носе кршење кривичног закона, предвиђено је да полиција спроводи истрагу по налогу тужилаштва опште надлежности.¹¹⁰⁵ То значи да полиција и тужилаштво кривично гоне и процесуирају јавне службенике без обзира на којем нивоу власти се налази организациони део где су запослени. Ипак, у САД се у околностима постојања сукоба надлежности двају или више окружних тужилаштава или крупних случајева корупције чији су виновници високи јавни службеници или изабрани функционери, истрага поверава Јединици за јавни интегритет (*The Public Integrity Section*) при Кривичном одељењу Министарства правде са надлежношћу на свим нивоима власти.¹¹⁰⁶ Јединица има искључиву надлежност за спровођење истраге у случајевима постојања основане сумње у кривично дело почињено током примене јавних овлашћења, надзор кривичног прогона кривичних дела везаних за изборни процес и пружање савета и експертисе осталим тужиоцима и истражитељима. Јавна тужилаштва су у највећем броју развијених демократија самостална у раду, мада у појединим државама попут Јапана, министар правде може да интервенише у истрази.

Специфична надлежност и овлашћења полиције и тужилаштва у откривању, сузбијању и спречавању кривичних дела представљају најкритичнију тачку за успех јавних службеника склоних морално погрешном поступању у професионалном обављању јавних послова. Подмићени полицијски службеник или руководиоцац и

¹¹⁰⁴ “United Nations Convention Against Corruption”, Article 38, op. cit., pp. 27–28.

¹¹⁰⁵ “Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, op. cit., p. 59.

¹¹⁰⁶ О Јединици за јавни интегритет више видети на: www.justice.gov/criminal/pin/, 22/03/2013.

тужилац могу бити од вишеструке користи у погледу преноса информација о покретању истрага, току прикупљања доказа и планираним претрагама службених и приватних просторија. Посебно може да буде корисна „услужност” полицијских службеника у техничком ометању спровођења истражних радњи и манипулацији доказима, тако да се наруши њихова употребљивост у судском поступку. У постиндустријским полиархијама способност полиције и тужилаштва да делотворно откривају и истражују кривична дела са елементима корупције пре може бити ограничена прерасподелом буџетских средстава према приоритетима сузбијања одређених врста криминала формулисаним на основу опажања друштвене опасности и штетности. Чак и у богатим друштвима са издашним буџетом за кривично правосуђе, као што је нпр. Норвешка, полиција и тужилаштво се суочавају са недовољним ресурсима за гоњење сложенијих видова корупцијске праксе и финансијског криминала, па се дешава да предмети чекају на истрагу упркос постојању чврстих доказа о починиоцима.¹¹⁰⁷

Конвенција УН против корупције уводи и обавезу држава да оснују посебне организационе јединице у оквиру постојећих органа кривичног правосуђа или нове институције специјализоване за откривање, истраживање и кривични прогон дела са елементима корупције.¹¹⁰⁸ Сврха увођења самосталне антикорупцијске институције као главног државног органа задуженог за откривање, истрагу и кривични прогон починилаца кривичних дела са елементима корупције је претпоставка да ће функционална и стручна специјализација, структурална самосталност и оперативна независност дати боље резултате од државних органа опште надлежности.¹¹⁰⁹ Самосталност и независност у раду у односу на извршну грану власти требало би да антикорупцијској институцији осигурају заштиту од политичких утицаја, посебно у истрагама случајева корупције у које су умешани изабрани јавни функционери и високи јавни службеници. Специјализација препознаје сложеност тешких облика нарушавања етике јавне управе и, следствено томе, потребу јавних службеника којима је поверена борба против корупције да се додатно стручно усаврше и посвете искључиво прогону те врсте кривичних дела. Такође, службеници антикорупцијских

¹¹⁰⁷ “National Integrity System Assessment: Norway”, op. cit., p. 5.

¹¹⁰⁸ “United Nations Convention Against Corruption”, Article 36, op. cit., pp. 26–27.

¹¹⁰⁹ Опширније о сврсисходности оснивања антикорупцијских институција видети у: *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, OECD, 2008, www.oecd.org/corruption/acn/library/39971975.pdf; Luis de Sousa, “Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance”, *Crime, Law and Social Change*, Vol. 53, Issue 1, February 2010, pp. 5–22.

институција имају посебна, шира законска овлашћења како би могли да делотворно прикупљају доказе применом тзв. специјалних истражних техника.

Велика очекивања од оснивања националне антикорупцијске институције усмерена су на свеобухватно унапређење спровођења антикорупцијске политике и то посредством веће отпорности на политичке утицаје и корупцију, решавања проблема координације вертикалним обједињавањем и централизованим прикупљањем криминалистичко-обавештајних података и осталих релевантних информација.¹¹¹⁰ Очекивања до сада нису у већој мери испуњена, о чему сведоче слаби резултати рада антикорупцијских институција у земљама где су основане током протекле декаде.¹¹¹¹

Можда је наведени неуспех један од разлога зашто највећи број развијених земаља за сада није основао јединствен, централизован антикорупцијски орган. Владе појединих постиндустријских полиархија, попут немачке, определиле су се да развијају антикорупцијске капацитете постојећих државних органа, како би избегле стварање додатних слојева јавне управе, преклапање надлежности и опсежну измену законодавства. На пример, у Белгији постоје посебне јединице у оквиру полиције задужене искључиво за откривање и кривични прогон корупције у јавној управи, које поступају по налогу тужилаштва и истражних судија. Разлог за наведено опредељење је становиште да далеко већи утицај на успех у борби против корупције у јавном сектору има политичка воља него изглед институционалног оквира. Поједине чланице ОЕЦД, попут Италије, где постоји више државних органа који имају надлежност у области сузбијања кривичних дела са елементима корупције (полиција, финансијска полиција итд), законодавном реформом уводе јединствену антикорупцијску институцију са истражним овлашћењима.¹¹¹² Део објашњења за одлуку италијанске владе лежи у досадашњем искуству бројних земаља које је показало да су посебне антикорупцијске институције неопходне тамо где би присуство високог нивоа корупције у самим органима кривичног правосуђа осујетило процесуирање јавних функционера и службеника умешаних у корупцију. САД и Велика Британија се наводе као примери земаља у којима би можда требало размотрити оснивање јединствене антикорупцијске институције ради отклањања садашњих дисфункционалности у раду кривичног правосуђа. У САД су федерални

¹¹¹⁰ *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, op. cit., p. 35.

¹¹¹¹ Luís de Sousa, "Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance", op. cit., p. 21.

¹¹¹² Giampaolo Salsi, Marco De Nadai, "The Italian Anti-Corruption Reform: Recent News", 19 November 2012, *JD Supra Law News*, www.jdsupra.com/post/fileServer.aspx?fName=d5239729-35cf-4eea-b436-8a9969e09586.pdf.

органи надлежни за истраге у овој области подложни политичком утицају, који се изражава у виду дискреционог права челника органа кривичног правосуђа да бирају које случајеве ће да истражују и, ако пронађу доказе о незаконитом деловању, да ли ће да покрену кривични поступак. У Великој Британији је неопходно објединити и ефикасно умрежити мноштво самосталних државних органа са истражним и кривичним функцијама који се баве сузбијањем различитих видова злоупотреба јавних овлашћења.¹¹¹³

Судство је грана власти чија је основна улога да решава спорове о праву. Сваки појединац тежи да ступањем у различите друштвене односе оствари личне циљеве засноване на егзистенцијалним и другим интересима, па је природно да повремено дође у сукоб са другим члановима заједнице. Неопходност постојања легитимног ауторитета који уз помоћ норми разрешава сукобе била је препозната још у античко доба, о чему сведочи изрека римског права да „где постоји спор треба тражити и претора (судију)”. У модерном демократски уређеном друштву судство би требало да делује самостално и независно од законодавне и извршне власти, у уставом и законом прописаним границама и уз поштовање принципа једнакости грађана пред судовима и заштите људских права. Улога судске власти посебно је значајна зато што судови старањем о поштовању закона постављају темељ правној сигурности грађана и предузећа.

Подаци садржани у националним статистикама оптужених и осуђених јавних службеника за кривична дела са елементима корупције су тешко упоредиви првенствено због разлика у обухватности кривичноправних дефиниција ове врсте кршења етичких стандарда и временској тачки увођења у национално кривично законодавство. Поред тога, откривени и процесуирани случајеви само дају грубу назнаку о степену присуства корупције у јавном сектору, будући да је реч о обрасцима понашања који се прикривају од колега, претпостављених и јавности. У Финској, једној од држава са најмањим нивоом корупције, у раздобљу од 1990. до 2007. године просечан годишњи број осуђених јавних службеника био је свега пет, наспрам укупно око 720.000 запослених у јавном сектору.¹¹¹⁴ У САД се у раздобљу

¹¹¹³ Опширније у: “Does the UK Need an Anti-Corruption Agency?”, Policy Paper Series, No. 4, www.transparency.org.uk/our-work/publications/10-publications/392-policy-paper-series-4-does-the-uk-need-an-anti-corruption-agency.

¹¹¹⁴ “Corruption and the Prevention of Corruption in Finland”, Ministry of Justice, Republic of Finland, 2009, www.om.fi/en/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/Uutisarkisto/Uutiset2009/1247668041596, p. 3.

од 1992. до 2012. године годишњи број оптужених (осуђених) федералних јавних службеника за кривична дела кретао у распону од 412 (381) до 627 (595), с тим што је видљив тренд релативног пада броја оптужених и осуђених службеника у раздобљу након 2002. године.¹¹¹⁵ Од укупно оптужених службеника у раздобљу од 1992. до 2012. године, осуђујућу пресуду је добило чак 90 одсто или 8720, што бројчано представља занемарљив удео (око 0,4 одсто) у укупном броју од око 2,3 милиона запослених у америчкој федералној администрацији (без сектора одбране).

Показатељи делотворности рада судства обично се везују за обим и брзину процесуирања предмета и квалитет судских одлука, па се иста методологија може применити и на кривичне предмете са елементима корупције чији су починиоци јавни службеници.¹¹¹⁶ Разлози лошег учинка судова у погледу обраде предмета могу бити лоше осмишљени прописи који уређују кривични поступак, недовољан број судија, односно преоптерећеност судија бројем предмета, неефикасна судска управа и слаб професионални и морални интегритет судија. Постиндустријске полиархије имају довољне финансијске, логистичке и људске ресурсе да могу несметано да обављају поверене послове, мада емпиријска истраживања нису потврдила непосредну корелацију између делотворног рада судства и износа средстава државног буџета додељеног судовима.¹¹¹⁷ Делотворно поступање судова у предметима кривичних дела са елементима корупције свакако је условљено специјалистичком обуком судија и њихових помоћника за борбу против корупције, због сложености и софистицираности ове врсте кривичних дела, које захтевају развијене техничке вештине и експертизу. Данас је примена информационих и комуникационих технолошких достигнућа у управљању судским предметима (електронски регистар предмета и аутоматизована додела предмета судијама, рачунарске базе података, праћење предмета, тонско снимање суђења итд) омогућила скраћење времена и повећање продуктивности, а тиме и делотворнији рад судија. Ипак, чини се да је у порасту број развијених земаља у којима се појављују

¹¹¹⁵ “Report to Congress on the Activities and Operations of the Public Integrity Section for 2011”, Public Integrity Section, Criminal Division, United States Department of Justice, www.justice.gov/criminal/pin/docs/arpt-2011-revised.pdf, pp. 27–28.

¹¹¹⁶ Marie Chêne, “Indicators of Judicial Efficiency in Corruption Cases”, *U4 Expert Answer*, Anti-Corruption Resource Centre U4, Chr. Michelsen Institute, 20 October 2008, www.u4.no/publications/indicators-of-judicial-efficiency-in-corruption-cases/, p. 2.

¹¹¹⁷ *Ibid.*, p. 3.

дисфункционалности судства. Примера ради, Канада и Француска имају кашњење у судском поступку, у Немачкој судству недостају људи, а у Јапану највећу забринутост изазива често кршење правичности судског поступка.¹¹¹⁸

Најважнији показатељ делотворног поступања судства у процесуирању корупције у јавном сектору је интегритет судија. Грађани развијених земаља у просеку имају релативно потврдно мишљење о честитости запослених у судству. Према анкети „Евробарометар” посвећеној феномену корупције, скоро 40 одсто грађана десет најразвијених чланица Европске уније уверено је да је корупција веома раширена у судству, што није занемарљив удео у укупној маси испитаника, али је релативно мање него у случају осталих институција политичког поретка.¹¹¹⁹ У Аустралији је свега једна петина анкетираних грађана уверена да је правосудни систем корумпиран, мада је током последње три декаде забележен пад нивоа поверења у правосуђе са 61 на 51 одсто.¹¹²⁰ Канадско судство је у Извештају о глобалној конкурености за 2012. и 2013. годину, који сваке године објављује Светски економски форум (*World Economic Forum*), веома високо оцењено као скоро у потпуности независно од утицаја владе, компанија и грађана (6,3 од максималних 7 поена).¹¹²¹

Корупцијски обрасци понашања у самом правосуђу представљају крупну препреку спровођењу казних мера антикорупцијске политике, као што неделотворно судство ствара окружење подложно ширењу корупцијске праксе у јавној управи и приватном сектору. Канцеларија УН за наркотике и криминал (*United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC*) као показатеље слабог интегритета судија наводи кашњење у доношењу и извршењу судских одлука, неоправдано пуштање из притвора, непривођење оптужених, пристрасан однос према сведоцима различитих страна у поступку, немогућност приступа документима са суђења, нестанак судских досијеа, неуобичајене варијације у висини изречених казни, висока стопа пресуда у

¹¹¹⁸ “The World Justice Project Rule of Law Index 2012–2013”, The World Justice Project, http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf, pp. 25–29, 31–32.

¹¹¹⁹ “Special Eurobarometer 374: Corruption”, op. cit., pp. 43–45.

¹¹²⁰ “Perceptions of corruption and ethical conduct”, *ANUpoll*, October 2012, Research School of Social Sciences, The Australian National University, http://politicsir.cass.anu.edu.au/sites/default/files/2012-10-26_ANUpoll_ethics_corruption.pdf, pp. 9, 13.

¹¹²¹ “The Global Competitiveness Report 2012–2013”, World Economic Forum, www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf, p. 131.

корист извршне власти, социјализовање са појединим члановима осталих грана правничке струке и сукоб интереса.¹¹²² У Норвешкој постоји потенцијалан проблем „чврстине” интегритета судија и њихових заменика који се запошљавају на одређено време, јер за уговор о радном односу краћем од шест месеци не постоји законска обавеза оглашавања конкурса за судијски положај.¹¹²³

За очекивати је да ће у борби за опстанак високи јавни службеник оптужен за корупцију покушати да у договору са адвокатима утиче на поједине судије како би донеле пристрасну одлуку, изрекле условну или блажу казну, одложиле или ометале доношење судске одлуке и утицале на поступање колега у заједничком судовању. Судије без професионалног и моралног интегритета тешко да ће одолети искушењу да дискреционо право одлучивања злоупотребе зарад остварења личних интереса, примањем позамашног мита од оптуженог припадника криминалне структуре. Ипак, корупцијска пракса у судовима чланица Европске уније спорадична је појава, судећи бар према податку објављеном 2007. године у Глобалном корупцијском барометру да је свега један одсто анкетираних грађана који су комуницирали са представницима судства платио мито (комуницирало је 19 одсто од укупног броја испитаника).¹¹²⁴ На пример, у Француској и Немачкој у раздобљу између 2001. и 2005. године није забележен ниједан случај корупције у судству, док је у Италији 2006. године осуђен само један судија Касационог суда.¹¹²⁵ Британске судије се сматрају најугледнијим према мерилима независности, непристрасности и личног интегритета у односу на своје парњаке у осталим развијеним земљама.

У јавном мњењу развијених земаља влада општи утисак о благом кажњавању као општем обележју националних казних политика усмерених на тешке облике кршења етике јавне управе. Према анкети спроведеној 2009. године у оквиру „Евробарометра”, више од три четвртине испитаних грађана Европске уније сматра да се за корупцију у јавној служби изричу благе казне.¹¹²⁶ Премда само по себи

¹¹²² “Strengthening Judicial Integrity Against Corruption”, United Nations Global Programme against Corruption, Centre for International Crime Prevention, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, 2001, www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp10.pdf, p. 6.

¹¹²³ “National Integrity System Assessment: Norway”, op. cit., p. 4.

¹¹²⁴ *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*, Transparency International and Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 11–2.

¹¹²⁵ *Ibid.*, p. 57.

¹¹²⁶ “Attitudes of Europeans towards Corruption”, op. cit., pp. 43–44.

подрива крајњи исход делотворног кривичног прогона, благо кажњавање јавних службеника не мора нужно да буде производ пристрасног одлучивања судије мотивисаног стицањем личне користи. Као што је раније речено, корупција у јавној управи се по структурним одликама преклапа са криминалом белог оковратника, који је утолико специфичан што су његови актери високообразовани људи из професија од великог друштвеног угледа. Реч је о појединцима који су према социјалном положају, имовинском стању и пратећем утицају најчешће равноправни са судијама. Велика је вероватноћа да ће судија вођен подсвесним осећајем солидарности по основи припадништва истом друштвеном слоју да изрекне блажу казну високом јавном службенику као угледној особи, или као особи за коју претпоставља да има неформалну друштвену моћ, која проистиче из дуготрајне припадности некој групи или организацији, сасвим невезано за некадашњи положај у државној хијерархији. На пример, јавни функционери и високи службеници који су учествовали у чувеној афери „Вотергејт”, скоро да нису ни осетили последице: један број њих се након издржавања затворске казне запослио у приватном сектору на добро плаћеним пословима, други број је написао књиге и држао предавања о преживљеном искуству, док је мањи број бивших осуђеника чак поново именован на јавне положаје.¹¹²⁷ Најгоре је прошао ноћни чувар који је започео низ догађаја који су касније довели до „Вотергејта”, будући да дуго времена није могао да заснује сталан радни однос. Упркос благонаклоности према виновницима драстичног кршења морала јавног живота, кривични прогон и процесуирање одговорних су ипак покренули питање улоге обавештајних служби у дугогодишњој пракси злоупотреба правне регулативе и угрожавања људских права – превасходно права на приватност и слободе удруживања и говора. Данас се „Вотергејт” сматра прекретницом на плану успостављања делотворнијег спољашњег надзора над вршењем јавних овлашћења поверених обавештајним службама САД и у академским разматрањима о етичким стандардима у овој специфичној области јавне управе.¹¹²⁸

¹¹²⁷ Денис Ф. Томпсон, *Политичка етика и јавна служба*, *op. cit.*, стр. 133.

¹¹²⁸ Опширније у: Александар Фатић, Срђан Кораћ и Александра Булатовић, *Етика криминалистичко-обавештајног рада*, *op. cit.*, стр. 47–48.

4.2. Државна ревизија

4.2.1. Државна ревизија у моделу новог јавног руковођења

У најширем значењу, ревизија (енг. *audit*, од лат. *auditus*, саслушање) представља независно испитивање неке ствари са циљем критичке процене њеног подударања са узором установљеним за ту врсту ствари. У области деловања јавне управе, државна ревизија је као традиционалан облик спољне контроле обухватала праксу испитивања законитости финансијских активности и одлучивања у области јавних финансија. Тежиште класичне ревизије било је на утврђивању тачности рачуноводствене документације у односу на националне стандарде рачуноводствене струке и да ли је буџетски новац потрошен у складу са нормативном регулативом коју је одобрио парламент.¹¹²⁹ Контрола је преваходно била усмерена на откривање да ли су буџетска средства додељена некој организационој јединици јавне управе потрошена у складу са прописима, а не на то да ли је коришћењем тих средстава остварен неки конкретан резултат програма јавне политике. Другим речима, рачуноводствена документација је могла савршено да се подудара са прописаним стандардима, а да грађани у стварном животу немају никакве користи од спроведене јавне политике.

Примена концепта новог јавног руковођења током осамдесетих година прошлог века изазвала је панику у јавном мњењу развијених земаља због прекомерне буџетске потрошње, па су владе одлучиле да прошире садржај појма државне ревизије. Сходно геслу „вредност за новац”, посебне државне институције задужене за ревизију прошириле су схватање улоге ове врсте контроле и обухватиле и процену економичности и квалитета учинка рада јавне администрације.¹¹³⁰ Задатак државних ревизора је да утврде и да ли је нека организациона јединица јавне управе управљала додељеним ресурсима (људским, новчаним и осталим материјалним) ефикасно и делотворно. Док се под ефикасношћу подразумева употреба ресурса на најоптималнији начин у смислу односа трошкова и продуктивности, делотворност се односи на то да ли су постигнути жељени резултати, односно да ли су грађани

¹¹²⁹ Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, op. cit., pp. 544–545; Bob Shead, “Auditing”, in: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, op. cit., p. 26.

¹¹³⁰ Детаљније погледати у: John Clarke, “Scrutiny through inspection and audit”, in: Tony Bovaird and Elke Löffler (eds), *Public Management and Governance*, op. cit., pp. 149–57.

добили конкретну вредност, изражену у пруженим јавним услугама или створеним јавним добрима, за новац којим су измирили годишње пореске обавезе.¹¹³¹

Врховне ревизорске институције у развијеним земљама су у оквиру модела новог јавног руковођења пренеле тежиште са надзора рачуноводственог улаза на надзор излаза и исхода трошења неке буџетске линије, односно на перспективу грађана као корисника јавних услуга.¹¹³² Утолико је било неопходно увести и развити систем мерења учинка, како би поступак државне ревизије могао да се спроводи у равни делотворности. Врховне ревизорске институције су систем мерења учинка засновале на предвиђању оптималног споја циљева јавне политике и оруђа потребних за руковођење јавним пословима у жељеном смеру, показатеља учинка и степена достизања вредности показатеља према мерилу вредности постигнутих на крају претходне фискалне године. Посматрано из перспективе управљања јавним пословима на националном нивоу, извршна грана власти (било председник или влада) добили су у моделу новог јавног руковођења од парламента велико дискреционо право одлучивања у спровођењу усвојених јавних политика, али је и парламент жижу контролних активности пренео са регуларности на учинак јавних политика. У пракси је извршна власт сада дужна да уз предлог буџета за наредну годину парламенту достави план очекиваних резултата јавних политика који би требало да буду постигнути потрошњом предвиђених буџетских средстава. На крају фискалне године, извршна власт уз завршни рачун подноси и извештај о оствареном учинку јавних политика, а на парламенту је да рад владе и јавне управе сагледа на основу поузданости и веродостојности ових извештаја.

4.2.2. Задаци државних ревизорских институција

Сврха врховних ревизорских институција је да националним парламентима пружају стручну помоћ у надзору финансијске димензије спровођења јавних политика. Поједина упоредна истраживања су показала да је парламентарна контрола рада владе и јавне управе помоћу државне ревизије карактеристично обележје првенствено полупредседничког и парламентарног система, а тек у мањој мери и

¹¹³¹ Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, op. cit., p. 542.

¹¹³² Погледати више у студији сачињеној на примерима Немачке, Француске и Холандије: Nobuo Azuma, "The Role of the Supreme Audit Institutions in New Public Management (NPM): The Trend of Continental Countries", *Government Auditing Review*, Vol. 12, March 2005, pp. 69–82.

председничког.¹¹³³ На пример, америчка Врховна рачуноводствена канцеларија (*General Accounting Office – GAO*), иако представља независно јавно тело, сматра се продуженом истражном „руком” Конгреса јер покреће ревизорске истраге на захтев конгресних одбора. Канцеларија пружа подршку контролној улози Конгреса спровођењем поступка ревизије ради утврђивања степена делотворности и ефикасности потрошње федералних буџетских средстава, тако што:

- истражује наводе о незаконитом и неприкладном поступању у управљању буџетским средствима;
- извештава о томе у којој мери су програми и ресорне политике федералне администрације остварили постављене циљеве;
- даје мишљења и предлоге измена и допуна одлука јавне управе;
- саветује Конгрес и јавну управу о томе како да постигну већу делотворност, ефикасност, етичност, друштвену правичност и осетљивост на потребе грађана.¹¹³⁴

Сличну улогу имају и државни ревизори у постиндустријским полиархијама са парламентарним и полупредседничким системом. У демократским порецима са наслеђем вестминстерског модела парламентаризма, врховни државни ревизор је средишњи ослонац парламентарног надзора извршне власти и због тога извештаје подноси посланицима, тачније надлежном парламентарном одбору.¹¹³⁵ Примера ради, канадски врховни државни ревизор (*Office of the Auditor General of Canada*) у извештајима има законску обавезу да скрене пажњу парламента на постојање случајева у раду јавне управе где:

- завршни рачун није сагласан прописима или није веродостојно или исправно сачињен;
- буџетска средства су утрошена неефикасно, неекономично или ненаменски, односно ван оквира који је одобрио парламент;
- најважнија рачуноводствена документација није ваљано вођена;

¹¹³³ Rick Stapenhurst, “The Legislature and the Budget”, in: Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David M. Olson, and Lisa von Trapp (eds), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*, The International Bank for Reconstruction and Development and The World Bank, Washington D.C., 2008, p. 57.

¹¹³⁴ www.gao.gov/about/index.html, 10/03/2013.

¹¹³⁵ Rick Stapenhurst, “The Legislature and the Budget”, op. cit., p. 58.

- примењени прописи и процедуре нису у довољној мери заштитили јавна добра или осигурали делотворну проверу прикупљања и расподеле јавних прихода.¹¹³⁶

Британска Национална ревизорска канцеларија (*National Audit Office*) је део активности усмерила на сузбијање обима проневера буџетских средстава, чија се годишња вредност процењује на око 35 милијарди евра.¹¹³⁷ Национална ревизорска канцеларија проучава откривене случајеве проневера како би ширењем знања о овој врсти кривичних дела усмерених на јавна добра оспособила све релевантне јавне институције да делотворно смање ризик од њихове појаве. Немачка Федерална ревизорска институција (*Bundesrechnungshof*) такође придаје важност анализи добре праксе као основи за давање препорука парламенту, влади и јавној управи за унапређење управљања буџетским средствима и уобличавања буџета ради повећања ефикасности рада. Такође, Федерална ревизорска институција има право да даје коментаре у усменој или писаној форми на финансијски аспект великих инфраструктурних пројеката, крупних јавних набавки и владиних уредби.¹¹³⁸

Значајан број развијених земаља чланица ОЕСД користи и независну спољну ревизију унајмљивањем услуга приватних ревизорских кућа, које припремају годишње извештаје за национални парламент. Учесталост државне ревизорске контроле рада јавне управе се разликује од земље до земље и зависи од места организационе јединице у хијерархији институционалног оквира и врсте ревизије. На пример, врховна ревизорска институција спроводи редовну годишњу контролу рада делова јавне управе на централном нивоу власти, а ређе контролу на нижим нивоима. Норвешка Канцеларија општег ревизора спроводи редовне годишње контроле управљања јавним финансијама, а на повременој основи контролише учинак јавних програма.

Врховне ревизорске институције објављују редовне извештаје о налазима контроле сваке године, као и посебне извештаје о ванредним случајевима спроведене ревизије, и упућују парламенту или и парламенту и влади (као што је случај у Немачкој).

¹¹³⁶ “Auditor General Act”, Section 7, R.S.C., 1985, c. A-17, Last amended on 26 June 2011, Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-17.pdf>, pp. 4–5. Упоредити са: “Auditor-General Act 1997”, Act No. 151 of 1997 as amended up to Act No. 25 of 2012, Australia, www.comlaw.gov.au/Details/C2012C00445/a1bcb830-373b-4492-b253-393010d33335.

¹¹³⁷ www.nao.org.uk/search/type/report/pi_area/fraud-prevention,10/03/2013.

¹¹³⁸ <http://bundesrechnungshof.de/we-about-us/auditing-and-advisory-functions/test,12/03/2013>.

Америчка Главна рачуноводствена канцеларија прави резимее налаза за потребе Конгреса у виду писаног мишљења или усменог сведочења. Уколико открије одступање од стандарда ваљаног финансијског управљања или евентуалне незаконитости, институција државне ревизије обично нема извршна истражна овлашћења, већ може само да објави извештај и достави га парламенту, односно да документацију преда полицији и тужилаштву у случају сумње да је почињено кривично дело. У Канади организациони делови јавне управе могу да у годишњи извештај Канцеларије врховног ревизора убаце поглавље о мерама које ће предузети на плану спровођења препорука ревизора, а наредни извештај Канцеларије врховног ревизора доноси преглед да ли су наведене мере стварно и спроведене у пракси.¹¹³⁹ У Немачкој, Федерална ревизорска институција у извештајима редовно прати спровођење сваке појединачне препоруке упућене јавној управи у претходним годишњим извештајима.¹¹⁴⁰ Резултати више истраживања спроведених током претходне декаде у демократским порецима вестминстерског парламентаризма показали су да објављивање извештаја државних ревизора на Интернету и у медијима и њихово разматрање у надлежном парламентарном одбору, доприносе већем степену транспарентности начина трошења буџетских средстава и тиме посредно смањују простор за појаву морално погрешног понашања јавних службеника.¹¹⁴¹

Осигурање независности рада државне ревизорске институције је тема којом се током последњих година баве поједине чланице ОЕCD. На пример, у Јапану је врховна ревизорска институција део извршне гране власти, док се у Финској разматра измештање државне ревизорске институције из окриља Министарства финансија. Ипак, чак и наведеним земљама постоје довољне нормативне претпоставке за самосталност код избора и разрешења главног државног ревизора и ревизора, финансирања рада врховне ревизорске институције и утврђивања плана рада.

¹¹³⁹ “Auditor General Act”, Section 23, op. cit., pp. 14–15.

¹¹⁴⁰

¹¹⁴¹ Rick Stapenhurst, “The Legislature and the Budget”, op. cit., p. 58.

4.2.3. Ограничења контролне улоге државних ревизора

Будући да допуњује надзор парламента над извршном граном власти, улога државне ревизије у спољној контроли и јачању интегритета јавне управе непосредно зависи од квалитета сарадње главног државног ревизора и надлежног парламентарног одбора. Парламентарни одбор не може да ваљано контролише финансијски аспект рада владе и јавне управе уколико нема квалитетне анализе расхода у области спровођења јавних политика. Због тога је од велике важности да државна ревизорска институција благовремено парламенту доставља извештаје високог квалитета, јер једино парламент има институционалну моћ да утиче на владу да озбиљно размотри све наводе у ревизорским извештајима о кршењу прописа и етичких стандарда.

За ваљано функционисање модела државне ревизије у чијем средишту се налази парламент, једнако је важно да парламентарци редовно читају извештаје државног ревизора и да поседују довољно знања да би могли да увиде и схвате антикорупцијску вредност налаза садржаних у тим извештајима.¹¹⁴² Успех контролне улоге државне ревизорске институције може значајно да осујети одсуство воље у извршној власти да прихвати откривене нерегуларности у потрошњи државног буџета, позове на одговорност руководећи слој јавне управе и подстакне промене у начину управљања јавним пословима и у административној култури. Зато је неопходно да парламентарни одбор пажљиво прати да ли извршна власт спроводи препоруке из извештаја државног ревизора, те да благовремено реагује ако то није случај.

Мањак воље владе и јавне управе да сарађују у процесу државне ревизије видљив је на плану контроле унутрашњих механизма државне ревизије. Врховне ревизорске институције у постиндустријским полиархијама усредсређују рад на активности јавне управе где постоји већа вероватноћа од појаве проневера буџетских средстава и корупције. Будући да ваљано осмишљени унутрашњи механизми ревизије спречавају појаву проневере, врховне ревизорске институције уврстиле су у делокруг свог рада процену да ли су ови механизми сврсисходни и довољни да осигурају тачност и веродостојност података садржаних у финансијским извештајима и сведу могућности за кршење прописа и етичких стандарда на најмању

¹¹⁴² Albert van Zyl, Vivek Ramkumar, and Paolo de Renzio, "Responding to challenges of Supreme Audit Institutions: Can legislatures and civil society help?", *U4 Issue*, 2009/1, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, www.u4.no/publications/responding-to-the-challenges-of-supreme-audit-institutions-can-legislatures-and-civil-society-help/, p. 14.

меру.¹¹⁴³ Реална је могућност пружања отпора у самим врховним ревизорским институцијама додавању новог задатка провере унутрашњих механизма државне ревизије зато што то са собом доноси додатан утрошак времена и енергије за државне ревизоре и њихове помоћнике.

4.3. Омбудсман

4.3.1. Положај и улога омбудсмана у политичком поретку

Омбудсман је релативно млада институција спољне контроле интегритета јавних службеника и припада реду темељних установа модерног демократског поретка. Од почетка деветнаестог века, тачније 1809. године, када је први пут образована у Шведској, установа омбудсмана постепено се ширила и развијала прво у нордијским (Финска, Данска, Норвешка), па онда и у осталим развијеним европским земљама (прво у Великој Британији), под различитим називима и са различитим правним положајем и организацијом у оквиру уставног поретка.¹¹⁴⁴ Немачка и Италија су једине чланице Европске уније где институција омбудсмана не постоји на националном, већ само на регионалном нивоу власти, као и САД које имају само омбудсмана у појединим федералним јединицама и локалним самоуправама. Ипак, Немачка има омбудсмана на федералном нивоу власти, али је специјализован само за деловање оружаних снага – Парламентарни повереник за оружане снаге (*Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages*). Повереник на мандат од пет година именује Бундестаг, а има задатак да помаже националном парламенту у надзору немачких оружаних снага (*Bundeswehr*) и у заштити права запослених у том делу јавне управе.¹¹⁴⁵

¹¹⁴³ Kenneth M. Dye, "Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions", in: Anwar Shah (ed.), *Performance Accountability and Combating Corruption*, International Bank for Reconstruction and Development and World Bank, Washington D.C., 2007, p. 302.

¹¹⁴⁴ У употреби су различити називи, попут: народни бранилац, парламентарни бранилац, заштитник права грађана, посредник, комесар за људска права, бранилац људских права итд. Искрпни преглед националних омбудсмана дат је у: Дејан Миленковић, „Упоредни преглед институције омбудсмана”, у: Стеван Лилић, Дејан Миленковић и Биљана Ковачевић-Вучо, *Омбудсман: међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Комитет правника за људска права, Београд, 2002, стр. 42–146.

¹¹⁴⁵ Опширније о немачком Парламентарном поверенику за оружане снаге на: www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/commissioner/index.jsp, 10/03/2013.

Статус највећег броја националних омбудсмана уређен је уставним одредбама у виду самосталне и независне институције, одвојене од три гране власти – посебно од извршне. Независност у односу на извршну власт је осигурана чвршћим везама омбудсмана са парламентом, што се види код поступка избора и разрешења, за које су прописани тежи услови (у погледу кворума или потребне већине) него када је реч о другим јавним функционерима, као и код подношења годишњег извештаја о раду.¹¹⁴⁶ Такође, за омбудмана је предвиђен дужи мандат од мандата чланова парламента, чиме се обезбеђује и самосталност у односу на законодавну грану власти. Француска је једина развијена демократија где је републички посредник (*Médiateur de la République*), како се зове тамошњи омбудсман, орган извршне власти и непосредно је везан за владу јер га она именује, а председник потврђује именовање. Назив француске институције омбудсмана наглашава да је његов основни задатак посредовање између јавне управе и грађана, који сматрају да је у управном поступку повређено неко њихово право.

Средишња идеја била је да се посредством независне, за грађане приступачне институције, оличене у личности омбудсмана као угледног заштитника људских права, делотворно штите начелâ владавине права и демократије. Најопштије узето, улога омбудсмана као посебног државног органа је да штити људска права надзирањем законитости и целисходности рада јавне управе, да учествује у законодавним иницијативама, контролише уставност и законитост и подстиче демократске процесе.¹¹⁴⁷ У земљама са развијеним управним правом, начела добре управе су уграђена у законе, што онда за омбудсмана посао чини лакшим јер се практично преклапају задаци надзора законитости и контроле поштовања етичких стандарда. Будући да не поседује истражна овлашћења извршне природе, контролна улога омбудсмана ограничена је на извештавање парламента и скретање пажње јавности на нерегуларности и недостатке уочене у деловању функционера и запослених у јавној администрацији. Због тога се у теоријским разматрањима о омбудсману често говори као о „меком” уставном механизму контроле јавне управе.¹¹⁴⁸

¹¹⁴⁶ Gabriele Kucsko-Stadlmayer, “The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe: Legal Comparative Analysis”, in: Gabriele Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions*, Springer, Wien, 2008, p. 10.

¹¹⁴⁷ Дејан Миленковић, „Упоредни преглед институције омбудсмана”, *op. cit.*, стр. 42–146; Jerry Stephens, “Ombudsman”, in: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, *op. cit.*, pp. 302–303.

¹¹⁴⁸ Gabriele Kucsko-Stadlmayer, “The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe: Legal Comparative Analysis”, *op. cit.*, p. 1.

4.3.2. Основна и посебна овлашћења националних омбудсмана

Институције омбудсмана у највећем броју постиндустријских демократија традиционално поседују три заједничка основна овлашћења: спровођење истраге, давање препорука и извештавање.

Спровођење истраге

Омбудсман има широко овлашћење за спровођење истраге о случају незаконитог или морално неисправног деловања јавних службеника, мада не у виду прибављања формалних доказа као што је то пракса у кривичном поступку, већ као прикупљање релевантних информација. Организациони део јавне управе, чији је рад предмет истраге, има законску обавезу да у прописаном року (варира од земље до земље и креће се између осам и 30 дана) достави омбудсману све тражене службене информације, осим ако потпадају под неки од изузетака који се тичу осетљивих информација из области националне безбедности, спољних послова и одбране.¹¹⁴⁹

Поједине земље – Аустрија, Белгија, Велика Британија, Данска, Шведска и Финска – изричито прописују да се службена дужност у погледу чувања поверљивих информација не примењује на захтев за приступ који упуту омбудсман.¹¹⁵⁰ Ипак, сâм омбудсман има законску обавезу чувања поверљивих информација у односу на трећа лица.

Овлашћење за прикупљање информација у поседу јавне управе имплицира овлашћење омбудсмана у погледу личног испитивања јавних службеника и спровођења истраге „на лицу места”, односно у просторијама организационог дела јавне управе чији је рад предмет истраге, и то без претходне најаве.¹¹⁵¹ Слободан приступ омбудсмана службеним просторијама посебно се односи на омогућавање истраге ради утврђивања степена поштовања људских права у јавним установама затвореног типа (нпр. затворима и психијатријским болницама). Премда се сарадња са омбудсманом не може „наметнути” организационом делу јавне управе под

¹¹⁴⁹ Ibid., p. 40.

¹¹⁵⁰ Упоредити на пример: “Parliamentary Commissioner Act 1967”, amended on 5th July 1994, United Kingdom, www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/pdfs/ukpga_19670013_en.pdf; “The Ombudsman Act”, Act No. 473 of 12 June 1996, amended by Act No. 556 of 24 June 2005 and Act No. 502 of 12 June 2009, Kingdom of Denmark, <http://en.ombudsmanden.dk/loven/>; “Parliamentary Ombudsman Act”, 197/2002, Republic of Finland, www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/lawlinks/act-ombudsman.htm.

¹¹⁵¹ Gabriele Kucsko-Stadlmayer, “The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe: Legal Comparative Analysis”, op. cit., p. 41.

истрагом, закон предвиђа кривичну одговорност надлежног руководиоца, као што је то случај нпр. у Аустрији.¹¹⁵² У Холандији министар, а на Новом Зеланду врховни јавни тужилац, може да одбије захтев омбудсмана за приступ службеним просторијама уколико постоји опасност од настанка штете по националну безбедност, одбрану и спољну политику.¹¹⁵³ У појединим развијеним земљама, попут Немачке и Холандије, омбудсман може да позове и испита приватна лица у својству сведока, док у Немачкој и Белгији може да прибави и мишљење вештака.¹¹⁵⁴

Сарадња јавне управе и институције омбудсмана у спровођењу истраге обезбеђена је овлашћењима датим омбудсману да позове у помоћ полицију и суд, како би принудили организациони део јавне управе под истрагом да омогући нпр. приступ документима или испитивање јавног службеника осумњиченог за прекршај етичких стандарда. У случају одбијања пружања помоћи омбудсману у спровођењу истраге предвиђене су посебне прекршајне и кривичне санкције, а шведски омбудсман има чак овлашћење да сâм покрене дисциплински поступак и изрекне казну. На Новом Зеланду прекршајне казне су предвиђене и за сваког ко свесно дâ лажни исказ омбудсману, наведе га на погрешан траг или покуша да то учини.¹¹⁵⁵ Француски републички посредник може да позове друге органе јавне власти са контролном функцијом да се укључе у истрагу коју води, како би му помогле отварањем нпр. интерне истраге или позивањем на одговорност руководиоца организационог дела јавне управе под истрагом који је одбио сарадњу са омбудсманом.¹¹⁵⁶ Такође, француски посредник може да изрекне дисциплинску казну због одсуства сарадње у истрази. У осталим земљама омбудсман може на изостанак сарадње да одговори упућивањем препорука, увршћивањем у годишњи извештај или објављивањем посебног извештаја.

¹¹⁵² "Ombudsman Board Act 1982", *Federal Law Gazette*, No. 433/1982, Republic of Austria, www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1982_433/ERV_1982_433.pdf; "Duty to grant information Act", *Federal Law Gazette*, No. 287/1987 as amended by *Federal Law Gazette*, I No. 158/1998, www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1987_287/ERV_1987_287.pdf.

¹¹⁵³ "National Ombudsman Act", Section 24, *Bulletin of Acts and Decrees*, 35/1981, amended by Act of Parliament of 12 May 1999 (*Bulletin of Acts and Decrees*, 214/1999), Kingdom of Netherlands, www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=4104&lang=en&t_style=te&l_style=default; "Ombudsmen Act 1975", Section 27 (3), Public Act 1975 No. 9, 26 June 1975, New Zealand, www.legislation.govt.nz/act/public/1975/0009/latest/whole.html#DLM430984, p. 31.

¹¹⁵⁴ Gabriele Kucsko-Stadlmayer, "The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe: Legal Comparative Analysis", op. cit., p. 42.

¹¹⁵⁵ "Ombudsmen Act 1975", Section 30, op. cit., p. 33.

¹¹⁵⁶ Joachim Stern, "France", in: Gabriele Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions*, op. cit., pp. 192–193.

Давање препорука

Давање препорука је друго основно овлашћење националних институција омбудсмана и оно може, али не мора, да буде повезано са спровођењем истраге. На пример, омбудсман може да нађе за сходно да притужбу реши тако што ће организационом делу јавне управе против којег је поднета притужба упутити препоруку са смерницама како да отклони утврђене недостатке у примени прописа или у поступању службеника. Препорука може да буде производ систематског истраживања омбудсмана о томе да ли су нпр. прописи и управни поступци усаглашени са концептом добре управе и механизмом заштите грађанских и људских права.

У свим анализираним развијеним демократским порецима омбудсман може да упутити препоруке непосредно организационом делу јавне управе у чијем су раду уочене нерегуларности, док једино у Немачкој и Аустрији омбудсман мора обавезно да препоруке пошаље на адресу највише ресорне управне инстанце (нпр. министарства).¹¹⁵⁷ У осталим земљама омбудсман може да пошаље препоруке вишој инстанци само у случајевима крупних нерегуларности, или након што је претходно неуспешно покушао да на неформалан начин реши спорну ситуацију са самим организационим делом јавне управе. У Великој Британији, где омбудсман добија притужбе посредством чланова парламента, извештај са препорукама упућује се посланику који је проследио случај на испитивање.

Премда препоруке нису правно обавезујуће, пракса већине развијених земаља показује да имају делимичан учинак, будући да се објављују широј јавности и садрже исцрпно образложење зашто би дотични организациони део јавне управе требало да поступи по смерницама. У снази аргументације изнете у препорукама и претњи од срамоћења „непослушне” бирократије у медијима се заправо крије „мека моћ” омбудсмана да контролише саобразност рада јавне управе са етичким стандардима.

Без обзира да ли је обавеза пружања одговора на препоруке омбудсмана изричито предвиђена националним законодавством или не, искуства националних омбудсмана показују да највећи број организационих делова јавне управе на које се препоруке

¹¹⁵⁷ Gabriele Kucsko-Stadlmayer, “The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe: Legal Comparative Analysis”, *op. cit.*, p. 45.

односе најчешће, у прописаном или неком разумном року, узвраћају одговор са објашњењем шта намеравају да предузму у правцу испуњења добијених препорука.¹¹⁵⁸ У случају да изостане одговор на упућене препоруке или стигне али са мањкавим садржајем, национални прописи дају омбудсману три могућности за „санкционисање”: обавештавање више управне инстанце, слање извештаја парламенту или објављивање информације у медијима о томе да препоруке нису примењене. На пример, у Француској републички посредник има законом изричито предвиђену могућност да у медијима обзнани да неки организациони део јавне управе није послушао препоруке или није на задовољавајући начин образложио изостанак њиховог спровођења. Пропуст да се испуне препоруке омбудсмана повлачи са собом најмање квалификацију прекршајног дела, а у озбиљнијим случајевима се оцењује као кршење људских и грађанских права и доноси покретање судског поступка.¹¹⁵⁹

Извештавање

Редовно годишње извештавање о резултатима надзора стања поштовања грађанских и људских права, начела добре управе, законитости и стандарда етике јавне управе представља трећи основни задатак националних институција омбудсмана у постиндустријским демократијама. Поред демократске контроле рада самог омбудсмана, сврха извештавања је да створи чињеничну основу за делотворно спровођење надзорне функције парламента над јавном управом у виду тражења објашњења од ресорног министра или, у случајевима крупних злоупотреба, оснивања истражне комисије ради утврђивања одговорности надлежних руководиоца јавне управе и ресорног министра. Утолико у поретку парламентарне демократије омбудсман има улогу помоћника највишег органа законодавне власти. Редовно подношење извештаја парламенту има за циљ да скрене пажњу јавности на постојање праксе кршења закона и етичких стандарда у раду јавних службеника и на одбијање одговорних руководиоца у јавној управи да поступе према препорукама омбудсмана. Средишњи део годишњих извештаја чини део посвећен препорукама законодавцу у погледу неопходних измена и допуна нормативног оквира. Због тога је у појединим земљама, попут Финске и Белгије, омбудсман овлашћен да учествује

¹¹⁵⁸ Ibid., p. 46.

¹¹⁵⁹ Ibid., p. 47.

на пленарним заседањима националног парламента и да присуствује седницама парламентарних одбора, где може да се обрати посланицима.¹¹⁶⁰

Поред редовних годишњих извештаја омбудсман може да парламенту подноси и посебне извештаје, који се баве најчешће крупним случајевима или дуготрајном праксом кршења законитости и етичких стандарда у раду јавне управе, са озбиљним потенцијалним штетним последицама по јавни интерес. У појединим земљама, попут Велике Британије и Француске, посебан извештај се објављује само када организациона јединица јавне управе којој су претходно упућене препоруке за отклањање нерегуларности, то није учинила.¹¹⁶¹

Значај редовног извештавања омбудсмана огледа се и у систематичном приступу испитивању нивоа поштовања начела добре управе, грађанских и људских права посредством анализе садржаја поднетих притужби. Поред тога, омбудсман сагледава и оцењује напредак јавне управе и других органа јавне власти на плану поштовања међународних правних обавеза које је држава преузела у погледу јачања правне заштите људских права. На тај начин, омбудсман може да открије одређене закономерности у понашању јавних службеника, правне празнине које омогућавају некажњено одступање од етичких стандарда и да парламенту предложи побољшање нормативног оквира.

Додатна овлашћења

Током последњих десетак година национални омбудсмани су у развијеним земљама поред основних добили још три нова овлашћења, како би се ојачала делотворност контроле рада јавне управе.¹¹⁶² Прво овлашћење је право омбудсмана да поднесе жалбу пред уставним судом како би оспорио поједине правне акте јавне управе и других органа јавне власти. Друго овлашћење се односи на могућност покретања поступка пред управним судом у случајевима конкретних утврђених незаконитости у раду јавне управе, чиме се заправо надомешта мањак права подносиоца притужбе омбудсману да буде тужилачка страна у судском поступку услед истицања временског рока или других препрека. Тиме омбудсман добија могућност да заступа оштећеног грађанина као да је његов адвокат. Треће ново овлашћење је покретање кривичног поступка када су уочени елементи постојања кривичног дела у утврђеним

¹¹⁶⁰ Ibid., p. 463.

¹¹⁶¹ Ibid., p. 49.

¹¹⁶² Ibid., p. 56.

нерегуларностима у раду јавне управе. На пример, шведски и фински омбудсман могу да наложе покретање кривичне истраге против јавног службеника, да опомену организациони део јавне управе или јавног службеника да обрати пажњу на начела добре управе и да новчано казне јавног службеника за морално погрешно поступање или кршење процедуре.¹¹⁶³ У осталим земљама се омбудсману даје само овлашћење да препоручи покретање кривичног поступка.

4.3.3. Поступак подношења притужбе омбудсману

У свим постиндустријским демократијама притужбу омбудсману може непосредно да поднесе свако физичко или правно лице, усменим или писаним путем, у одређеном року од настанка повреде права (разликује се од земље до земље и појављује се у распону од једне до пет година), и то без икаквих административних трошкова.¹¹⁶⁴ Једини изузетак су Француска и Велика Британија, где национални омбудсмани разматрају притужбе посредно, односно тек након што их добију од чланова националних парламената. Право грађана на подношење притужбе омбудсману суштински је ограничено дискреционим овлашћењем члана парламента да примљену притужбу не проследи омбудсману, што је у супротности са идејом о приступачности ове институције свим грађанима.

Прописи већине постиндустријских демократија налажу да подносилац притужбе мора имати легитиман интерес, односно да мора у притужби да покаже да је незаконитим или морално погрешним поступањем јавне управе нарушено неко његово право; притужбе које су анонимне, које се односе на трећа лица или на нерегуларности у раду јавних службеника опажене „са даљине”, не узимају се у разматрање.¹¹⁶⁵ Једино у Финској подносилац притужбе може да буде свако ко мисли да је неки јавни службеник поступао незаконито или неодговорно у обављању професионалних задатака.¹¹⁶⁶ У већини анализираних националних законодавстава, притужба је прихватљива само ако више не постоји ниједан правни лек на основу којег би оштећени грађанин могао да настави поступак против инкриминисаног

¹¹⁶³ “Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, *op. cit.*, p. 65.

¹¹⁶⁴ Gabriele Kucsko-Stadlmayer, “The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe: Legal Comparative Analysis”, *op. cit.*, p. 18.

¹¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 19. Једино је холандски омбудсман дужан да поступа по притужби која се односи на трећа лица.

¹¹⁶⁶ “Parliamentary Ombudsman Act”, Section 2 (1), *op. cit.*

понашања и када је исцрпљена свака могућност другостепеног поступка. Сврха примене начела супсидијарности огледа се у намери да се избегну преклапање или сукоб поступка пред омбудсманом и поступка пред судом или неким другим органом јавне власти. Тако омбудсман, на пример, не може да одлучује о случају који је добио судски епилог. Само се у Финској притужбе поднете омбудсману не третирају у контексту начела супсидијарности, већ омбудсман има законску обавезу да их размотри на основу разумне сумње да је у јавној управи неки запослени поступио незаконито или неодговорно.¹¹⁶⁷

Мањак описаних предуслова за подношење притужбе у највећем броју развијених земаља (осим Белгије и Велике Британије) не спречава омбудсмана да покрене истрагу по службеној дужности, уколико сазна или оправдано посумња у постојање незаконитости и кршење етичких стандарда у раду јавне управе. Омбудсман може да покрене истраге о нерегуларностима у обављању јавних послова на основу извештавања медија или заинтересованих друштвених актера (нпр. организација грађанског друштва), као и да истражује системске слабости у нормативном и институционалном оквиру које доводе до појаве морално погрешног поступања јавне управе. У Данској омбудсман има овлашћење да насумично проверава ваљаност спроведених управних поступака или да врши инспекцију рада јавне управе без конкретног повода.¹¹⁶⁸ У осталим развијеним земљама омбудсмани редовно контролишу рад јавних установа где кршење етичких стандарда може да драстично угрози људска права, попут затвора, школа, психијатријских болница, избегличких прихватилишта и слично.

4.3.4. Домети омбудсмана у контроли стања интегритета јавне управе

Омбудсман као ванправни облик контроле законитости рада јавне управе и придржавања етичких стандарда у професионалном обављању јавних послова, стекао је значајну улогу можда баш зато што није носилац репресивне политике кривичног санкционисања. За разлику од полиције и правосуђа који имају извршна овлашћења да принуде јавну управу да поступа у складу са законом, контролна улога омбудсмана почива на његовој моћи убеђивања. Омбудсман користи

¹¹⁶⁷ Ibid., Section 3.

¹¹⁶⁸ “The Ombudsman Act”, Sections 17 & 18, op. cit.

софистициране методе утицаја у виду снаге аргументације утемељене у уставу, законима, начелима добре управе и вредностима демократије и људских права, посредовања у решавању спорова, те друштвеног угледа саме личности омбудсмана који извире из његовог професионалног и моралног интегритета и грађанске храбрости. Због тога, у крајњем исходу, омбудсман јача делотворност јавне управе, повећава квалитет законодавства, превентивно и образовно делује на плану опште демократизације и подиже ниво легитимности политичког поретка.¹¹⁶⁹

Приступачност омбудсмана обичним грађанима чини се да је допринела његовој популаризацији као новог независног механизма за исправљање и спречавање непоштовања етичких стандарда. Статистике националних омбудсмана у постиндустријским демократијама бележе током последње декаде постојан раст броја притужби из године у годину, док је у појединим земљама, попут Финске, тај број данас скоро удвостручен у односу на 2001. годину.¹¹⁷⁰ Мада, с једне стране, сведочи о повећању поверења грађана у демократски потенцијал омбудсмана у околностима иначе ниског нивоа поверења у институције политичког поретка, пораст броја притужби, с друге стране, може да буде озбиљна сметња делотворности његовог рада. Реч је о томе да се служба националног омбудсмана у земљи величине нпр. Данске сваке године суочава са више хиљада нових предмета, од чега се истрага у просеку спроводи само у око 20 до 25 одсто случајева. Томе треба додати и стотинак истрага које национални омбудсман стигне да покрене по службеној дужности, као и редовне посете јавним установама које пружају услуге најрањивијим групама становништва, попут затвора, психијатријских болница, домова за напуштену децу, кампова за илегалне имигранте и слично.

Нарасла очекивања грађана од институције омбудсмана већ су делом наишла на незадовољавајући одговор у виду хроничног кашњења у разматрању поднетих

¹¹⁶⁹ Миодраг Д. Радојевић, „Два века омбудсмана – шведски *Justitioombudsman*”, *Политичка ревија*, год. (XXII) VIII, бр. 4, 2009, стр. 156.

¹¹⁷⁰ Подаци су дати на основу анализе годишњих извештаја националних омбудсмана Финске, Шведске, Норвешке, Данске, Холандије, Француске, Велике Британије, Аустралије и Новог Зеланда, за раздобље од 2001. до 2012. године. Извештаји изабраних националних омбудсмана доступни су на: www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/publications/annual.htx; www.jo.se/en/About-JO/Annual-reports/; www.sivilombudsmannen.no/publikasjoner_2/; <http://en.ombudsmanden.dk/publikationer/summary/>; www.nationaleombudsman.nl/articles; <http://mdr.defenseurdesdroits.fr/en-citoyen-08.html>; www.ombudsman.org.uk/about-us/publications/annual-reports; www.ombudsman.gov.au/pages/publications-and-media/reports/annual/index.php; www.ombudsman.parliament.nz/resources-and-publications/corporate-documents/annual-reports.

притужби, проузрокованог ограниченим материјалним и људским ресурсима. Питање како постићи оптималан ниво делотворности и ефикасности при суженом унутрашњем капацитету поготово је избило у први план у годинама буџетских резова условљених недавном глобалном рецесијом. Одговор на ово питање нуди дански омбудсман Јерген Стен Серенсен (Jørgen Steen Sørensen), наглашавајући да је у околностима мањка ресурса неопходно прибећи одабиру случајева строго по мерилу важности за јавни интерес.¹¹⁷¹ Другим речима, омбудсман ће убудуће морати да пажљиво прегледа приспеле притужбе и да одабере за даљу истрагу само оне за које постоји разумна претпоставка да заиста сведоче о кршењу етичких стандарда, те да ће сходно томе оправдати улагање ресурса у њихово процесуирање. Проблем са приоритетизацијом у разматрању случајева рђавог рада јавних службеника је у томе што он води одбијању поднетих притужби, и то у броју довољно великом да на дужи рок обесхрабри грађане да се обрате омбудсману када су им повређена права. Додуше, без одабира само најважнијих случајева омбудсман неће моћи због оскудних ресурса да ваљано обради ниједан предмет, нити да обави остале послове из поверене надлежности, што једнако може да осујети контролну улогу и ниво поверења јавности.

Искуства националних омбудсмана у анализираним постиндустријским демократијама показују да јавна управа добровољно сарађује на плану спровођења истрага и да, у највећем броју случајева, усваја препоруке и доследно их операционализује у свом раду. У највећем броју случајева прихватају се оне препоруке које се односе на промену праксе тумачења и примене прописа и процедура, преиспитивање донетих одлука или организовање обуке за јавне службенике, како би се убудуће избегло понављање уочених слабости у раду јавне управе. Одбачене препоруке углавном садрже предлоге измена или допуна прописа, процедура и програма у оквиру јавне политике, па се делом могу оправдати сложеношћу корака које ваља начинити да би се оне испуниле. Разлози одбацивања су најчешће предузимање неке друге интерне мере ради решавања уоченог пропуста, пребацивање испуњавања препоруке у надлежност владе или неке друге више инстанце, или неслагање са мишљењем омбудсмана да мера коју је он препоручио може да реши откривен проблем.

¹¹⁷¹ “Annual Report 2011”, Danish Parliamentary Ombudsman, 2012, http://beretning2011.ombudsmanden.dk/english/annual_report_2011/, p. 13.

Основни разлог за присуство високог степena испуњавања препорука је велика вероватноћа да ће организациони део јавне управе који одбије да испуни упућене препоруке бити обрукан у јавности, будући да ће се сигурно наћи у годишњем извештају омбудсмана и тако доћи под „удар” медија и заинтересованих организација грађанског друштва. Извештавање и објављивање резултата рада у медијима и на Интернету има уједно превентиван карактер, јер посредно притиска руководиоце и саме службенике да припазе на понашање како не би доспели на насловне стране. О томе можда најбоље сведочи пример Аустрије, где је емитовање телевизијског серијала о раду националног омбудсмана већ следеће године повећало број притужби за чак две трећине.¹¹⁷² Ипак, део објашњења можемо наћи у користи коју руководећи слој јавне управе свакако има од препорука, јер практично добија готова упутства где, шта и како треба да поправи у тумачењу и примени закона и процедура. Премда на први поглед овлашћење омбудсмана да издаје препоруке нема веће дејство на свакодневни рад чиновника, препорука донета у једном случају заправо може да – попут снежне грудве која се котрља низ падину и нараста у громаду – доведе до реформе административног поступка и тиме осигура боље пружање јавних услуга. Нема сумње да се бројни подносиоци притужби управо обраћају омбудсману у нади да ће не само решити властити проблем у комуникацији са јавном управом, већ да ће тиме посредно спречити да њихови суграђани проживе лоше искуство.

У највећем броју анализираних постиндустријских демократија, национални омбудсмани имају одличан учинак у погледу решавања притужби тако што неформалним посредовањем, односно без покретања истраге, утичу на јавну управу да исправи начињене административне пропусте, а на корист и задовољство оштећених грађана. Неформално посредовање значајно скраћује грађанима пут до остваривања права које је ускраћено, а омбудсману штеди драгоцену време и ресурсе. Пракса националних омбудсмана у анализираним развијеним земљама бележи добре резултате у јачању интегритета јавне управе отклањањем више врста одступања од етичких стандарда. Велики број притужби тиче се одуговлачења или кашњења у спровођењу управног поступка односно доношењу одлуке, па се омбудсман ангажује на убрзању поступања јавних службеника тамо где је оно

¹¹⁷² Brigitte Kofler, “Austria”, in: Gabriele Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions*, op. cit., p. 50.

могуће. Одређен број притужби омбудсман решава тако што убеди надлежног јавног службеника да преиспита или промени донету одлуку, јер је она повредила неко право или нанела штету грађанину. Реч је о пропусту који често настаје када јавна управа донесе одлуку за коју није надлежна, која није у сагласности са законом или је донесе на основу непотпуне информације, или придавањем веће важности једним, а игнорисањем других релевантних информација.

Велики број притужби се односи на лоше образложење одлуке донете у административном поступку које јавни службеници дају грађанима, па онда настаје проблем у виду неразумевања одлуке и њеног непосредног дејства на правни положај и зајамчена права. Омбудсман ову врсту притужби решава тако што од надлежног јавног службеника затражи да грађанину појасни донету одлуку и укаже му на могућности оспоравања одлуке правним средствима. Често се дешава да морално погрешно поступање службеника у управном поступку нанесе било који вид финансијске штете грађанину на којег се одлука односи, па омбудсман успева да издејствује преиспитивање одлуке која ће исправити грешку и надокнадити штету. Известан број притужби грађани поднесу једноставно увређени неприкладним понашањем јавног службеника са којим су комуницирали у управном поступку, а омбудсман ове случајеве решава тако што утиче на надлежни организациони део јавне управе да оштећеном грађанину упуту извињење. Омбудсман такође саветује грађане како да се изборе за неко своје право или у њихово име контактира јавну управу, када им је суштински ускраћено неко право због тога што им је чиновник дао бескорисну, непотпуну, нетачну или неблаговремену информацију.

О практичном значају истражних овлашћења омбудсмана за јачање интегритета јавне управе говори и препорука Венецијанске комисије Савета Европе од 2007. године, којом се наглашава неопходност увођења дискреционог права омбудсмана да настави истрагу чак и ако је подносилац притужбе одустао услед губитка личног интереса, увек када постоји разумна претпоставка да је решавање спорног случаја у јавном интересу.¹¹⁷³ Превентивна равна овлашћења омбудсмана да самостално спроводи истраге видљива је у случајевима када он, чак и тамо где не постоји незаконито деловање службеника и кршење етичких стандарда, износи сопствено

¹¹⁷³ "Compilation on the Ombudsman Institution", CDL(2011)079, 1 December 2011, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Council of Europe, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)079-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)079-e), p. 17.

мишљење о томе како може да се ситним променама додатно унапреди рад јавне управе и тако створи претпоставке за несметано уживање грађанских и људских права. Такође, омбудсман учествује и у предлагању и разматрању нацрта закона и прописа и тако подстицањем нормативних промена дугорочно ствара предуслове да будући рад јавних службеника буде осетљивији на уставом зајамчена права.

Мањак овлашћења за издавање одлука са извршном снагом које имају непосредно дејство на јавне службенике, обезбеђују повраћај у пређашње стање и обештећују „жртве” морално погрешног поступања јавних службеника, у значајној мери ограничавају дomete институције омбудсмана као механизма контроле моралне исправности поступања јавних службеника. Улога омбудсмана се у пуној снази остварује тек посредним утицајем у виду постепеног поправљања нормативног оквира у којем делује јавна управа и подстицања гајења административне културе у чијем средишту ће бити приврженост етичким стандардима.

4.4. Парламентарна контрола

4.4.1. Законодавна улога

Надзор деловања извршне гране власти у погледу поштовања устава и спровођења усвојених закона и ресорних јавних политика представља једну од основних функција парламента према модерном схватању демократије и пракси развијених демократских поредака.¹¹⁷⁴ Законодавна функција прва од свих даје парламенту могућност да посредно утиче на интегритет јавних службеника, тако што ће уобличити и изгласати нормативни оквир за рад јавне управе који погодује успостављању и развоју праксе поштовања етичких стандарда. Од парламентарне већине зависи да ли ће бити усвојени закони и установљени институционални механизми неопходни за етичко окружење, које треба да проистекне из низа мера усмерених на сузбијање и спречавање морално погрешног понашања у јавној служби. Данас је законодавна улога националних парламената потпомогнута међународним конвенцијама и смерницама у области антикорупцијске политике, који дају допунски легитимитет и подстицај тамо где не постоји политичка сагласност о

¹¹⁷⁴ Опширније видети у: Филип Лово, *Велике савремене демократије*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 1999, стр. 125–139.

стварању административног окружења за морално исправно обављање професионалне јавне службе. Додатно оруђе у оквиру законодавне улоге имају парламенти у председничком систему владавине, попут америчког Конгреса, који ствара и усваја прописе о управном поступку и тиме може да детаљнијим дефинисањем нормативног оквира сузи простор за појаву злоупотреба јавних овлашћења у раду савезне администрације.

4.4.2. Контрола спровођења јавних политика

У самим законима је обично садржана одредба о обавези министарстава или надлежних организационих делова јавне управе да парламенту подносе редовне периодичне извештаје (годишње, тромесечне итд) о спровођењу прописа и јавних програма. Парламентарним одборима ови извештаји пружају основне информације, односно чињеничну основу за процену сврсисходности, делотворности и ефикасности рада јавних службеника.¹¹⁷⁵ Парламентарци детаљно проучавају извештаје преко целе године и упоређују их са стварним стањем у пракси, било прибављањем информација од друштвених актера заинтересованих за праћење појединачне јавне политике, било непосредним увидом спровођења јавних програма „на лицу места”. Стални одбори француске Народне скупштине именују једног или неколико својих чланова за анализирање примене неког конкретног закона.¹¹⁷⁶

Услед веће свести грађана о штетним учинцима управног дефицита на квалитет живота и остваривање основних права и слобода, национални парламенти као врховни органи законодавне власти постали су током претходне декаде упадљиви носиоци надзора над владом због све обимније подзаконске регулативе у чијем стварању све више учествује управо јавна администрација.¹¹⁷⁷ Подзаконска регулатива детаљније разрађује уопштене законске одредбе и уређује њихову примену на појединачне случајеве посредством административних поступака. Мада је неопходан корак ка спровођењу јавне политике у пракси, подзаконска регулатива као тзв. секундарно законодавство може неприметно да промени првобитне циљеве јавне политике, усвојене на највишем нивоу власти и потврђене у парламенту вољом

¹¹⁷⁵ Hironori Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2007, www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf, pp. 17–18.

¹¹⁷⁶ Ibid., p. 24.

¹¹⁷⁷ B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, op. cit., p. 280.

представника грађана. Због тога је, на пример, Стални заједнички одбор за надзор подзаконских аката канадског парламента (*Joint Committee on Scrutiny of Regulations*) усвојио разрађен скуп мерила за испитивање формалне и материјалне усаглашености подзаконског акта са овлашћењима које је парламент пренео јавној управи да би могла да усваја секундарно законодавство:

- да ли је усаглашен са канадском Повељом о правима и слободама;
- да ли нарушава начело владавине права;
- да ли предвиђа ретроактивно дејство супротно законским овлашћењима додељеним за усвајање подзаконских аката;
- да ли уводи или прописује висину додатних накнада везаних за јавне приходе или захтева плаћање дажбина Круни или било ком другом органу јавне власти супротно законским овлашћењима додељеним за усвајање подзаконских аката;
- да ли уводи новчану казну, казну затвора или други облик казне супротно законским овлашћењима додељеним за усвајање подзаконских аката;
- да ли тежи да непосредно или посредно искључи надлежност суда супротно законским овлашћењима додељеним за усвајање подзаконских аката;
- да ли прекомерно задире у права и слободу;
- да ли ставља права и слободу појединца у прекомерну зависност од дискреционог права одлучивања у управном поступку;
- да ли на неки неуобичајен и неочекиван начин користи додељена овлашћења;
- да ли је акт погрешно сачињен или из било којег другог разлога захтева разјашњење у погледу форме или садржине.¹¹⁷⁸

Сходно тзв. систему провере и равнотеже (*checks and balances*) уграђеним у Устав САД, надзорна улога Конгреса одвија се на плану праћења да ли председник и његова администрација спроводе јавне политике верно законима и усвојеним циљевима, а посебно постаје важна када испитује наводе о ненаменској потрошњи

¹¹⁷⁸ “Delegated Legislation”, in: Robert Marleau and Camille Montpetit (eds), *House of Commons Procedure and Practice*, www.parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Lang=E&Sec=Ch17&Seq=3&Print=2, 15/03/2013.

буџетских средстава, проневерама или другим озбиљнијим облицима кршења етичких стандарда.¹¹⁷⁹

Шведски парламент (Риксдаг) има значајна овлашћења у погледу конкретне контроле спровођења ресорних јавних политика, која превазилази уопштену природу утврђивања министарске одговорности.¹¹⁸⁰ Уставни одбор Риксдага испитује на годишњем нивоу да ли влада спроводи јавне политике у складу са уставом и законима, те сваког пролећа подноси извештај парламенту који служи као основа за расправу. Сврха годишњег извештаја о контроли рада владе и јавне управе је да скрене пажњу премијеру и министрима где би требало да размотре промене у процедурама, како би се избегло понављање уочених пропуста. Премда има овлашћење да пред Врховним судом покрене кривични поступак против члана владе који је починио кривично дело током обављања јавних послова, Уставни одбор то није учинио у последњих неколико декада. Чланови парламента имају право да о неприкладном поступању министара и високих руководилаца јавне управе у појединачним ситуацијама известе Уставни одбор, који потом разматра поднете извештаје и процењује да ли је стварно дошло до повреде прописа и етичких стандарда.¹¹⁸¹ У поступку утврђивања навода из извештаја посланика Уставни одбор има право да приступи свим документима у поседу извршне власти, чак и ако садрже поверљиве информације, те да организује саслушања министара и руководилаца јавне управе отворена за јавност. Поред поступања по извештајима посланика, Уставни одбор контролише спровођење јавних политика посредством анализе докумената из делокруга владе и министарстава, попут нпр. записника са седница владе.¹¹⁸²

4.4.3. Буџетска контрола

Овлашћење за уобличавање и усвајање буџетске политике представља једно од моћнијих оруђа парламентарне контроле деловања органа извршне власти. Парламент може да контролише јавну управу превасходно у фази дефинисања

¹¹⁷⁹ William T. Gormley Jr. and Steven J. Balla, *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*, CQ Press, Washington D.C., 2008, p. 78.

¹¹⁸⁰ Филип Лово, *Велике савремене демократије*, op. cit., стр. 321.

¹¹⁸¹ "The Committee on the Constitution", Swedish Parliament, www.riksdagen.se/en/How-the-Riksdag-works/What-does-the-Riksdag-do/Parliamentary-control/The-Committee-on-the-Constitution/, 18/03/2013.

¹¹⁸² Ibid.

прерасподеле јавних прихода, односно утврђивања оправданости буџетских линија, а потом и у процесу усвајања годишњег буџета. У развијеним демократијама које су доследно примениле модел новог јавног руковођења преовлађивао је све до недавно тренд сужавања овлашћења националних парламената у области државног буџета услед децентрализације и деволуције пореске функције.¹¹⁸³ У околностима акутног буџетског дефицита условљеног привредном рецесијом постепено поново јача заинтересованост централног парламента за дизајнирање јавних расхода.

Искуство постиндустријских полиархија сведочи да природа уставног устројства председничких система показује снажнију улогу у стварању и контроли трошења буџета, него што је то случај у полупредседничким и парламентарним системима.¹¹⁸⁴ У системима вестминстерског типа, парламентарна контрола је сведена на преглед како су буџетске линије трошене, а не на активно учешће у дефинисању приоритета у јавним расходима. То је зато што би одбијање парламента да усвоји предлог буџета фактички било једнако изгласавању неповерења влади и њеној оставци – истој оној влади коју је парламент изабрао. Далеко већу слободу разматрања и утицаја на садржај јавног буџета у току расправе има амерички Конгрес, будући да делује у уставном оквиру строге поделе власти. Представнички дом и Сенат одржавају јавна саслушања на којима челници организационих делова савезне администрације исцрпно образлажу нацрт буџетских трошкова разложених до нивоа појединачних буџетских линија за свој делокруг рада и жестоко се боре да остане у првобитној, жељеној верзији. Казна за стварно или само опажено неподесно деловање неке јавне агенције може да доведе до смањења читаве буџетске линије за тај орган или укидања средстава намењеног финансирању неке конкретне руководилачке позиције.¹¹⁸⁵

4.4.4. Парламентарне истраге, саслушања и посланичка питања

Најзначајније овлашћење законодаваца у погледу контроле рада јавне управе јесте испитивање случајева озбиљнијег нарушавања етичких стандарда, који кршењем или самовољним спровођењем устава и закона могу да драстично угрозе грађанска и

¹¹⁸³ Rick Stapenhurst, "The Legislature and the Budget", op. cit., p. 53.

¹¹⁸⁴ Ibid., p. 55.

¹¹⁸⁵ B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, op. cit., p. 281.

људска права. Контрола се одвија у распону од постављања једноставних питања ресорном министру током редовних заседања, преко саслушања одговорних руководилаца из јавне управе, до покретања опсежних истрага на нивоу ресорних парламентарних одбора или именовања посебног истражитеља.¹¹⁸⁶ Телевизијски преноси јавних саслушања високих руководилаца у јавној управи пред надлежним парламентарним одбором свакако да у извесној мери делују превентивно на потенцијалне прекршиоце етичких стандарда.

У парламентарним и полупредседничким системима министри се подвргавају редовном постављању усмених или писаних питања о спровођењу ресорне јавне политике или о раду појединих организационих делова јавне управе у оквиру њиховог ресора. На пример, британски Доњи дом редовно унакрсно испитује премијера једном седмично, а министре једном месечно.¹¹⁸⁷ Министри су дужни да на упућена питања пруже одговор поткрепљен чињеницама и ваљаним образложењем усвојених одлука на било којем нивоу управне хијерархије. Пракса посланичких питања никако није празан политички ритуал, а у прилог томе говоре одредбе правилника о раду немачког Бундестага и финске Едускунте којима је предвиђено да поступак испитивања министара може да се оконча гласањем о поверењу у одговоре дате на посланичка питања.¹¹⁸⁸ Део редовног заседања парламента посвећен усменим питањима упућеним члановима владе је увек медијски најпропраћенији део пленарног рада, па се директно преноси у целини или делу, или се приказује снимак у телевизијском програму.

Посланичка питања упућена влади у писаном облику су можда најзаступљеније оруђе парламентарне контроле и она углавном садрже захтеве за исцрпним објашњењем неког питања из делокруга извршне власти, које обично укључује одговор више министара. Министри су дужни да одговоре у прописаном року, који се у различитим развијеним земљама креће у распону од седам до 60 дана, мада се у пракси често дешава да одговор касни. На пример, министарствима у британској влади је дозвољена могућност да у законском року од седам дана пошаљу прелиминарни одговор, а касније и коначан садржај. У Француској министри имају

¹¹⁸⁶ Paul G. Thomas, "The Changing Nature of Accountability", op. cit., pp. 360–5; B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, op. cit., p. 282.

¹¹⁸⁷ "Question Time", www.parliament.uk/about/how/business/questions/, 16/03/2013.

¹¹⁸⁸ "Parliament's rules of procedure", Section 22, 17 December 1999 (40/2000), The Finnish Parliament, <http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=yt31112122225889&cmd=download>, p. 8.

основни рок од месец дана и могућност продужења рока на још толико раздобље.¹¹⁸⁹ Интерпелације су посебно важна посланичка питања у писаном облику која се односе на захтев за обавештењем или појашњењем неког дела ресорне јавне политике или рада јавне управе.¹¹⁹⁰ Након одговора министра или владе могу да следе расправа и гласање о поверењу надлежног министра или читаве владе (*censure motion*), или парламент може само да заузме став о добијеном одговору без позивања извршне власти на одговорност. У Великој Британији, опозиција може у току редовног заседања да стави на дневни ред покретање поступка интерпелације како би изразила мањак поверења у то како влада као целина или поједини њени министри воде јавне политику. У случају изгласавања неповерења, влада је дужна да распише нове изборе, односно смени одговорног министра. У зависности од земље до земље, интерпелације могу да се покрену или као продужетак претходно постављеног посланичког питања, или као сасвим независан, одвојен поступак.

У контексту контроле деловања извршне власти посредством разматрања редовних и посебних извештаја о раду министарстава и јавне управе, парламентарни одбори могу да организују саслушања како би од надлежних министара и руководилица добили подробнија објашњења информација наведених у извештајима или додатне информације о питањима која су изостављена у извештајима или су недовољно обрађена. Размена информација у виду непосредне комуникације са ресорним министром пружа члановима парламентарног одбора јаснији увид у спровођење појединих сегмената ресорне јавне политике. Појављивање министра или његовог представника на саслушању последица је уставних односа спољне одговорности између законодавне и извршне власти, те јасан знак ко коме полаже рачуне у демократском поретку. Разговор са министром се може одвијати у неформалном амбијенту, што је могућност која се у пракси холандског и данског парламента назива „консултацијама”. Консултације могу бити конкретно везане за неки документ министарства или могу бити опште природе, односно везане за разматрање стања спровођења ресорне јавне политике. Док се консултације у Холандији воде без службених белешки, у Данској је остављена могућност звучног снимања на захтев

¹¹⁸⁹ Yves Mény, “France: The Institutionalization of Leadership”, in: Josep Colomer (ed.), *Political Institutions in Europe*, op. cit., pp. 115–116.

¹¹⁹⁰ Hironori Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight*, op. cit., pp. 59–60.

најмање три члана парламентарног одбора пред којим се министар појављује.¹¹⁹¹ У Холандији су предвиђене и консултације са јавним службеницима, уз одобрење ресорног министра.

Одбори америчког Конгреса могу да организују јавно саслушање руководиоца организационих делова јавне управе или високих јавних службеника одговорних за руковођење појединих јавних програма, на којем се претресају све релевантне чињенице о некој теми или о уоченом проблему. Од представника јавне администрације се очекује да образложе неку спорну одлуку или да објасне зашто је дошло до лошег исхода у спровођењу прописа или јавног програма. У јавним саслушањима о сложенијим случајевима позивају се сведоци у својству оштећене стране, стручњака или одговорних јавних службеника, који под заклетвом износе своје виђење. На крају се закључци јавног саслушања објављују у виду извештаја, који садржи и сав материјал представљен током саслушања.

Поред одбора америчког Конгреса, парламентарни одбори у осталим постиндустријским полиархијама могу да организују саслушање или неформалне консултације са одабраним независним стручњацима и заинтересованим друштвеним актерима, како би добили другачије мишљење о неком питању о којем су се већ изјаснили ресорни министар или други јавни функционери из извршне власти.¹¹⁹² Док су процене стручњака важне због њихових специјализованих знања и вештина, мишљење заинтересованих друштвених актера парламентарцима пружа перспективу корисника јавне политике или програма, односно они су представници делова становништва које непосредно погађају делотворност и ефикасност рада јавне управе.

Британски Доњи дом је увео праксу оснивања полусталних одбора, састављених од посланика из свих странака заступљених у парламенту, често предвођених опозиционим послаником („министром у сенци”), са задатком да испитају посебно важна подручја рада министара или неки конкретан случај контроверзног

¹¹⁹¹ “Rules of Procedure”, Section 27 & 28, 39–42, House of Representatives of the Netherlands, www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/rules_of_procedure_1.pdf, pp. 7–8, 10–11; “Standing Orders of the Danish Parliament”, Article 8, 17 December 1953, amended 27 January 2012, Danish Parliament, www.thedanishparliament.dk/Publications/~~/media/Pdf_materiale/Pdf_publicationer/English/Forretningsorden%20engelsk_samlet_060212.pdf.ashx, pp. 15–16.

¹¹⁹² Hironori Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight*, op. cit., pp. 31–32.

одлучивања.¹¹⁹³ Ова врста одбора има овлашћење да од министара и јавних службеника затражи да сведоче. Ипак, стварна моћ полусталних парламентарних одбора у области испитивања крупног нарушавања етичких стандарда ограничена је из најмање три разлога повезана са заступљеношћу владајућих и опозиционих посланика. Прво, услед мешовитог састава предмет парламентарне истраге никако не може да буде неко горуће питање, јер око таквих питања постоји дубок јаз у виђењима између владајуће и опозиционе странке. Настојање да се избегне блокада рада одбора при самом одабиру питања од јавног значаја које се жели испитати, само по себи даје претежност мање важним питањима која нису део актуелне владине политике. Селективан приступ у одређивању дневног реда посредно „разблажује” контролну улогу парламента у односу на извршну грану власти. Друго, међустраничка сагласност је неопходна и при изради извештаја са резултатима спроведеног испитивања, што значи да завршни документ не сме да садржи критике упућене актуелној влади. Треће, успех парламентарне истраге непосредно зависи од воље јавних службеника да сведоче о поверљивим службеним информацијама, које су често кључни доказ о кршењу етичких стандарда. Британски службеници су познати као одани актуелној влади и поступају у складу са обрасцима административне културе заснованим на прагматском геслу да ваља бити „економичан са истином”.¹¹⁹⁴

Спровођење истрага на основу представки грађана представља још једно моћно оруђе парламентарне контроле интегритета јавне управе. Немачки Бундестаг има Одбор за представке (*Deutscher Bundestag Petitionsausschuss*) који прима притужбе на рад јавне управе и има надлежности сличне омбудсменима у другим земљама. Притужбе могу да се у писаном облику поднесу у своје име, за трећу страну или у јавном интересу, могу да се подносе колективно и јавно, а треба да садрже приговор на (не)чињење органа јавне власти и предлог за измену или допуну закона.¹¹⁹⁵ Одбор за представке има право да саслуша подносиоца, сведоке и стручњаке у својству

¹¹⁹³ Ian Budge, “Great Britain and Ireland: Variations of Party Government”, in: Josep Colomer (ed.), *Political Institutions in Europe*, op. cit., p. 33.

¹¹⁹⁴ Реч је о еуфемизму који је ушао у ширу језичку употребу. Наведено према: www.phrases.org.uk/meanings/127700.html, 13/03/2013.

¹¹⁹⁵ “Principles of the Petitions Committee Governing the Treatment of Requests and Complaints (Procedural Rules)”, Principle 2.1, in: *The Legal Framework for the Work of the Petitions Committee of the German Bundestag*, German Bundestag Petitions Committee, 2012, www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/committees/a02/rechtsgrundlagen_eng.pdf, p. 12.

вештака и да у циљу испитивања притужбе тражи документа и приступ службеним просторијама организационог дела јавне управе на чији се рад притужба односи.¹¹⁹⁶ Одбор може да предложи подносиоцу да одустане од решавања притужбе уколико процени да постоји разумна претпоставка да поступак неће бити окончан успешно. Поступак се окончава изработом нацрта извештаја са препоруком за решавање притужбе и упућивањем Бундестагу на усвајање, чему претходи расправа само ако то затражи најмање једна посланичка група или пет одсто од укупног броја посланика (нпр. ако имају амандман на препоручено решење).¹¹⁹⁷

Сви посебни парламентарни одбори за истраге деле више заједничких обележја: 1) могу бити основани током редовног заседања на основу одлуке пленарног састава парламента; 2) привременог су карактера, односно након спроведене истраге и усвојеног извештаја се распуштају; 3) имају специјална истражна овлашћења која су већа него овлашћења сталних одбора, али могу да се примене само у уским оквирима додељених надлежности.¹¹⁹⁸ На пример, привремени одбор немачког Бундестага у спровођењу парламентарне истраге може да прикупља доказе према правилима кривичног поступка, а судови и органи извршне власти су дужни да му пруже правну и логистичку помоћ.

Сваки члан Представничког дома и Сената САД може као појединац да покрене парламентарну истрагу о спорним питањима везаним за његову изборну јединицу, али ако је реч о случају који захтева ширу истрагу онда обично ресорни одбор (или пододбор) отвара опсежнију истрагу.¹¹⁹⁹ Спровођење парламентарне истраге игра далеко већу улогу у политичком систему САД него у парламентарним системима, зато што омогућује неопходну противтежу Конгреса превласти председника.¹²⁰⁰ Парламентарна истрага је у америчкој политичкој историји посебно добијала на замаху у годинама када је једна странка држала функцију председника, а друга

¹¹⁹⁶ “Act on the Powers of the Petitions Committee of the German Bundestag”, Section 1 & 4, in: *The Legal Framework for the Work of the Petitions Committee of the German Bundestag*, op. cit., p. 7.

¹¹⁹⁷ “Provisions concerning the right of petition contained in the Rules of Procedure of the German Bundestag”, Rule 112, in: *The Legal Framework for the Work of the Petitions Committee of the German Bundestag*, op. cit., p. 10.

¹¹⁹⁸ Hironori Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight*, op. cit., pp. 39–40.

¹¹⁹⁹ Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, op. cit., p. 211.

¹²⁰⁰ Опширније о значају конгресних одбора за надзор извршне власти погледати у: Филип Лово, *Велике савремене демократије*, op. cit., стр. 162–164.

имала већину у Конгресу. На пример, тек када је 2007. године Демократска странка успела да освоји већину у Конгресу, одбори су почели да покрећу истраге поводом бројних откривених кршења закона и стандарда етике јавне управе које је починила Бушова администрација. Како је место председавајућег конгресног одбора од пресудне важности за дневни ред, демократе су тек са освајањем већине на изборима добиле могућност да смене републиканске посланике са челних положаја ресорних одбора. Убрзо након смене на дневни ред су дошле истраге о војној интервенцији у Ираку (пропусти обавештајних служби и ненаменско располагање буџетским средствима) и катастрофално лош учинак савезних агенција у отклањању последица урагана „Катрина”. Без обзира на вид надзора примењен у конкретном случају, конгресмени најчешће користе две тактике.¹²⁰¹ Тактика „полицијске патроле” се своди на активно тражење пропуста у раду јавне управе које би могло да садржи елементе кривичног дела. Тактика „пожарног аларма” тежиште надзорне активности помера са конгресних одбора на организације грађанског друштва и интересне групе, које као главно оруђе користе право на приступ информацијама; када уоче кршење етичких стандарда обраћају се надлежном конгресном одбору, који онда предузима мере.¹²⁰² Будући да прва тактика захтева више времена и ресурса, веома је вероватно да конгресмени далеко више користе другу тактику.

У појединим развијеним демократским порецима присутна је традиција обраћања грађана посланику из њихове изборне јединице са захтевом да неформално, без спровођења икаквог поступка парламентарне истраге, реши проблеме које имају са јавном управом. У Француској и Белгији могућност кумулирања јавних функција омогућава посланику националног парламента да задржи и функцију у органу локалне самоуправе, па му онда то отвара простор да притужбе грађана решава вршењем притиска на јавну управу. У Ирској бирачи традиционално очекују од посланика у националном парламенту да им својим утицајем и угледом помажу у решавању крупних проблема на које наилазе у комуникацији са јавним службеницима.

¹²⁰¹ William T. Gormley Jr. and Steven J. Balla, *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*, op. cit., p. 84.

¹²⁰² Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, op. cit., p. 213.

4.4.5. Ограничења делотворности парламентарне контроле

Делотворност уставних и законских оруђа којима располажу национални парламенти за контролу рада јавне управе у контексту поштовања етичких стандарда, трпи више различитих ограничења. Ограничења су превасходно условљена самим уставним устројством односа између извршне и законодавне власти.

Парламенти у системима вестминстерског типа пре се могу сматрати као политички оквир у којем делује влада, него као ограничавајући чинилац владиних законских овлашћења и стварних институционалних моћи или њихов независни надзорник.¹²⁰³

Већински изборни систем подупрт строгим страначком дисциплином и оданошћу посланика страначком руководству, које најчешће чини владу, практично своди на незнатну вероватноћу могућност да парламентарна већина затражи смену ресорног министра или изгласа неповерење читавој влади због неког крупног пропуста у раду јавне управе. Опозициона странка тешко да може да то исто организује, будући да не може да рачуна на сарадњу чак ни појединих посланика из владајуће већине. Слабост опозиције је и у томе што је она као „влада у чекаоници” усредсређена на оштру критику актуелне владине политике искључиво мотивисане тежњом да се придобије подршка јавног мњења за наредне изборе, а не на заговарање конструктивних предлога промена у политици супарничке владе ради стварног побољшања стања интегритета јавне администрације. У околностима када се гласање за владине предлоге одвија аутоматски, смисао парламентарне расправе сведен је на пуки ритуал јер не служи придобијању посланика за неки предлог, већ за остваривање утицаја на јавност да се определи за или против владине политике.¹²⁰⁴

Поједини аналитичари су уочили више слабости у контролној улози парламента у америчком председничком систему. Конгресмени нису превише заинтересовани за ваљано спровођење надзорне улоге, већ време у Вашингтону највише троше за привлачење пројеката и улагања у изборне јединице које представљају.¹²⁰⁵ Надзорну

¹²⁰³ Ian Budge, “Great Britain and Ireland: Variations of Party Government”, op. cit., pp. 31–32.

¹²⁰⁴ Ibid., p. 32.

¹²⁰⁵ William T. Gormley Jr. and Steven J. Balla, *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*, op. cit., pp. 82–83.

улогу додатно отежава чињеница да већина у Конгресу прво мора да има подстицај да санкционише проблематичну организациону јединицу, што је често ствар равнотеже снага и подлеже преговорима унутар владајуће странке, а понекада и између странака. Конгресменима на располагању стоји скуп мера које су сложене за практично спровођење, попут овлашћења за именовање руководиоца, измене буџетских линија или промене прописа којима су уређени правни статус, надлежности и задаци проблематичне организационе јединице. Након увођења контроверзног изузетка од права на приступ информацијама које се тичу унутрашњег процеса одлучивања, Конгрес има једно оруђе мање за контролу поступања савезних агенција са безбедносном функцијом и великим извршним овлашћењима.¹²⁰⁶ Препреку делотворном надзору спровођења ресорних јавних политика представља одсуство координације и јединствене стратегије Конгреса усмерене на јачање интегритета администрације, већ сваки ресорни одбор или подбор осмишљавају и спроводе контролу на свој начин.¹²⁰⁷ Због свега наведеног надзорна улога америчког Конгреса најпре служи више као својеврсна претња челницима организационих јединица савезне администрације да ће их обрукати у јавности, него што стварно има реалну снагу да практично спречи или казни морално погрешно поступање.

У председничким системима, у околностима када већину у парламенту има једна странка а председник је из противничке странке, контролна улога законодавца може бити злоупотребљена као оруђе за међустраничке обрачуне и да закочи рад парламента. У околностима када иста странка (коалиција) има превагу у обе гране власти – било да је реч о председничком или парламентарном систему – надзорна улога парламента може бити осујећена унутарстраначким (унутаркоалиционим) борбама за превласт или тежњом да се пракса кршења етичких стандарда у јавној управи прикрије, како би се спречило јавно срамоћење одговорног ресорног министра или читаве владе.

¹²⁰⁶ “Assertion of Executive Privilege Over Documents Generated in Response to Congressional Investigation into Operation Fast and Furious”, Letter by Eric H. Holder, Jr., Attorney General to U.S. President Barack Obama, 19 June 2012, Department of Justice, www.justice.gov/olc/2012/ag-ff-exec-priv.pdf, 25/02/2013.

¹²⁰⁷ William T. Gormley Jr. and Steven J. Balla, *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*, op. cit., p. 79.

Уобличавање буџета се одиграва у ширем контексту сталне борбе за надмоћ политичких странака заступљених у парламенту, па је стваран учинак контроле рада јавне управе у значајној мери условљен структуром парламентарне већине. Уколико већину чини више мањих странака од којих ниједна нема превагу или је унутарстраначка дисциплина на ниском нивоу, онда ће влада морати да окупи ширу коалицију како би осигурала подршку за изгласавање буџета. У том случају чланице коалиције имају могућност да утичу на коначан изглед буџетских линија. Насупрот томе, у околностима владавине једне већинске странке или снажне унутарстраначке дисциплине, утицај парламента је слабији јер ће посланици морати да штите партикуларне страначке интересе уместо да доводе у питање квалитет спровођења јавних политика. Поред тога, већина одређује челнике парламентарних одбора, који потом одлучујуће утичу на садржај дневног реда и тако усмеравају рад одбора. На тај начин, владајућа већина има могућност да сузи подручје парламентарне контроле рада јавне управе као дела извршне гране власти.

Делотворан надзор јавне управе посредством уобличавања буџетских линија могућ је само када чланови ресорног одбора поседују тачне и благовремене информације и имају довољно ресурса да исцрпно анализирају сложене техничке аспекте буџета. Ипак, чланови парламента најчешће немају довољно времена нити знања да подробно проуче и сагледају све ставке у државном буџету, па велики део јавних расхода бива одобрен само на основу летимичне анализе.

Ограничене могућности парламентарне контроле поштовања етичких стандарда у раду јавне управе додатно могу бити сужене у случају када већина посланика из неког интереса не жели да се разоткрије корупција или неки други озбиљнији вид злоупотребе јавних овлашћења, те да се утврде лична одговорност виновника и политичка одговорност ресорног министра.¹²⁰⁸ Додуше, увек може да се појави частан појединац из редова чланова парламента владајуће већине, који ће опозицији или јавности открити тајни договор о спречавању настојања да се случај злоупотреба истражи.

¹²⁰⁸ Сјузан Роуз-Ејкерман, *Корупција и власт: узроци, последице и реформа*, op. cit., стр. 155–157.

4.5. Организације грађанског друштва

Мада на први поглед делује као да је комуникација са јавном управом сведена на однос произвођач/пружалац–корисник (јавних роба/услуга), идеја грађанина има далеко веће и дубље значење од концепта потрошача.¹²⁰⁹ Потрошачи су пасивни „примаоци” роба и услуга и обично не деле међусобно дугорочне заједничке циљеве, већ радије теже да оптимизују краткорочне користи за себе. Премда је тачно да набављају робе и услуге произведене у јавном сектору, грађани имају и дужност да стално подсећају јавне службенике да им је професионално обављање јавних послова поверено да би деловали у интересу читаве политичке заједнице.¹²¹⁰ Грађани не вреднују како је пружена нека јавна услуга спрам задовољења појединачних жеља и потреба, него их занима како читав систем пружања јавних услуга делује у контексту односа власти према уставом зајамченим правима и обавезама чији су они носиоци. Јавност очекује да руководиоци и запослени у јавној управи поступају морално исправно тако што ће пазити да друштвени и економски исходи јавних политика што веродостојније осликавају циљеве утврђене у политичком процесу.¹²¹¹

Делатан однос грађана према јавној управи у основи има етичку димензију, јер претпоставља поступање са осталим грађанима као моралним субјектима и поседовање моралне врлине усмерене на подручје јавних послова. Грађанин као члан политичке заједнице има слободу да води живот како му је воља, али само тако да успостави однос равнотеже између сопствених вредности, потреба и очекивања и вредности, потреба и очекивања осталих чланова заједнице. Грађанин као морални делатник требало би да сагледава поступање јавних службеника у виду свеобухватне саморефлексије, односно да морално расуђује тако да никада не изгуби из вида властиту повезаност са суграђанима.¹²¹² Идеја о грађанској врлини лежи у темељу модерног схватања демократске владавине и изражава спремност грађана да активно учествују у заштити и остварењу јавних интереса. Јавна служба, било изборна или

¹²⁰⁹ Jong S. Jun, *The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*, State University of New York Press, Albany, 2006, p. 219.

¹²¹⁰ J. Michael Martinez, *Public Administration Ethics for the 21st Century*, op. cit., p. 16.

¹²¹¹ Guy B. Adams and Danny L. Balfour, “Public-Service Ethics and Administrative Evil: Prospects and Problems”, in: H. George Frederickson and Richard K. Ghere (eds), *Ethics in Public Management*, op. cit., p. 132.

¹²¹² Rivka Amado, “New Ethical Challenges Under the New Reform Movements in the Public Administration Sector”, in: Eran Vigoda (ed.), *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*, Marcel Dekker, New York and Basel, 2002, pp. 142–143.

професионална, може се утолико схватити као продужетак грађанства, а јавни службеник као члан политичке заједнице који је одлучио да грађанску врлину преточи у професионално опредељење.¹²¹³ Већина грађана која није изабрана на јавне функције нити професионално обавља јавне послове, никако не сме да ограничи деловање у политичком животу на убацивање листића у гласачку кутију, већ има дужност да стално проверава квалитет рада јавне управе.

Ограничене могућности за остварење интереса институционалним путем, присутне више деценија уназад у политичком животу постиндустријских полиархија, подстакле су грађане да оживе демократске идеале потрагом за алтернативним путевима утицаја на процес одлучивања о јавним питањима. Дисфункционални одговори институција државе друштвеног старања на горуће проблеме који су средином седамдесетих година минулог века пољуљали веру у послератни свеобухватни напредак, изнедрили су савремене друштвене покрете – попут еколошког, феминистичког или покрета за грађанска права. Новина се састојала у томе што су се захтеви за променама упућени властима артикулисали на „изворишту” – у подручју сâмог грађанског друштва (*grassroots democracy*), тј. ван формално предвиђених демократских процедура. Грађани су вођени заједничким ставовима и интересима спонтано стварали мање или више формалне *ad hoc* групе, како би издејствовали решење неког јавног питања. Тако формирана група постојала је само привремено док се не оствари конкретан циљ, што значи да она није поседовала организациону структуру и трајно идејно опредељење. Уколико је постојала критична маса заинтересованих грађана, а за остварење циља била неопходна дугорочна акција, иницијатива је у појединим случајевима добијала одређен степен унутрашње организације, конзистентан програм деловања и препознатљив идентитет у јавности. На тај начин, постепено је на тлу друштвених покрета израстао нови облик учешћа у животу политичке заједнице – организације грађанског друштва.¹²¹⁴

¹²¹³ Више о идеји јавне службе као продужетку грађанства видети у: Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, op. cit., pp. 53–56.

¹²¹⁴ Без улажења у разјашњавање термиолошке збрке која делимично влада у јавном и академском дискурсу, у овом истраживању изразе „невладина организација” и „организација грађанског друштва” користимо као синониме. О односу друштвених покрета и невладиних организација више погледати у: Peter Willetts, “What is a Non-Governmental Organization?”, Output from the Research Project on Civil Society Networks in Global Governance, City University, London, www.staff.city.ac.uk/p.willetts/NGOS/NGO-ART.HTM#Part11.

Феноменолошка разноликост организација грађанског друштва у значајној мери ограничава покушај да се установи једноставно и свеобухватно одређење. Према једној од аналитички садржајнијих дефиниција, организација грађанског друштва је група људи која, независно од било какве спољне контроле, делује са циљем да оствари задатке усмерене на изазивање жељених промена у датој заједници, области или ситуацији.¹²¹⁵ Поред унапређења квалитета демократског представљања, подстицања већања о јавним питањима и јачања привржености вредностима живота у политичкој заједници, организације грађанског друштва доприносе виталности демократског политичког поретка и кроз надзор рада извршне власти, посебно јавне управе.¹²¹⁶

Конвенција УН против корупције препознаје значај контролне улоге организација грађанског друштва у контексту јачања интегритета јавне управе, па чланом 13 прописује обавезе држава на плану предузимања мера за подстицање активног учешћа појединаца и група изван јавног сектора у спречавању и борби против корупције, те у јачању свести јавности о постојању, узроцима и озбиљности корупције и њене претње по јавне интересе.¹²¹⁷ Постиндустријски демократски пореци поседују ваљан нормативни оквир, посебно у подручју заштите слободе изражавања и удруживања и законских захтева у погледу оснивања и финансирања, који омогућава несметано деловање и развој пуног демократског потенцијала организација грађанског друштва.¹²¹⁸

Успех у обављању надзорне функције превасходно зависи од расположивих људских и материјалних ресурса, стручних знања, вештина и способности да се стекне подршка друштвених актера и привуче пажња медија и јавности.¹²¹⁹ Експертиза у уским деловима или појединим питањима јавних политика у споју са ефикасним радом условљеним малим бројем одлично координисаних активиста, даје организацијама грађанског друштва добру основу за надгледање поступања јавних

¹²¹⁵ *Workshop notes*, “NGO Workshop”, Asian Institute of Technology, Bangkok, 17–21 October 1988, www.karlf.aegea.org/aeg-sci.NSF/0/3050c997e8373bf0c12565b100819a07.html.

¹²¹⁶ Gabriela de Brelaz and Mário Aquino Alves, “Civil Society Organizations and Advocacy: A Comparative Study Between Brazil and the United States”, in: Bernard Enjolras and Karl Henrik Sivesind (eds), *Civil Society in Comparative Perspective*, Comparative Social Research, Vol. 26, Emerald Group Publishing, Bingley, 2009, p. 143.

¹²¹⁷ “United Nations Convention Against Corruption”, Article 13, *op. cit.*, pp. 15–16.

¹²¹⁸ “The World Justice Project Rule of Law Index 2012–2013”, *op. cit.*, pp. 25–29, 31–32.

¹²¹⁹ Jong S. Jun, *The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*, *op. cit.*, pp. 217–218.

службеника.¹²²⁰ Свака лекција научена у практичном надзору спровођења ресорних јавних политика ствара проширену основу за примену експертизе на нове ситуације, чиме се временом развијају специјализована знања и вештине које воде још делотворнијој контроли јавне управе.

Организације грађанског друштва чувају и заступају јавне интересе у области етике јавне управе осмишљавањем и спровођењем широког опсега активности на најмање три упоредна и тесно испреплетана правца: 1) јачање свести грађана о постојању и друштвеној штетности корупције и осталих озбиљних облика нарушавања етичких стандарда; 2) израда и заговарање предлога антикорупцијских стратешких докумената, прописа и јавних програма; и 3) контрола рада јавне управе. На плану јачања свести грађана, деловање организација грађанског друштва усмерено је на спровођење емпиријских истраживања о томе где се нпр. налазе жаришне тачке корупције у јавном сектору на националном нивоу, како изгледају корупцијски механизми у појединим областима ресорних јавних политика и која је штета по опште добро. Сврха истраживања стања корупције у једној земљи или ресорној јавној политици је да подстакне јавност на притискање владе да отклони утврђене дисфункционалности. Због тога студије обично садрже конкретне препоруке које одлуке и активности влада треба да предузме како би спречила или сузбила будуће морално погрешно поступање, те на тај начин поправила квалитет пружања јавних услуга. Интернет презентација и разнородне публикације су најзгоднији медији за обраћање грађанима и потенцијалним активистима за подршку у јавним кампањама и вршењу притиска на власт.

У равни изrade и заговарања предлога антикорупцијских стратешких докумената, прописа и јавних програма, организације грађанског друштва су усредсређене на предузимање корака како би добијене резултате спроведених истраживања преточиле у предлоге мера за измену и допуну нормативног оквира или побољшање деловања институционалног механизма за очување интегритета јавних службеника. Заговарање предлога у области јавне политике и стварање коалиција са другим организацијама са сличним циљевима одиграва се разменом мишљења на стручним скуповима, оснивањем радних група, организовањем специјалистичких обука и одржавањем трибина за ширу јавност. Сврха наведених активности је да се на

¹²²⁰ Jonathan Garton, *The Regulation of Organised Civil Society*, Hart Publishing, Portland, 2009, p. 59.

непосредан или посредан начин утиче на владу и парламент да сузе простор за појаву корупције и осталих облика кршења етичких стандарда.

На плану надзора рада јавне управе, организације грађанског друштва обелодањују уочене примере одступања изабраних функционера, руководилаца и јавних службеника од етичких стандарда у обављању поверених јавних послова. Предмет пажљиве контроле су првенствено одлуке и активности јавне управе које имају јак корупцијски потенцијал, попут трошења буџетских средстава, приватизације јавних предузећа, спровођења тендера за јавне набавке, субвенционисања приватних предузећа и расподеле социјалних давања. Антикорупцијске организације често имају услужни телефонски сервис за пријављивање случајева злоупотреба јавних овлашћења и пружају правне савете оштећеним грађанима који желе да поднесу притужбу на рад јавних службеника. Посебан режим помоћи може да буде предвиђен за јавне службенике који одлуче да „дуну у пиштаљку”, или новинаре који добију претње због извештавања о незаконитостима у раду јавне управе.

Улога организација грађанског друштва у уобличавању државног буџета и контроле располагања буџетским средствима може да допринесе јачању интегритета јавне управе у виду осигурања да је буџет сачињен у складу са потребама друштва, односно сходно јавним а не корпоративним или другим партикуларним интересима, да су буџетска средства потрошена не само на законит начин него и сврсисходно, те спречавања појаве озбиљних видова кршења етичких стандарда (ненаменског трошења или корупције).¹²²¹

Организације грађанског друштва имају улогу у пружању помоћи парламентарним одборима у њиховом задатку контроле делотворности ресорних јавних политика, посебно праћењем квалитета јавних услуга пружених грађанима.¹²²² Грађани као крајњи корисници јавних програма могу да процене, додуше не увек сасвим објективно, да ли спровођење неког јавног програма остварило намеравани циљ или су потребне његове измене и допуне, јер они непосредно трпе штетне последице лошег учинка. Организације грађанског друштва дају националном парламенту и другим органима који се налазе у механизму контроле рада јавне управе поглед из

¹²²¹ Детаљније погледати у: Aimee L. Franklin and Carol Ebdon, “Democracy, Public Participation, and Budgeting: Mutually Exclusive or Just Exhausting?”, in: Richard C. Box (ed.), *Democracy and Public Administration*, op. cit., pp. 84–104.

¹²²² Hironori Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight*, op. cit., p. 29.

другог угла – поглед „са терена” – на деловање јавних службеника, које се потом може упоредити са званичним информацијама садржаним у редовним извештајима извршне власти. Представници организација грађанског друштва често се појављују и као учесници у самом процесу спровођења јавних програма, па могу „из прве руке” да дају информације и процене стварног стања у некој области јавне политике.

Упоредо са повећањем обима планетарне комуникације као једне од димензија процеса глобализације постепено је широм света јачала заједничка свест о бројним јавним проблемима која погађају свакодневни живот људи, а из осећаја солидарности је проистекла мотивација да се деловање националних организација грађанског друштва координише или обједини.¹²²³ Почетком деведесетих година минулог века у међународним организацијама није постојала сагласност о увршћивању у дневни ред антикорупцијске иницијативе у области међународног пословања, иако су корупцијски обрасци понашања руководиоца и службеника моћних мултинационалних корпорација проузроковали све веће негативне последице по друштвени развој, које су највише погађале обесправљене слојеве становништва. Група забринутих стручњака и грађанских активиста из богатих и мање развијених земаља одлучила је 1993. године да оснује Међународну транспарентност (*Transparency International*), прву организацију глобалног карактера која ће искључиво заговарати уклањање феномена корупције и осталих облика морално погрешног понашања из рада органа изабране власти, јавне управе, ресорних јавних политика, привредних токова и грађанског друштва.

Данас је Међународна транспарентност прерасла у водећу глобалну антикорупцијску невладину организацију која програмске циљеве спроводи стварањем широких коалиција стручњака, политичких одлучилаца, научних установа, других друштвених актера и грађана, а има националне огранке у више од сто земаља. Основни задаци су јачање свести о штетним последицама корупције, заступање реформе јавних служби, промовисање међународних антикорупцијских конвенција, надзор националних власти и мултинационалних корпорација и банака у погледу усаглашавања њиховог деловања са усвојеним међународним стандардима, те утврђивање социјалних и еколошких последица пословања мултинационалних корпорација, скретање пажње јавности на однос привреде и политике и питање

¹²²³ О глобалном грађанском активизму видети више у: Jan Aart Scholte, *Globalization: An Critical Introduction*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2005, pp. 218–221.

транспарентности и одговорности у невладином сектору. У раздобљу након терористичких напада на САД од 2001. године, Међународна транспарентност се залаже да политика борбе против тероризма као горуће питање националне и људске безбедности не истисне сузбијање корупције из дневног реда глобалних форума.

Напетост у комуникацији између грађана и јавне управе постала је приметна од раних осамдесетих година прошлог века, када су јавни службеници на учешће грађана у процесу уобличавања одлука почели да гледају као на „терет” демократске владавине, односно „трошак” изражен у потребним вештинама, времену и енергији коју јавни службеници морају да уложе у сарадњу са организацијама грађанског друштва.¹²²⁴ Насупрот томе, односно посматрано из угла организација грађанског друштва, недовољна транспарентност процеса израде докумената јавних политика и видљива инструментално-манипулативна природа сарадње јавне управе са грађанским иницијативама, створиле су слику о неаутентичној демократској природи учешћа јавности. Поглед на учешће организација грађанског друштва као на сметњу у одлучивању прерастао је у опажање демократског учешћа као „антивладине” активности.

Делотворан надзор поштовања етичких стандарда тешко да је могућ ако организације грађанског друштва немају никакав утицај на одлучивање органа извршне власти, односно ако не учествују у саветодавним форумима на којима се разматрају нацрти прописа или јавних програма као први корак у уобличавању ресорних јавних политика. На пример, у Канади постоји око 300 заједничких одбора у којима званичници из различитих ресора федералне владе размењују мишљења са представницима организација грађанског друштва. Упркос томе, невладин сектор сматра да влада у Отави није установила ваљане институционалне механизме за приступ процесу одлучивања у министарствима и организационим деловима јавне управе.¹²²⁵ Пример канадске владе сведочи да консултације са невладиним сектором ретко имају за исход увршћивање идеја и ставова организација грађанског друштва у

¹²²⁴ Cheryl Simrell King, “Citizens, Citizenship, and Democratic Governance”, in: Richard C. Box (ed.), *Democracy and Public Administration*, op. cit., pp. 70–75; Cheryl Simrell King and Camilla Stivers, *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*, Sage Publications, Thousand Oaks (CA), 1998, pp. 96–99.

¹²²⁵ Don K. Embuldeniya, “Exploring the Health, Strength, and Impact of Canada’s Civil Society”, A Preliminary Report on the CIVICUS Index on Civil Society Project in Canada, July 2001, www.civicus.org/new/media/canada.pdf, p. 17.

коначан дизајн предлога неког прописа или јавног програма.¹²²⁶ Такође, јавна управа ретко или само спорадично сарађује са организацијама грађанског друштва у спровођењу јавних програма, а само изузетно уважи њихове повратне информације о учинку неког прописа или јавног програма на добробит непосредних корисника.

Примедбе власти да организације грађанског друштва најчешће не располажу потребним нивоом стручних знања или капацитета да би могле да прате сложене процесе управљања јавним пословима, чини се да су донекле оправдане. Тачно је да релативно мали број организација има материјалне и људске ресурсе довољне за дугорочно и систематично праћење свакодневних активности јавне управе. Систематичност претпоставља способност теоријског промишљања уочених феномена, како би се створили аналитички показатељи који веродостојно преносе прикупљену искуствену грађу у логичке оквире постављених претпоставки. Стварност у којој се одвија уобличавање и спровођење јавних политика често не може поуздано и објективно да се прикаже мисаоним моделима као апстрахованим представама сложених узрочно-последичних веза, што смањује вероватноћу да се предвиди крајњи исход неког јавног програма. Пример вредновања радног учинка јавних службеника према крајњем исходу прописа и јавних програма које су спроводили у делокругу поверених надлежности, најбоље сведочи о ограничењима са којима се суочавају грађански активисти у жељи да надзиру етичку димензију рада јавне управе. Реч је о ограничењима која проистичу из постојања више крупних проблема:

- мерење радног учинка обухвата софистициране методолошке и техничке детаље који могу да буду сложени и неразумљиви;
- мерење радног учинка је постојан процес који нема јасно одређен почетак и крај, већ се одвија свакодневно и увек у поређењу са претходним резултатима;
- мерење радног учинка не одређује крајњи исход јавне политике и програма, већ оно само служи као чињенична подлога за разматрање ваљаности усвојених одлука и квалитетно осмишљавање будућег смера спровођења јавне политике или програма;

¹²²⁶ Ibid., pp. 24–25.

- чак и да дају препоруке у погледу побољшања радног учинка, организације грађанског друштва не могу да краткорочно виде конкретне резултате у промени спровођења јавне политике.¹²²⁷

Наведени проблеми „техничке” природе могу да обесхрабре и демотивишу активно учешће у контроли етичког поступања јавне управе, чак и када нема никаквих „политичких” или формалних препрека за грађанске активисте да критикују рад владе и јавне управе – као што је то случај у развијеним демократијама. Додуше, у појединим земљама нека нормативна решења која не уређују непосредно правни положај и права организација грађанског друштва могу да створе озбиљну препреку активистима који желе да контролишу рад јавне управе. Примера ради, одредбе канадског Закона о порезу на приход дају слободан простор пореским властима за дискреционо одлучивање о томе да ли су активности неке организације грађанског друштва ослобођене од пореза или не, што у значајној мери погађа управо активности усмерене на заступање јавног интереса будући да се оне обично сматрају опорезивим због њиховог наводног политичког карактера.¹²²⁸ Законска обавеза плаћања пореских дажбина може да значајно ограничи деловање тек основане организације, која још нема довољан број донатора и подржавалаца па самим тим ни сталне финансије.

Колико је тачно да се успех организација грађанског друштва у контролној функцији делом може приписати њиховом издвојеношћу из подручја свакодневних међустраничких борби – јер се не боре за гласове бирача, па не морају ни да прилагођавају програм „укусу” јавног мњења – толико се као следеће ограничење намеће мањак демократског легитимитета, макар и оног формалног који имају политичке странке. За разлику од политичких странака и органа власти, до организација грађанског друштва не води јасна линија утврђивања спољне одговорности према грађанима. Такво стање ствари слаби интегритет самог невладиног сектора, макар само у начелној равни, зато што не може да оправда његово инсистирање да јавни службеници поштују исте оне етичке стандарде које грађански активисти не морају. Стога не чуди што су у појединим политичким заједницама, попут нпр. Немачке, организације грађанског друштва као оруђе

¹²²⁷ Alfred T. Ho, “Citizen Participation in Performance Measurement”, in: Richard C. Box (ed.), *Democracy and Public Administration*, op. cit., p. 112.

¹²²⁸ Don K. Embuldeniya, “Exploring the Health, Strength, and Impact of Canada’s Civil Society”, op. cit., pp. 15–16.

спољне контроле рада јавне управе одувек имале мали утицај, делом и због тога што је подршка јавности традиционално окренута политичким странкама.¹²²⁹

Део објашњења за релативно мању демократску подршку организацијама грађанског друштва у односу на политичке странке налази се у растегљивој граници између владиног и невладиног сектора. Надзорна улога невладиног сектора у значајној мери је условљена чињеницом да управо влада део буџетских средстава сваке године издваја за финансирање пројеката које предложије организације грађанског друштва. Бројне организације не би успеле да владину помоћ замене самостално прикупљеним донацијама у вредности довољној за нормално функционисање и остваривање зацртаних циљева. Описане околности отварају слободан простор за прикривено условљавање финансијске подршке подударношћу ставова актуелне владе и организација које конкуришу за донације из јавних прихода. Чак и у Холандији, чија влада традиционално има толерантан став према финансирању грађанских иницијатива које отворено критикују спровођење владиних програма, током протекле декаде приметан је не само тренд укидања буџетских средстава намењених невладином сектору, већ и пракса министара да упућују прекор организацијама које су критиковале поједине мере из њиховог ресора.¹²³⁰

Организације грађанског друштва услед тога све више брину о мишљењу потенцијалних донатора и подржавалаца, баш као што политичке странке пажљиво ослушкују расположење бирача.¹²³¹ Ко год да обезбеђује средства за активности, руководство организације ће свакако узети у обзир интересе које донатор жели да оствари финансирањем пројеката невладиног сектора. Интереси владе као великог донатора неминовно одражавају виђење владајуће странке (коалиције) у погледу тога шта и како треба да се оствари јавном политиком у некој области друштвених односа. Због тога ће свака организација која намерава да из државног буџета осигура дугорочно покривање трошкова активности уградити макар део владиних интереса у пројектне идеје. О томе ће можда највише водити рачуна руководства организација грађанског друштва које су посредством мрежа јавне политике укључене у процес уобличавања прописа и јавних програма, а тиме посредно и у политичку арену.

¹²²⁹ Sabine Reimer, "Civil Society: A New Solution Beyond State and Market?", CIVICUS Civil Society Index Report for Germany, 2005, www.civicus.org/media/CSI_Germany_Country_Report_English.pdf, pp. 34, 49.

¹²³⁰ "CIVICUS Civil Society Index Report for the Netherlands, November 2006, www.civicus.org/media/CSI_Netherlands_Country_Report.pdf, pp. 29–30, 40.

¹²³¹ Jonathan Garton, *The Regulation of Organised Civil Society*, op. cit., pp. 60–61.

Примена модела новог јавног руковођења додатно је „избледела” границу између владе и невладиног сектора тако што је увела праксу размештања појединих јавних послова из делокруга рада јавне управе у приватни и невладин сектор. Према оцени појединих теоретичара, изван број организација грађанског друштва у САД сада представља продужетак јавне администрације, јер је на њих пренето обављање дела јавних послова у склопу реформи мотивисаних растерећењем државног буџета.¹²³² Реч је о томе да је број јавних службеника постепено смањиван током последње декаде прошлог и прве декаде овог века, али је преношење јавних функција на приватне компаније и непрофитне организације посредством јавних набавки створило прикривену администрацију – „бирографију у сенци”. Уместо некадашњих јавних службеника, исте послове заправо обавља једнако велики број запослених и активиста у непрофитном сектору. Тиме је и начелно и у очима јавности подривена идеја о контролној улози грађанских активиста, који су посредно постали владини службеници.

Закључак

На трагу мисли енглеског историчара из седамнаестог века Томаса Фулера (Thomas Fuller) да „закон не може да убеди тамо где не може да казни”, можемо да претпоставимо да етички стандарди сами по себи не могу да „убеде” јавну управу као институцију да поступа морално исправно свуда где њен рад није под делотворним надзором осталих институција политичког поретка.¹²³³ Због тога се чини да би ваљано осмишљени и ефикасни спољни механизми контроле требало да додатно ојачају етичко поступање јавних службеника и сузе простор за појаву корупције, те тиме посредно подигну квалитет пружања јавних услуга и осигурају обликовање и спровођење прописа и јавних програма у складу са општим интересима политичке заједнице. Анализа механизма спољне контроле није дала једнозначан одговор на питање какав утицај имају политика кривичног прогона и кажњавања, државна ревизија, омбудсман, парламент и организације грађанског

¹²³² На пример, видети: H. George Frederickson, “Public Ethics and the New Managerialism: An Axiomatic Theory”, in: H. George Frederickson and Richard K. Ghere (eds), *Ethics in Public Management*, op. cit., p. 174.

¹²³³ Наведено према: Richard Alan Krieger, *Civilization's Quotations: Life's Ideal*, op. cit., p. 236.

друштва, узето у појединачном и збирном дејству, на етичку „дисциплинованост” јавних службеника.

У поређењу са осталим механизмима спољне контроле, кривични прогон као репресиван механизам усмерен на спречавање и сузбијање искључиво тешких облика кршења етике јавне управе представља највећу претњу за неодговорне јавне службенике, јер претпоставља примену широких извршних овлашћења и задирање у подручје основних права и слобода. Национални нормативни и институционални оквири постиндустријских полиархија за кривични прогон и кажњавање јавних службеника у највећем делу су усклађени са међународним обавезама и стандардима у погледу кривичноправних дефиниција тешких облика кршења етичких стандарда, специфичности спровођења кривичног поступка у прогону ове врсте дела, одузимања незаконито стечене имовине, дужности руководиоца организационих јединица да пријаве кривична дела са елементима корупције, заштите службеника који пријаве корупцију колега или претпостављених, као и заштите сведока, стручњака у својству вештака и жртава. Међутим, практична равн политике кривичног прогона бележи више слабости, чији крајњи исход грађани опажају као благо кажњавање тешких облика кршења етике јавне управе.

Општа оцена јавног мњења у развијеним земљама да је корупција у порасту у јавном сектору одудара од званичних статистика. Национални подаци о оптуженим и осуђеним јавним службеницима за кривична дела са елементима корупције показују да је број осуђеника дословно занемарљив у односу на укупан број јавних службеника – реч је о уделу у просеку мањем од једног процента. Део објашњења за наведени јаз између опажања и чињеница налази се у великој пажњи коју медији посвећују случајевима корупције јавних функционера и службеника, па несразмерним извештавањем стварају погрешан утисак да је корупција раширенија него што заиста јесте. Други део објашњења налазимо у општепознатом правилу да процесуирани случајеви обично дају само грубу назнаку о стварном степену присуства корупције у јавној управи једне земље, будући да је реч о понашању чија је тајност заснована на обостраној користи. Врло је вероватно да тешкоће у откривању и доказивању, проузроковане специфичном природом тежих облика кршења етичких стандарда, чине ову врсту кривичних дела једноставно невидљивим за кривично правосуђе. Остали објективни проблеми са којима се суочавају органи гоњења у прибављању судски ваљаних доказа проистичу из сложене динамике

између третмана корупције као криминала са процењеним малим безбедносним ризиком по општи интерес и заташкавања случајева корупције условљеног лошим руковођењем и/или високим степеном политизације руководећег слоја јавне управе.

Анализа такође показује да не постоји јасна узрочно-последична веза између висине горње границе затворске казне и нивоа присуства корупције у јавној управи, односно да строга казнена политика нужно нема одвраћајуће дејство на потенцијалне починиоце. Упркос ниској горњој граници затворске казне, у скандинавским земљама корупција у јавној управи и даље остаје маргинална појава, супротно очекиваној криминалној логици чињења кривичног дела увек када корист превагне над трошковима. У англосаксонским земљама где је горња граница затворске казне за кривична дела са елементима корупције далеко виша, број осуђених службеника у просеку је сличан оном у скандинавским земљама. Мада је интегритет судија у постиндустријским полиархијама чврст и корупцијска пракса веома ретка појава, хронична кашњења у судском поступку представљају околност која би донекле могла да охрабри поједине јавне службенике да се упусте у лакше злоупотребе, вођене уверењем да постоји незнатна вероватноћа да ће бити ефикасно процесуирани и осуђени пре застаревања кривичног дела.

За разлику од органа кривичног гоњења који делотворност контролне функције заснивају на снажним репресивним овлашћењима, врховна ревизорска институција и омбудсман као механизми спољне контроле подстичу поштовање етичких стандарда у раду јавне управе својеврсним психолошким застрашивањем. Контролна моћ двеју институција почива на могућности да открију нерегуларно поступање јавних службеника и изложе га на увид медијима и јавности – државни ревизор накнадном провером начина потрошње буџетских средстава, а омбудсман спровођењем истрага на основу притужби грађана или самостално ради утврђивања законитости и целисходности рада јавне управе. Контролна улога двају институција остварује се преваходно „ситним” поправкама нормативног оквира у којем делује јавна управа и начина на који спроводи јавне политике, тако да у што већој мери омогући морално исправно обављање јавних послова, док се обелодањивањем уочених одступања од етичких стандарда јавним службеницима и њиховим руководиоцима ставља до знања да је њихов рад под независним спољним надзором на који они не могу никако да утичу.

Врховна ревизорска институција и омбудсман немају извршна истражна овлашћења нити доносе одлуке са непосредним извршним дејством на јавне службенике, па када открију незаконитост, кршење етичког или стандарда ваљаног финансијског управљања, налазе објављују у извештају и достављају парламенту, односно документацију предају полицији и тужилаштву у случају сумње да је почињено кривично дело. Омбудсман обично има овлашћење да упути препоруке које, иако нису правно обавезујуће, у већини случајева бивају испуњене због снаге правног образложења утемељеног у уставу, законима и начелима добре управе, као и у личном и професионалном интегритету омбудсмана. Искуства развијених земаља показују да оба механизма спољне контроле рада јавне управе управо посредством извештаја које редовно објављују на Интернету и у медијима и достављају на разматрање надлежним парламентарним одборима, доприносе већем степену транспарентности начина трошења буџетских средстава и отварају простор за јавно срамоћење одговорних руководиоца у јавној управи који одбију да зауставе или спрече случајеве или праксу морално погрешног поступања. Извештаји двају институција пружају обиље исцрпно прикупљене и систематски обрађене чињеничне грађе спремне да послужи као основа за вођење кривичне истраге, вештачење у судском поступку, покретање парламентарног поступка за измену или допуну нормативног оквира или материјал за истраживачко новинарство. Употребна вредност извештаја државног ревизора и омбудсмана носи са собом ризик од откривања виновника тешких облика кршења етичких стандарда, јер ови документи указују на „трагове” које су службеници оставили упутивши се у незаконите радње. Поред тога, употребом специјалистичких знања ради брижљивог испитивања нерегуларности, оба механизма стручно потпомажу парламентарце у надзору над извршном граном власти.

Парламентарна улога у надзору поштовања етике јавне управе остварује се применом овлашћења за доношење закона и државног буџета, *post festum* контролом спровођења јавних политика и организовањем парламентарних истрага и саслушања. Утолико се може рећи да парламент као спољни механизам контроле има посредно дејство на стање интегритета јавних службеника, посредством уобличавања различитих нормативних елемената административног оквира у којем службеници раде и испитивања одговорности владе за учинак запослених у јавној управи. Парламент првенствено доноси законе којима може да пропише обавезу поштовања

етичких стандарда у јавном сектору и да установи регулативу неопходну за сужавање простора за појаву корупције и осталих злоупотреба јавних овлашћења. Парламент може посредно да смањи могућности нарушавања етичких стандарда са тешким финансијским последицама по јавни интерес, тако што одређује изглед буџетских линија и захтева од челника организационих делова јавне управе да детаљно оправдају предлог буџетских трошкова за свој делокруг рада.

Квалитет спровођења прописа и јавних програма парламент испитује уопштеном проценом подударности усвојених циљева са учинком сваког ресора, и то анализом чињеница садржаних у редовним извештајима министарстава или надлежних организационих делова јавне управе, омбудсмана и врховне ревизорске институције, као и увидом у службена документа добијена на захтев. Парламентарци могу као алтернативни извор информација да користе процене независних стручњака, мишљења заинтересованих друштвених актера који су непосредни корисници јавних програма и притужбе грађана упућених посланицима. Конкретнији видови парламентарне контроле су редовно постављање посланичких питања министрима и разматрање њихових одговора, испитивање случајева озбиљног нарушавања етичких стандарда, неформалне консултације или саслушање одговорних руководиоца из јавне управе и покретање опсежних истрага. Контролна улога парламента требало би да обухвата и праћење да ли јавна управа примењује одлуке државног ревизора и препоруке омбудсмана, али то није увек случај.

Успех примене надзорних овлашћења парламента делом је условљен разликама у уставном устројству председничких и парламентарних система у погледу међуинституционалног односа снага, као и унутаркоалиционим и међустраничким борбама. Утицај законодавца на стање интегритета јавне управе у равни уобличавања и контроле трошења државног буџета и спровођења парламентарне истраге је делотворнији у председничким системима, због сталне противтеже између законодавне и извршне власти. Додуше, контролна улога парламента у председничким системима може да се изроди у манипулативно оруђе за међустраничке обрачуне, нпр. у околностима када председник и парламентарна већина потичу из противничких странака. У парламентарним системима, начин на који влада и јавна управа користе поверена јавна овлашћења ретко постаје предмет парламентарне контроле, јер већине и у законодавној и у извршној грани власти имају исти странички састав. Изгласавање неповерења читавој влади због крупног

пропушта у раду јавне управе појављује се као политички неодржива могућност, пошто би фактички значила напуштање власти, па самим тим и мало вероватно оруђе надзора поштовања етичких стандарда. Смена министра је вероватније решење, али само у изузетним случајевима када би озбиљни пропусти са тешким последицама по јавни интерес могли да значајно угрозе поверење грађана у читаву владу.

Највеће препреке делотворном надзору законодавне власти над јавном управом су мањак времена и оскудна стручна знања и вештине парламентарца, што ограничава квалитет анализе сложених техничких аспеката јавних политика, а тиме у крајњој линији и квалитет одлука парламентарца. Једнако важна препрека је веома узак избор могућих мера за кажњавање (а на дужи рок поуздано спречавање) случајева кршења етичких стандарда утврђених нпр. парламентарном истрагом. Парламент једино може да затражи гласање о одговорности министра – чији је повољан исход мало вероватан – или да влади упути захтев за сменом одговорног руководиоца организационог дела јавне управе. Виновници морално погрешног поступања на средњем и нижем нивоу хијерархије остају практично ван домашаја мера парламента, док је судбина одговорних високих јавних службеника, посебно у околностима политизоване јавне управе, углавном везана за политичке процене унутар владајуће странке или интересне договоре између коалиционих странака. Попут врховне ревизорске институције и омбудсмана, парламент у највећем броју постиндустријских полиархија заправо служи више као претња руководећем слоју јавне управе да ће их обрукати у јавности, него што стварно има институционалну моћ да спречи или непосредно казни морално погрешно поступање.

Организације грађанског друштва као алтернативни канал демократског утицаја на институције политичког поретка представљају најмање моћан механизам надзора поступања јавних службеника, зато што на располагању имају веома ограничене могућности непосредног санкционисања прекршилаца етичких стандарда. Анализирани постиндустријски демократски пореци поседују ваљан нормативни оквир у подручју заштите слободе изражавања и удруживања, па организације грађанског друштва могу несметано да подстичу учешће грађана у очувању етике контролом рада јавне управе, јачању свести о друштвеној штетности корупције и осталих озбиљних облика нарушавања етичких стандарда, као и о изradi и заговарању предлога антикорупцијских стратешких докумената, прописа и јавних

програма. Активисти невладиног сектора највише доприносе јачању интегритета јавне управе провером да ли су прописи и јавни програми сачињени и да ли се спроводе у складу са потребама грађана, истраживањем и обелодањивањем случајева кршења етичких стандарда, подстицањем грађана да пријаве злоупотребе и пружањем правних савета свима чија су права повређена морално погрешним одлучивањем јавних службеника. Могућност грађанских активиста да алармирају медије и јавност или протестују увек када открију озбиљно кршење етичких стандарда у обављању јавних послова, у извесној мери задржава руководиоце и службенике да се олако упусте у пристрасно одлучивање на штету јавног интереса. Врло је вероватно да ће корупцијски обрасци понашања бити ређи у подручјима уобличавања и спровођења јавне политике где је рад јавне управе изложен помном мотрењу организација грађанског друштва.

На плану праксе, делотворност надзора невладиног над јавним сектором зависи од стицаја више чинилаца. Прво, обим материјалних ресурса, квалитет стручних знања и способност привлачења подршке јавности појављују се као „критичне тачке” у праћењу сложених процеса управљања јавним пословима и објашњавању грађанима зашто уочене нерегуларности захтевају њихово ангажовање. Друго, стваран утицај организација грађанског друштва на садржај нацрта прописа или јавних програма ограничен је чињеницом да извршна власт и јавна управа нису склоне да прихватају идеје и ставове организација грађанског друштва, због њихове наводне нестручности у анализи јавних политика. Треће, јавна управа нерадо сарађује са невладиним активистима у вредновању делотворности јавних програма, чак и када они јасно заступају интересе непосредних корисника тих програма. Четврто, демократски легитимитет организација грађанског друштва је донекле споран сâм по себи, будући да оне нису принуђене да полагају рачуне грађанима нити да поштују етичке стандарде. Пето, успех контроле рада јавне управе делимично је подривен чињеницом да се деловање невладиног сектора у значајној мери финансира из државног буџета, што влади омогућава да политичке интересе остварује посредно тако што ће пружити подршку само пројектима фаворизованих (некритички одређених) организација. Шесто, применом модела новог јавног руковођења део јавних послова пренет је са јавне управе на приватни и непрофитни сектор, па су некадашњи активисти организација грађанског друштва постали својеврсни јавни службеници, чиме је обесмишљена њихова контролна улога.

Сви постиндустријски демократски пореци имају претежно ваљане нормативне и институционалне претпоставке за сваки од анализираних механизма спољне контроле рада јавне управе, али пракса показује да су међусобна сарадња и координација слабе или тек у изградњи. Полиција, пореска, царинска, финансијско-обавештајна служба и други органи надлежни за откривање и процесуирање кривичних дела са елементима корупције нису добро умрежени у погледу размене криминалистичко-обавештајних и оперативних података и дубљих анализа трендова криминала белих оковратника. Надлежности анализираних државних органа у сузбијању нових сложених облика нарушавања етичких стандарда често су неспретно утврђене, па се у појединим земљама преклапају или су нормативни и институционални оквир тако постављени да подстичу такмичење, а не сарадњу. Део објашњења се можда налази у околности да сузбијање корупције до почетка прве декаде двадесет првог века скоро да није уопште било приоритетно питање домаћих јавних политика, посебно не у земљама са администрацијом која и данас следи за најмање корумпирану. Исправљање наведених мањкавости није могуће уколико у круговима политичке елите не постоји воља за антикорупцијском реформом, зато што добра координација мора да буде јасно подупрta демократским легитимитетом највиших изабраних органа власти.

Дејство механизма спољне контроле рада јавне управе међусобно је испреплетано, па стога само њихова синхронизација може да осигура делотворно очување и јачање интегритета јавних службеника. Политика кривичног прогона и кажњавања даје резултате у виду ефикасног процесуирања починилаца кривичних дела са елементима корупције уколико је парламент законима дао одговарајуће надлежности и овлашћења свим државним органима који имају улогу у сузбијању и спречавању криминала. Без квалитетног рада омбудсмана и врховне ревизорске институције, те упорног ангажовања организација грађанског друштва, тешко да може да се спроведе ваљан надзор рада јавне управе и открију незаконитости, чији се починиоци потом пријављују полицији и тужилаштву. Омбудсман, а мањим делом и парламент, заснивају контролну улогу на притужбама грађана на поступање јавних службеника и на оценама и подацима садржаним у извештајима организација грађанског друштва о надзору спровођења ресорних јавних политика и стању поштовања грађанских и људских права. Без доброг радног учинка омбудсмана и врховне ревизорске институције, а у мањој мери и невладиног сектора, нема ни

чињеничне грађе коју парламентарци користе за саслушање руководиоца јавне управе о резултатима спроведених јавних програма, истраживање крупних случајева или дуготрајне праксе злоупотреба и покретање питања одговорности појединих министара и владе као целине (односно председника у председничком систему). Такође, парламент користи препоруке сва три претходно наведена механизма спољне контроле јавне управе као смернице за побољшање нормативног оквира, односно уклањање лоших законских решења и правних празнина за које је пракса показала да омогућују појаву корупције и осталих облика кршења етичких стандарда.

Посматрано из угла руководиоца и јавног службеника, сталан вишеструки спољни надзор обављања јавних послова – иако далеко од тога да је савршен, ипак психолошки демотивише потенцијалне прекршиоце етичких стандарда, јер значајно увећава „трошкове” у виду високог ризика од откривања и кажњавања. Мало је вероватно да ће руководилац дозволити учвршћивање праксе морално погрешног поступања у околностима ако је рад организационог дела на чијем је он челу под будном пажњом више независних актера, на које нема никаквог утицаја. Премда само тешки облици повреде етичких кодекса воде ка кривичном прогону и изрицању затворске и/или новчане казне, за већину прекршилаца вероватно је довољна казна срамоћење у јавности које настаје као последица „меких” контролних метода омбудсмана, државног ревизора и грађанских активиста. За највећи број јавних службеника довољно је застрашујуће сазнање да се скоро сваки дан неко ван јавне управе распитује за њихов учинак и можда проверава њихове одлуке.

ПЕТИ ДЕО:

**Етика јавне управе
у посткомунистичком друштву:
пример Србије**

5.1. Искуство посткомунистичких земаља

Крах вишедеценијског социјалистичког модела развоја, симболично означен рушењем Берлинског зида 1989. године, покренуо је у већини земаља бившег Источног блока и некадашњих република СФР Југославије процес разградње ауторитарног поретка. Без обзира на разноликост у погледу нивоа друштвено-економског развоја, политичке и управне традиције, владе скоро свих посткомунистичких држава донеле су уставе и прокламовале јамчење раније ускраћиваних грађанских права и основних слобода, увођење политичког плурализма и слободних медија, успостављање демократских институција и процедура и прелазак на тржишну привреду. Ипак, у динамичним околностима изградње нормативног и институционалног оквира способност националних влада да делотворно спроводе усвојене јавне политике значајно се разликовала услед специфичности које су карактерисале сваку од земаља узету понаособ. Балтичке републике, већина средњеевропских и источноевропских земаља и Словенија брже су напредовале у транзиционим реформама и постепеном испуњавању стандарда неопходних за придруживање Европској унији. Насупрот томе, реформе су посебно биле угрожене у појединим земљама некадашње Југославије и СССР, где су политичка стабилност и способност за реформисање институција политичког поретка биле првенствено подривене исцрпљивањем оскудних ресурса и губитком времена у низу грађанских ратова проистеклих из распада двеју федерација. Нове владајуће елите у посткомунистичким земљама захваћеним грађанским сукобима искористиле су проглашење одбране домовине и заокруживања националног животног простора за највише националне интересе, како би истовремено оправдале примену ауторитарних образаца владања, ојачале положај у структури моћи и успешно маргинализовале захтеве за демократизацијом.

Спровођење прокламоване демократске реформе у околностима када институције владавине закона и механизми заштите људских права још нису у потпуности заживели, било је значајно успорено. Очекивања грађана да ће укидање једнопартијског система увести праксу да политичари заступају искључиво јавне интересе и да националним ресурсима располажу за општу добробит, показала су се нереалним. Нове власти нису доследно примениле начела одговорности и транспарентности у вођењу јавних послова, што је омогућило да се корупцијски

обрасци понашања јавних функционера и службеника преобразе и опстану у измењеним околностима. Премда је у циљеве реформе увршћен преображај структуре, организације и начина рада јавне администрације према узорима развијених демократија, тај процес је текао споро, са бројним одлагањима и нежељеним исходима.¹²³⁴ Упоредан преглед стања у јавним управама посткомунистичких земаља показује да се националне владе и две деценије након почетка транзиције невољно суочавају са остацима ауторитарне административне културе и наслеђем политизованог, деморализованог и дискредитованог чиновничког апарата.¹²³⁵ Скоро све реформске мере у посткомунистичким државама које су чланице Европске уније су фактички изнуђене са наднационалног нивоа, док се у осталим транзиционим земљама потенцијалним кандидатима реформа јавне администрације подстиче у оквиру политике условљавања.¹²³⁶

Корупција у јавном сектору је и после дводеценијске транзиције још увек један од највећих друштвених проблема за грађане посткомунистичких земаља. Иако трпе озбиљне критике у погледу методолошке веродостојности, различити покушаји квантитативног мерења присуства корупције на основу статистичког просека опажања појединаца исказаних у анкетама свакако да пружају макар оквирну представу о текућим трендовима овог феномена. Судећи према проценама присутности корупције у једном друштву које се могу наћи у извештајима глобалне невладине организације Међународна транспарентност сачињеним за последњих десет година, бивше социјалистичке земље не могу се посматрати као јединствена група јер заузимају широк распон места на ранг листи израђеној према вредностима измереног индекса опажања корупције. У посматраном раздобљу, као земље са најмањим опаженим степеном присуства корупције издвојиле су се Словенија и Естонија, док су у делу лествице са највише корумпираним друштвима постојано рангиране Русија, Белорусија, Украјина, Молдавија и бивше средњеазијске

¹²³⁴ Више видети у: Alexander Kotchegura, *Civil Service Reform in Post-Communist Countries*, Leiden University Press, Leiden, 2008.

¹²³⁵ Опширније погледати у: Tony J. G. Verheijen and Aleksandra Rabrenovic, "Civil Service Development in Central and Eastern Europe and the CIS: Swimming with the Tide?", in: Jos C. N. Raadschelders, Theo A. J. Toonen, Frits M. Van der Meer (eds), *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*, op. cit., pp. 17–32.

¹²³⁶ Детаљније о антикорупцијској равни политике условљавања Европске уније видети у: Patrycja Szarek-Mason, *The European Union's Fight Against Corruption: The Evolving Policy Towards Member States and Candidate Countries*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 135–156.

републике Совјетског Савеза.¹²³⁷ Према опажању пословних људи, академских истраживача и аналитичара ризика, степен корупције у посткомунистичким друштвима је релативно већи у односу на развијене земље чланице Европске уније, па се тако нпр. не само Словенија и Естонија, већ и посткомунистичке средњеевропске земље, опажају као друштва са нижим нивоом корупције у јавном сектору него Италија и Грчка.

Корупцијски обрасци понашања засновани на познанствима и мрежи противуслуга били су један од начина преживљавања у оскудици роба и услуга проузрокованој дисфункционалностима командне привреде, неосетљиве на елементарне егзистенцијалне потребе становништва.¹²³⁸ На симболичком плану, корупција је била и израз освајања малих простора слободе унутар тоталитарног поретка, а свако подмићивање како би се изиграли ригорозни и често апсурдни прописи било је равно победи у једној од „битака” које је обичан грађанин водио у дуготрајном „рату” против репресивне државе. За привилеговану класу партијских, војних и привредних руководиоца, моћ располагања државним ресурсима и имовином у тренутку краха реалсоцијалистичког поретка фактички је значила да се у њиховим рукама налази читав процес масовне редистрибуције средстава у државном власништву. Убрзо је злоупотребом овлашћења у спровођењу приватизације, нелегалним активностима у тзв. сивој зони привреде или уносним облицима прекограничног криминала на развалинама старог поретка настала нова класа имућних људи са имовином спорног порекла. Пошто нова елита власти изникла из некадашње партијске номенклатуре контролише алокацију националних ресурса, привредна елита мотивисана је да употреби моћ новца или утицаја како би одлуке власти и рад јавне управе прилагодила стицању већег профита као најважнијем пословном интересу.

Административна корупција у виду праксе подмићивања јавних службеника одговорних за спровођење прописа и административних процедура на нижем и средњем нивоу хијерархије („шалтерски” чиновници и руководиоци организационих делова јавне управе), није било довољно оруђе за дугорочну заштиту положаја у структури економске и друштвене моћи. Премда захтева далеко већа финансијска и

¹²³⁷ Подаци о индексу опажања корупције разврстани по годинама доступни су на: www.transparency.org/research/cpi/overview.

¹²³⁸ Patrycja Szarek-Mason, *The European Union's Fight Against Corruption: The Evolving Policy Towards Member States and Candidate Countries*, op. cit., pp. 16–18.

материјална средства, корупција врха власти је са становишта заштите незаконитих пословних интереса исплативија, јер посредно омогућава утицај на садржај одлука и мера нижих нивоа власти. Успостављање механизма политичке корупције и пратећег феномена „заробљене државе” не би било могуће да политичари јавну функцију не доживљавају као својеврсно феудално добро које за „титулара” представља извор прихода. Политика се у посткомунистичким политичким порецима одржала као професија која извесно доноси материјалне и статусне привилегије. У околностима када услед слабих институција нема делотворног кривичног прогона, политичари на јавним функцијама лако се опредељују да понуде дискреционо право одлучивања у оквиру додељених надлежности на неформалном „тржишту” корупције, где се у исто време јавља потражња за њиховим „услугама”.

Стога не чуди што највећи изазов за успешну реформу јавних управа посткомунистичких земаља представља стварање политичко-управне петље која неће угрожавати интегритет јавних службеника. Упркос новој законској регулативи која предвиђа јавну управу засновану на систему заслуга, руководећи слој у националним јавним управама је у значајној мери политизован и онемогућава напредовање каријерних службеника на високе руководеће положаје.¹²³⁹ Део објашњења потиче од наслеђених образаца организационе културе обликоване у тоталитарном систему, који код службеника уместо професионалног односа политичке неутралности развијају „осетљивост” за интересе и жеље владајућих странака или појединих политичара. Именовање страначких колега на руководећа места у јавној управи има улогу награђивања истомишљеника за њихово залагање у предизборној кампањи. Поред тога, у највећем броју бивших социјалистичких земаља доминирају коалиционе владе које се често смењују, те стално мењају високе јавне службенике у намери да за што краће време осигурају оданост подређених руководилаца у спровођењу јавних политика. Недавни покушаји смањења степена политизације изменама и допунама закона и подзаконских аката нису донели видно побољшање, јер су се владе суочиле са крупним проблемима у примени нових прописа услед снажних притисака да се очува пракса страначки мотивисаних именовања.¹²⁴⁰

Организација јавне управе је у свим посткомунистичким земљама претежно утемељена на обележјима немачког и француског модела, са пријемом нових

¹²³⁹ Alexander Kotchegura, *Civil Service Reform in Post-Communist Countries*, op. cit., pp. 18–19.

¹²⁴⁰ Ibid.

службеника путем отвореног конкурса као основним методом регрутације, чак и за поједине руководилачке положаје.¹²⁴¹ До сада су примењиване само поједине поставке модела новог јавног руковођења, и то у незнатном обиму, док се систем вредновања радног учинка и награђивања још увек сматра контроверзним – вероватно због опстанка свести о пожељности некадашње праксе тзв. уравниловке као равномерне расподеле оствареног дохотка без обзира на уложен труд. Службеници се и даље разврставају по платним категоријама, те постепено напредују унутар сваке категорије и из ниже у вишу категорију на основу стручних квалификација и дужине радног стажа. У појединим земљама се користи стари метод периодичног потврђивања усклађености квалификација са радним местом, али на основу веома широко дефинисаних мерила која руководиоцима пружају могућност да из јавне службе уклоне оне који им, наводно, нису одани.

Посматрано на плану очувања и јачања интегритета јавне управе, посткомунистичке земље, посебно оне које су сада чланице Европске уније, створиле су основу нормативног и институционалног оквира неопходног за изградњу административног окружења погодног за морално исправно поступање јавних службеника.¹²⁴² Током последњих година владе настоје да побољшају усвојене прописе и да фино подесе деловање институционалних механизма. Ипак, уочено је постојање више заједничких проблема, попут релативно нижег просека примања у јавном у односу на приватни сектор, смањене отпорности на подмићивање, лошег друштвеног угледа као професије, одбојности јавне службе за надарене и високообразоване младе људе и кратког задржавања примљених службеника.¹²⁴³ У подручју политике спречавања сукоба јавних и приватних интереса, владе транзиционих земаља требало би да створе оруђа прилагодљивија различитим ситуацијама у којима може да дође до појаве сукоба интереса, да пронађу најбоље подстицаје за јавне службенике како би се осигурала њихова приврженост етичким стандардима у овој области и да установе механизме надзора и оцењивања делотворности постојећих механизма за спречавање сукоба интереса. Земље које су усвојиле етичке кодексе за јавне службенике суочавају се са више проблема на плану спровођења, као што су:

¹²⁴¹ Ibid., pp. 20–21.

¹²⁴² Donald C. Menzel, *Ethics Management for Public Administrators*, op. cit., p. 155.

¹²⁴³ “Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, op. cit., pp. 127, 173, 253.

- дилеме око тога чија је тачно одговорност за делотворну примену етичких стандарда, етичку обуку и процену степена поштовања етике у раду јавне управе;
- одсуство разраде етичких стандарда кроз детаљнија упутства, приручнике и примере из праксе;
- превага легалистичког приступа у примени етичких стандарда и судско тумачење кодекса понашања као документа који је по снази једнак законима.¹²⁴⁴

Поједине студије показују да је политика условљавања чланства у Европској унији имала до сада позитиван утицај на ниво корупције у јавном сектору и квалитет националних антикорупцијских политика у бившим социјалистичким земљама које су јој приступиле 2004. и 2007. године.¹²⁴⁵ На примерима Бугарске и Румуније, Унија је доказала да ће недоследна и неделотворна борба против корупције бити ефикасно кажњена ускраћивањем комунитарних буџетских средстава чак и након ступања у чланство.

Насупрот транзиционим земљама које су приступиле Европској унији или претендују на чланство, налазе се бивше социјалистичке земље чији је напредак у изградњи етичког окружења у јавној управи веома ограничен услед противречних потеза и мера. На пример, руска влада води снажну антикорупцијску кампању у јавности, проверава порекло имовине јавних функционера и постепено примењује већину препорука Групе Савета Европе против корупције (GRECO), али упоредо омета деловање организација грађанског друштва које имају за циљ контролу рада јавне администрације.¹²⁴⁶ Током марта и априла 2013. године инспекцијски органи су извршили упад у просторије десетине организација грађанског друштва у оквиру примене недавно усвојених контроверзних прописа којима се уводи забрана примања донација из иностранства, што је мера која на дужи рок треба да угуши грађанске иницијативе усмерене на критику власти. Украјинска влада је размотрила

¹²⁴⁴ Leno Saarniit, "A Public Service Code of Ethics Applied in a Transitional Setting: The Case of Estonia", *Public Integrity*, Vol. 8, No. 1, Winter 2005–6, pp. 56–57.

¹²⁴⁵ Детаљније погледати аргументацију у: Svet Derderyan, "Corruption on the Ropes?: The Effectiveness of EU Leverage in Fighting Corruption in Central and Eastern Europe", 2011, The European Union Centre of Excellence (EUCE), Dalhousie University, http://euce.dal.ca/Files/6thSvet_Derderyan_-_Corruption_CEECs.pdf.

¹²⁴⁶ "Two Sides of Fighting Corruption in Russia", 5 April 2013, Transparency International, www.transparency.org/news/feature/two_sides_of_fighting_corruption_in_russia, 09/04/2013.

и/или применила свега једну трећину препорука Групе Савета Европе против корупције, иако су системском корупцијом захваћене све гране и нивои власти.¹²⁴⁷ У непосредном суседству, белоруски председник Лукашенко (Аляксандр Лукашэнка) наводно користи антикорупцијску политику засновану на спектакуларним хапшењима високих јавних функционера као оруђе за међуфракцијске обрачуне са недовољно оданим члановима владајуће странке и за поправљање имиџа у јавности.¹²⁴⁸ Због мањка мотива и притиска којем су изложене владе балканских земаља које теже уласку у Европску унију, у наведене три државе за сада је тешко предвидети перспективу стварања административне културе погодне за поштовање етичких стандарда.

5.2. Поглед у националну прошлост

Нагло ширење јавног дискурса о корупцији као једном од најштетнијих облика нарушавања етике јавне управе, у раздобљу након политичких промена од 2000. године, чини се да је навело грађанску јавност на погрешан закључак да се ради о новом социјалном феномену, насталом у специфичним околностима међународног ембарга, владавине Слободана Милошевића и процеса транзиције. Погрешно опажање делом је проистекло из искривљених интерпретација новије националне прошлости заступљених у образовним програмима који су се смењивали после Другог светског рата: првобитно у складу са револуционарним наслеђем и социјалистичким идејама, а затим од деведесетих година минулог века сходно нарасталим захтевима за обновом претходно маргинализоване националне свести. Тумачење настанка и развоја модерне Србије било је у оба случаја обележено стереотипним представама које су се састојале у оправдавању исправности сопствене нације у односу на суседне и штетних одлука владајућих елита утицајем спољних чинилаца.¹²⁴⁹ Идеологизована историјска свест нације обликована је идејом

¹²⁴⁷ “Compliance Report on Ukraine – Joint First and Second Round Evaluation Report”, 15 May 2009, GRECO, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2009\)1_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2009)1_Ukraine_EN.pdf); “Fighting Corruption in Ukraine: A Serious Challenge”, 31 October 2012, Transparency International, www.transparency.org/news/feature/fighting_corruption_in_ukraine_a_serious_challenge, 09/04/2013.

¹²⁴⁸ Paula Borowska, “Belarus Corruption Wars”, *Belarus Digest*, 29 June 2012, <http://belarusdigest.com/story/belarus-corruption-wars-9886>, 08/04/2013.

¹²⁴⁹ Више о идеологизацији националне свести кроз домаћи образовни систем видети у: Дубравка Стојановић, „Уџбеници историје као огледало времена”, у: Драган Поподић (ур.), *Увод у мировне студије*, Група Мост, Београд, 2000, стр. 93–122.

о друштвеном напретку као освајању слободе од окупатора а не као о освајању и ширењу подручја „унутрашњих” слобода и права грађана у односу на самовољу власти. На тај начин је из образовних програма у области националне историје, намерно или не, изостављено веома важно „поглавље” о чиниоцима и токовима унутрашњег политичког живота који су отежавали модернизацију српске државе и друштва. Ретке случајеве када је подучавање о препрекама модернизацијског процеса било уврштено у образовне програме карактерисала је пристрасна критика „старог режима” утемељена на ставовима актуелне политичке идеологије.

Временску постојаност корупције као одлике управљања пословима од општег интереса у домаћој политичкој заједници, због оскудних извора није могуће поуздано пратити уназад до настанка првих српских средњовековних државица. Наговештај о постојању праксе неморалног обављања државних послова пружа санкција изречена у одредби 24 Душановог законика: „(и) ако се нађе црквени управник који је узео мито, да се уништи”.¹²⁵⁰ Поред тога, Душанов законик проглашен 1349. године стара се да спречи и друге видове злоупотреба власти на штету поданика, посебно оних који властитим радом и плаћањем дажбина доносе држави значајан приход. Тако је одредбом 120 прописано да „цариник царев (...) није властан сметати или задржати трговца, да му коју робу прода у бесцење (...)”.¹²⁵¹ Упркос наведеним траговима о постојању злоупотреба власти у раздобљу средњовековне државности феномен корупције долази до изражаја у дуготрајном процесу настанка демократских институција у деветнаестовековној Србији.

Сагледавање односа између основних облика нарушавања етике јавне управе и развоја модерне српске државе захтева разматрање дејства више међусобно повезаних чинилаца. Историјске околности које су кроз деветнаести и двадесети век пратиле обнову српске државотворне и националне идеје нису погодивале покретању трајнијих политичких процеса који би учврстили демократске установе и благотворно деловали на јачање грађанског друштва. Насупрот томе, историјске околности повољно су утицале на стварање толерантног става према корупцији. Прекид средњовековне државности проистекао из превласти Отоманског царства и Хабсбуршке монархије на простору Балкана усмерио је већи део националне енергије у сталне покушаје да се поврати изгубљена независност или макар стекну

¹²⁵⁰ „Душанов законик”, www.dusanov-zakonik.com/, 15/04/2013.

¹²⁵¹ Ibid.

ограничена права на аутономију. Неуспех оружане борбе против надмоћног освајача ставио је у први план коришћење дипломатских средстава. У борби за аутономију коју Карађорђе није успео да оконча војевањем у годинама Првог српског устанка, успех је донела тактика кнеза Милоша Обреновића у виду поткупљивања отоманских велможа који су, речено савременим језиком, били функционери у државном апарату Отоманског царства. У циљу обезбеђења опстанка и што повољнијег положаја сународника истим методом служиле су се вође дела српског народа који је живео под влашћу Хабсбуршке монархије.¹²⁵² Пошто је „стратегија подмићивања” дала добре резултате на плану ширења права на аутономију и поговорила стварању предуслова за национално осамостаљење, корупција у традиционалном систему вредности није нужно стекла негативан предзнак.

Прегнуће националне елите било је кроз читав деветнаести век све до Првог светског рата усмерено на остварење идеала слободе, независности и уједињења сународника – касније и припадника других јужнословенских народа, у заједничку државу. Циљ коначног решавања српског националног питања – високо постављен у односу на слабе унутрашње снаге младе Србије и тешко остварив услед спољнополитичких околности, био је вреднован сходно етичким мерилима садржаним у националној епизици и митологији, те на основу тога беспоговорно надређен реалној потреби за модернизацијом. Приоритет борбе „за крст часни и слободу златну” неминовно је водио даљем одлагању унутрашње стабилизације државе, увођења модерних политичких и друштвених институција и подстицања привредног развоја – за неко будуће, мирније време. Стална претња безбедности Србије и тешко стеченој независности проузрокована покушајима великих европских сила да остваре империјалне тежње на Балкану додатно је прекидала, ометала и успоравала демократизацију јавне политике. Потребу за националним јединством у одбрани стечене државности често су злоупотребљавали владари и политичке елите како би прибавили легитимитет за волунтаристичко владање, прикрили бројне незаконитости и оповргли критику упућену из редова опозиционих странака. На пример, кнез Милош је лично богаћење засновано на неограниченој власти потпомогнутој чиновничким апаратом осигурао тако што је стално подстицао страх у народу да је боље да њему плаћају веће порезе него да се врате Турци, док је

¹²⁵² Борис Беговић и Бошко Мијатовић (урс), *Корупција у Србији*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2001, стр. 25.

од отоманске власти извлачио корист како би наводно умирио незадовољан народ.¹²⁵³ Животни пут Милоша Обреновића од сиромашног пастира до најбогатијег човека Балкана прве половине деветнаестог века, постаће у наредним деценијама привлачан узор бројним политичарима како се злоупотребом поверених овлашћења могу некажњено имовински обезбедити породица, родбина и будући нараштаји. Чини се да је, додуше у измењеним околностима политичког живота обележеног вишестраначјем, у примени кнежевог обрасца богаћења најуспешнији био Никола Пашић. Дугогодишњи вођа Народне радикалне странке и српски премијер у више наврата, неоспорно је много урадио за националне интересе али чињеница да је, иако рођен као син сиромашних сељака, оставио једно од највећих богатстава у Краљевини Југославији, наводи на сумњу да је Пашић веома вешто успео да „усклади” личне интересе са државничким пословима.¹²⁵⁴

Схватање јавне функције као својеврсног феудалног поседа из којег се „леgitимно” могу убирати „допунски” приходи ради достизања личног и породичног благостања, делом је било последица менталитета дуго обликованог у тешким условима живота под страном влашћу. Визија уређења и модернизације српског друштва није успела да код већег дела тадашње елите надвлада уску визију егоистичног бега из сиромаштва, макар она укључивала незаконите радње и штету на рачун суграђана. Бекство елите од одговорности за национални развој може се објаснити ослањањем на резултате бројних психолошких истраживања, према којима се у процесу сазревања јединке (и читавих колективитета) одговорност не појављује уколико јој се не поверавају различити видови дужности и слободног делања. Социјално-психолошке разлоге приклањања корупцијском обрасцу понашања у обављању јавних послова можда је најлуцидније изложио швајцарски криминолог Арчибалд Рајс (Archibald Reiss) у тестаментарном обраћању нашем народу, насловљеном *Чујте, Срби!*:

Нисте велики радници. (...) Треба ипак рећи да се код вас тај недостатак радне енергије објашњава на два начина. Најпре, под турском влашћу вам је и

¹²⁵³ О начинима богаћења кнеза Милоша на рачун народа опширније погледати у: Владан Јовановић, „Корупција у време владавине Милоша Обреновића”, у: Александра Булатовић и Срђан Кораћ (урс), *Корупција и развој модерне српске државе*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Центар за менаџмент, Београд, 2006, стр. vii–xxviii.

¹²⁵⁴ Националне заслуге Николе Пашића оспорила је поред штампе и домаћа књижевност тог времена, посебно у виду сатире „Вођа” у којој је писац Радоје Домановић кроз главни лик направио алузију на штетност рада предводника радикала.

најжешћи рад мало користио. Од њега се богатио само ваш угњетач. (...) Најамбициознији су се задовољавали скромним благостањем. (...) Данас су, иако релативно мало раде, многи од вас постали похлепни. Долазили су у додир са другим земљама пре великог рата, а нарочито током њега. Видели су раскош великих западних градова и задивила их је видљива моћ новца, а нису увидели шта је у њој лажно. Када су се вратили кући, желели су да се по сваку цену обогате, али не великим и поштеним радом. Присетили су се својих некадашњих турских господара, па су кренули њиховим примером у корупцију. И тако се у ову земљу, која је некад била земља суште честитости, увукла одвратна корупција.¹²⁵⁵

Мањак просветитељске енергије домаћих интелектуалаца у националном послу упознавања већине неписменог становништва са демократским идејама представљао је додатну препреку модернизовању српског друштва и државе. Мисао Шарла Монтескјеа (Charles de Montesquieu) да није довољно изградити демократију за народ већ је неопходно васпитати народ за демократију, није схваћена у ученим круговима који су грађанским идејама више били привржени на речима него на делу. Одсуство личног осећања дужности према осталим члановима заједнице у поступању и сношења последица за учињено допринело је да интелектуални кругови уместо предводника ширења подручја грађанских слобода и права, практиковањем корупције постану кривци за њихово ограничавање и гушење. Јован Цвијић је 1907. године јавним писмом оштро упозорио интелигенцију да треба да ради на националним питањима тако да се потпуно изгубе лична таштина, сујета и тежње за положајима.¹²⁵⁶ Цвијић је подсетио да су рад и дела темељна начела просвећене демократије и да због тога сви јавни радници морају да теже да спремом и стварним

¹²⁵⁵ Швајцарски криминолог Арчибалд Рајс стигао је 1914. године на позив краљевске владе у Србију како би упознао свет са злочинима које је аустроугарска војска починила над српским цивилима у Мачви и Подрињу. Рајс је био званични и неутрални иследник српске владе и војске, а као ратни извештач објављивао је чланке о страдању српског народа у угледним и тиражним европским часописима. Након завршетка рата Рајс се ангажовао у Одсеку за документацију ратних злочина при Министарству иностраних послова Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца и Министарству унутрашњих дела, где је основао двогодишњу полицијску школу. Потом је радио посао вештака за фалсификоване новчанице у Народној банци. После готово деценије и по проведене у Србији, Рајс разочаран моралном декаденцијом народа чијој се храбрости дивио у Првом светском рату саставља 1928. године својеврсан политички тестамент *Чујте, Срби!*, објављен постхумно на лични захтев. Делови из тестаmenta наведени су према: Арчибалд Рајс, „Чујте, Срби!”, *Српско наслеђе*, број 4, април 1998, стр. 11.

¹²⁵⁶ „Јован Цвијић о националном раду 1907. године”, *Српско наслеђе*, број 10, октобар 1998, стр. 8.

радом праћеним успесима себе препоруче за јавне функције.¹²⁵⁷ Незрелост ученог слоја људи у промовисању демократије може се у извесној мери оправдати сталним смењивањем елита проузрокованог честим ратовима и бунама, при чему су образоване елите по правилу наслеђивале необразоване; када би се ове цивилизовале долазило је до нове промене и обнављања „злосрећног круга”.¹²⁵⁸ На тај начин елите су морале да изнова просвећују себе, док је већина народа остајала на маргинама процеса демократизације, чији је домацај ионако био повремен и кратког даха.

Стабилизација вишестраначке демократије у Краљевини Србији у раздобљу од 1903. до 1914. године није услед кратког трајања значајније уздрмала постојеће корупцијске механизме. Могућност несметаног и некажњеног богаћења злоупотребом јавних функција и уживањем привилегија на свим нивоима власти природно је утицала на повећање „тржишне цене” државног положаја. Декларативни карактер залагања домаће елите за идеју модернизације избио је у први план. Учешће у страначком животу постало је уносно занимање па се велики број учених људи преусмерио у професионалне политичаре. Перспектива незаконитог извлачења профита наметала је одбрану владајућег положаја по сваку цену, што је довело до заоштравања политичке борбе. Идејно сиромашна и вођена у нетолерантном амбијенту, страначка борба попримила је елементе фанатизма и наметнула разумевање политике кроз однос пријатељ-непријатељ. У контексту одбране привилегија, владајуће политичке снаге увек су се представљале као аутентични тумачи воље грађана и заштитници националног интереса, док је критика опозиционих странака проглашавана актом издаје и сарадње са туђинском влашћу.¹²⁵⁹ Примера ради, Народна радикална странка наглашавала је страдање сопствених присталица у време владавине династије Обреновић у намери да дисквалификује критике политичких противника и прибави ауторитет појединим одлукама.¹²⁶⁰ Ипак, подударање личних интереса политичара из супротстављених тора превладало је понекад страначке размирице и непријатељство манифестовано у јавном деловању. Арчибалд Рајс је наслутио позадину

¹²⁵⁷ Ibid., стр. 11.

¹²⁵⁸ О односу домаћих интелектуалаца и демократске традиције више видети у: Весна Пешић, „Демократске традиције у Србији и излазак из кризе”, у: Драган Попадић (ур.), *Увод у мировне студије*, op. cit., стр. 63–73.

¹²⁵⁹ О политичком животу Србије у раздобљу 1903. до 1914. године опширније погледати у: Dubravka Stojanović, „Politička kultura i modernizacija u Srbiji početkom 20. veka”, у: Hans-Georg Fleck i Igor Graovac (urs), *Dijalog povesničara–istoričara 3*, Friedrich Naumann Stiftung, Zagreb, 2001, стр. 155–169.

¹²⁶⁰ Ibid., стр. 160.

„неприродних” приближавања власти и опозиције: „Разне политичке странке су се силно међусобно вређале ради властите рекламе, али су се добро чувале да не забразде дубоко пошто су добро знале да корупција није апанажа једне странке него свих”.¹²⁶¹ Пракса толерисања лоших или незаконитих одлука власти зарад задовољења приватних интереса, тешко да је могла да допринесе истинској критичарској улози коју би опозиција требало да има у демократском поретку. Тиме је био додатно отворен простор за одступање власти од начела одговорности у обављању јавних послова и подстицање коруптивног понашања.

Потпуна политизација јавног живота и свих области друштвених односа оличена у разврставању грађана на „пријатеље” и „непријатеље”, захтевала је да послушност чиновника са различитих нивоа хијерархије буде обезбеђена страначки мотивисаним одабиром чиновничког кадра. Уместо модернизације државне управе запошљавањем професионалних службеника, на положаје су постављани послушни чланови или симпатизери владајуће странке, као и неквалификовани сродници, познаници и друге особе интересно повезане са појединцима из власти. О деловању разрађеног система негативног одабира чиновничког кадра веома пластично сведочи Рајс: „Кад се неки кандидат пријави на конкурс за неко место у министарству, не питају га: ‘Шта знаш? Шта си радио досад? Шта си радио када је отаџбина била у опасности?’ Не, питају га: ‘У којој си странци? Који посланик те препоручује?’”.¹²⁶² Од запослених чиновника очекивало се да заузврат гласају за странку-заштитницу и да јој осигурају гласове потчињених и да учествују или прикривају незаконите радње претпостављеног страначког колеге. Политизована јавна служба подразумевала је да у случају доласка друге странке на власт следи „талас” смењивања чиновничких кадрова претходне владе и постављања сопствених присталица. Замена „непријатељских” чиновника „пријатељским” често је доследно спровођена дуж читаве државне хијерархије, све до шефа железничке станице или шумара. Неограничена моћ политичара на власти да узврате људима од поверења који су за страначке потребе обављали илегалне или послове на ивици закона, понекад је доводила до настанка корупцијских афера апсурдног садржаја. На пример, Никола Пашић је 1924. године у својству премијера извршио снажан притисак на Министарство шума и руда и одлучивање локалног суда у Пећи, како би противзаконитом доделом дела поседа манастира Дечани узвратио свом човеку од

¹²⁶¹ Арчибалд Рајс, „Чујте, Срби!”, *op. cit.*, стр. 16.

¹²⁶² *Ibid.*

поверења Пуниши Рачићу. Пашић је преко ресорног министра утицао на суд да вредан шумски посед који је краљ Стефан Дечански поклонио манастиру пренесе у Рачићево власништво.¹²⁶³

„Преливање” корупције са виших нивоа власти на ниже подражавањем злоупотреба јавних функција министара и председника влада од стране ситних чиновника, проузроковало је неконтролисано ширење корупције у државној администрацији. Утапање Краљевине Србије у прву југословенску државу додатно је подстакло тежње за стицањем личне користи на рачун јавног интереса, јер је пространија земља са већим бројем становника пружала могућности за уносније злоупотребе. Скоро да није постојала јавна служба а да тадашња штампа није писала о откривеним случајевима корупције чиновника. Корупцијски механизам успостављан је између грађана који су покушавали да реше свакодневне животне проблеме и полицајаца, порезника, писара, учитеља, машиновођа, шумара и других који су одлагањем пружања јавне услуге уцењивали суграђане и извлачили материјалну корист.¹²⁶⁴ Ипак, најкрупнија афера откривена у чиновничком апарату међуратне Југославије – тзв. Нашичка афера, настала је у области додира привреде и државе, када је корупцијски ланац био успостављен како би се једној компанији омогућила максимализација профита прилагођавањем закона и прописа, добијањем уносних концесија, незаконитим стицањем непокретне имовине и заштитом од кривичног гоњења.¹²⁶⁵ Највеће злоупотребе чињене су на Косову и Метохији и у Македонији, јер је услед дугогодишњег занемаривања у националној политици развоја у касније ослобођена и у Србију интегрисана подручја у службу упућиван или регрутован најлошији чиновнички кадар. У службу су постављани људи без икаквих квалификација или чак кажњавани због крађе и других кривичних дела, па не чуди што је корупција у јужним деловима земље прерасла у отворено насиље, отимачину и држање у притвору невиних грађана.¹²⁶⁶

¹²⁶³ Детаљније о афери видети у: Горан Антонић, „Афера око шумског поседа манастира Дечани”, у: Александра Булатовић и Срђан Кораћ (урс), *Корупција и развој модерне српске државе*, оп. cit., стр. 77–80.

¹²⁶⁴ О злоупотребама чиновника у првој Југославији више видети у: Александар Р. Милетић, „Чиновничка корупција у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца”, у: Александра Булатовић и Срђан Кораћ (урс), *Корупција и развој модерне српске државе*, оп. cit., стр. 93–100.

¹²⁶⁵ Опширније о скандалу прочитати у: Горан Антонић, „Корупција државних чиновника у Нашичкој афери”, у: Александра Булатовић и Срђан Кораћ (урс), *Корупција и развој модерне српске државе*, оп. cit., стр. 137–142.

¹²⁶⁶ О корупцијској пракси чиновника на Косову и Метохији и у Македонији више видети у: Александар Р. Милетић, „Чиновничка корупција у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца” и Горан

Рад државног апарата утемељеног на превласти политике над струком тешко да је могао да осигура заштиту јавног интереса и спречи ограничавање слобода и права грађана, које је доносило противправно поступање чиновника мотивисано митом. Дисфункционалан чиновнички апарат није имао организациони нити људски капацитет неопходан за ефикасно спровођење озбиљне политике унутрашње модернизације, чак и да је нека од српских или југословенских влада донела такав стратешки програм развоја. Највише је недостајала истинска воља владајуће елите да сузбије корупцију, отвори простор за изградњу и јачање демократских институција и процеса и тиме уведе Србију у ред модерно уређених друштава. Упркос прокламованом залагању низа влада различитих политичких опредељења у српској (и потом првој југословенској држави) за законито и поштено владање, већина откривених корупцијских афера у врху власти или је прикривана политичким интервенцијама или су актери услед недостатка доказа били ослобађани оптужби или благо кажњавани. На пример, први крупан корупционашки скандал откривен 1873. године у време владавине кнеза Милана Обреновића окончан је ослобађањем од свих оптужби министра војног Јована Белимарковића, одлуком већине посланика Скупштине донетом уз посредан притисак кнеза Милана.¹²⁶⁷ У појединим случајевима родбински односи били су довољан гарант некажњеног бављења незаконитим пословима на штету државног буџета, о чему сведочи пример Радета Пашића, сина Николе Пашића, који је захваљујући очевој заштити учествовао у десетинама противправних послова уговорених на непосредну штету грађана и никада није дошао под удар кривичног закона.¹²⁶⁸ Једину озбиљну иницијативу да се сачини нормативни и институционални оквир за сузбијање корупције покренула је 1926. године опозиција у сарадњи са Хрватском сељачком странком (чланицом тада владајуће коалиције предвођене Пашићевим радикалима), револтирана управо корупцијским скандалима Радета Пашића. Основан је посебан анкетни одбор у парламенту са задатком да сачини извештај о корупцијским аферама и изрази

Антонић, „Чиновничка корупција на Косову и Метохији у периоду државноправног провизоријума”, оба текста у: Александра Булатовић и Срђан Кораћ (урс), *Корупција и развој модерне српске државе*, оп. cit., стр. 61–66.

¹²⁶⁷ Ток овог случаја опширније видети у: Александар Р. Милетић, „Афера Белимарковић: непотизам и корупција у Кнежевини Србији”, у: Александра Булатовић и Срђан Кораћ (урс), *Корупција и развој модерне српске државе*, оп. cit., стр. 11–18.

¹²⁶⁸ О незаконитим пословима Рада Пашића прочитати детаљније у: Горан Антонић, „Сточна афера” и „Афера Адамстал”, оба чланка у: Александра Булатовић и Срђан Кораћ (урс), *Корупција и развој модерне српске државе*, оп. cit., стр. 67–76.

предлог закона против корупције. Вођен интересом очувања власти по сваку цену Никола Пашић је утицајем на краља Александра Првог Карађорђевића, изазивањем кризе владе, ограничавањем овлашћења анкетног одбора и уз напоре радикалских чланова на одуговлачењу његовог рада, успео да коначан извештај обликује сходно страначким интересима и тиме неутралише антикорупцијску кампању опозиције.

Помирљив став домаће јавности према постепеном прерастању корупције у основни образац комуникације власти и грађана значајно је успорио развој модерне српске државе. Формално успостављање демократских институција доношењем модерних устава и закона само по себи није било довољно да се грађани уживањем политичких права равноправно укључе у вођење јавних послова. Дуготрајан положај Срба као грађана другог реда у апсолутистички устројеним царствима – Отоманском и Хабсбуршком, спречио је настанак партиципативног или демократског типа политичке културе. Одсуство учешћа у власти и могућности уживања чак и минималних права у односу на императорску власт у великој мери је утицало на успостављање поданичке политичке културе као преовлађујућег типа политичке културе у нас. Главно обележје поданичке политичке културе огледа се у уверењу чланова политичке заједнице да је област вођења јавних послова неприступачна. У таквом социјалном амбијенту људи не поседују развијене потребе које би их подстакле да остваре самосталан утицај на процес доношења одлука. Пошто су бројни нараштаји живели као поданици туђинске власти од које су имали више штете него користи, политичка социјализација допринела је да елемент политичке културе постане дубоко неповерење према власти уопште, сажето исказано у народној изреци „кадија те тужи, кадија ти суди”. Отуђеност у комуникацији са представницима власти у обновљеној српској држави произвела је код људи осећај беспомоћности. Интензивнији однос власти и грађана најчешће се остваривао у функцији мобилизације становништва за вођење ратова, при чему је уживање права занемаривано а испуњавање обавеза наглашавано. Власт је у друштвеном окружењу доминације по природи конзервативног сељаштва доживљена као господар живота и смрти којег не треба изазивати већ напротив одобровољити поклонима, заправо митом. Тако је корупција у функцији одржања егзистенције и решавања свакодневних животних проблема по сили нужде прихваћена и временом прерасла у својеврсан локални обичај.

Ауторитаран образац понашања доминантан у патријархално устројеном српском друштву представљао је угаони камен поданичког типа политичке културе који је додатно успорио модернизацијски процес. Ауторитаризам је према Ериху Фромму (Erich Fromm) један од механизма „бекства од слободе” који се манифестује у тежњи човека да одустане од независности појединачног ја како би га сјединио са неким или нечим изван себе и тиме стекао снагу која му недостаје.¹²⁶⁹ Појединац укида властито ја и савладава неподношљив осећај немоћи тако што постаје део моћније целине, најчешће неког вида колективитета попут нације. На тај начин појединац губи слободу и интегритет али пошто учествује у моћи стиче ново уточиште, које га ослобађа доношења одлука и „штеди” га од коначне одговорности за сопствену судбину. Ауторитарни карактер одликује издржљивост у трпљењу судбине без роптања, а не храброст да се оно оконча. Према Фромовом тумачењу „хероизам ауторитарног карактера не састоји се у мењању судбине већ у потчињавању судбини”.¹²⁷⁰ Ауторитарни карактер појединаца обликован у време туђинске власти пренесен је еволутивним путем на друштвени карактер читавог српског народа па је покорност постала једно од основних обележја политичке традиције. Патријархална грубост очева у виду честог кажњавања деце и покорност мајки очевима, односно мужевима, појачали су „рајински менталитет” нашег народа.¹²⁷¹ Склоност ка трпљењу самовољног поступања носилаца власти олакшала је успостављање неформалних мрежа корупције. Грађани су у оправданом страху да егзистенцијална питања неће моћи да реше институционалним путем избегавали законом предвиђене процедуре и чиновницима се обраћали „у четири ока”. Хроничан мањак грађанске храбрости да се наметнути корупцијски однос раскине подстакао је, а потом временом продубио, неповерење народа у значај демократије за остварење личног благостања. Прагматична процена грађана да ће једино ход „линијом мањег отпора” донети резултате у комуникацији са државним апаратом подрила је темеље демократског поретка при самом покушају његове изградње.

Крупно вишедеценијско наслеђе тоталитарног поретка није ни могуће разградити за кратко време. Револуционарна елита је у циљу очувања политичког капитала

¹²⁶⁹ Erich Fromm, *Bekstvo od slobode*, Naprijed, Nolit i August Cesarec, Zagreb, 1984, str. 103.

¹²⁷⁰ Ibid., стр. 123.

¹²⁷¹ „Сусрети: др Владета Јеротић, неуропсихијатар и књижевник”, *Дневник*, 25. новембар 1998. Наведено према: „Владета Јеротић — избор интервјуа и новинских текстова”, Пројекат „Растко”, www.rastko.rs/filosofija/jerotic/kliping.html#_Toc490721628, 16/04/2013.

стеченог ратном победом успоставила тоталитарни поредак власти оличен у монопољу једне странке (Комунистичка партија Југославије, касније преименована у Савез комуниста Југославије). Преширока јавна овлашћења, одсуство одговорности пред законом и грађанима, недостатак демократске контроле, као и примена начела тзв. морално-политичке подобности, оличавали су модел понашања државног руководства. Током седамдесетих и осамдесетих година прошлог века, у време слабљења вере у социјалистичку доктрину, волунтаристичко понашање високих руководилаца подражавали су функционери и службеници на нижим положајима у државно-партијској хијерархији. Недостаци у вођењу јавних послова представљали су повољне околности за појаву корупције и различитих видова злоупотреба који су имали за циљ стицање личне користи на рачун општег интереса. Одсуство изграђене традиције грађанства, страх од одмазде свемоћне државе и аполитичност „купљена” социјалним привилегијама и пристојним стандардом, могу се навести као узроци изостајања антикорупцијског деловања становника. Поред тога, ситно подмићивање јавних службеника било је једино средство којим су грађани изигравали примену лоше осмишљених прописа како би остварили основна права и животне могућности. Толерантан став грађана према корупцији додатно је потпомогао ширење злоупотреба јавних овлашћења у јавној администрацији.

5.3. Реформа јавне управе у Србији у контексту изградње етичких претпоставки

Контекст реформе

Србија се на почетку двадесетпрвог века после погубног искуства проживљеног у вишедеценијском социјалистичком „експерименту” и симулираној демократској пракси ауторитарног поретка из деведесетих година минулог века, налази у стању преображаја – данас популарно речено „транзиције”, једнако као сто година раније. На преласку из деветнаестог у двадесети век пред политичку елиту и друштво младе државе осамостаљене од Отоманске империје оштро се поставило питање, изнова актуелизовано политичким променама од 2000. године: како за кратко време надокнадити деценије пропуштеног цивилизацијског и културног развоја и стићи развијене земље. Одговор дат пре једног века није изгубио на значају ни данас:

Србију је могуће увести у ред уређених друштава једино доследним спровођењем свеобухватног процеса модернизације. На почетку двадесетпрвог века модернизовати Србију значи осмислити и спровести ваљану реформску јавну политику у правцу обнове раније постојећих и изградње нових институција демократског поретка, владавине права и механизма тржишно усмерене привреде.

Остварење наведених реформи неопходна је претпоставка изласка из дугогодишње политичке, економске и социјалне кризе и укључења у европске интеграционе токове, па је програмима републичких влада које су се смењивале у раздобљу након 2000. године било утврђено као приоритетан задатак. Крупни кораци предузети су на плану преображаја наслеђеног нормативног и институционалног оквира како би се уподобили стандардима Европске уније и развијених земаља. Ипак, ни после више од десет година транзиције значајан број корених реформских мера садржаних у консензуалном документу демократски опредељених политичких снага – Програму Демократске опозиције Србије за демократску Србију, није у целости преточен у законске норме или је само делимично заживео у подручју јавне политике.¹²⁷²

Примера ради, правно регулисање и спровођење процеса повраћаја имовине одузете после Другог светског рата у више наврата је одложено, чиме је посебно код потенцијалних страних инвеститора учвршћен став да у нашу земљу не треба улагати јер нема правне сигурности. Нови устав Србије као основни оквир политичке заједнице и деловања институционалног механизма државе усвојен је тек крајем 2006. године, на неубичајено брз начин и без потпуног поштовања демократских начела у јавној расправи о нацрту документа. Само су делимично остварени циљеви предвиђени Програмом Демократске опозиције Србије за првих 100 дана мандата демократске владе у области реформе кривичног законодавства, полиције, правосуђа и система одбране, као и у погледу израде антикорупцијске стратегије.

У међувремену, дошло је до распада првобитне коалиције, да би 2008. у владу премијера Мирка Марјановића са појединим чланицама некадашње Демократске опозиције Србије предвођене Демократском странком ступила Социјалистичка партија Србије. Резултати парламентарних и председничких избора одржаних 2012. године довели су до преокрета у подршци, па су коалициону владу формирали

¹²⁷² „Програм за демократску Србију”, Демократска опозиција Србије, објављено у: *Време*, бр. 502, 19. август 2000, www.vreme.com/arhiva_html/502/10.html, 10/04/2013.

Српска напредна странка, социјалисти и Уједињени региони Србије, са још неколико мањих странака. Упркос тмурној политичкој прошлости социјалиста и бивших радикала, влада премијера Ивице Дачића привржена је наставку реформи које су започеле претходне владе.

Почетком деведесетих година двадесетог века друштвени развој Србије био је пресечен грађанским ратом и распадом југословенске федерације. Непосредно ратно окружење и спровођење међународног ембарга омогућили су владајућој елити да у национализму пронађе нову делотворну формулу за легитимизацију опстанка на власти. Легитимизацијска формула заснована на традиционалном уверењу да је ауторитарна власт нужно зло да би се коначно решило национално питање, послужила је за одржање постојеће структуре друштвене моћи. Уместо прокламованог залагања за реформе у циљу успостављања вишестраначке демократије, владавине права и тржишне економије задржан је стари систем волонтаристичког начина владања мимо правних норми. Слом социјалистичке идеологије и система вредности у условима када је егзистенција услед оштре економске кризе сведена на пуко преживљавање произвело је моралну кризу. Корупција је захватила све области друштвеног живота и плански је претворена у потпорни стуб система власти. Успостављена корупцијска пракса омогућила је владајућој елити и њој блиским особама да незаконито стекну приватно богатство злоупотребом јавних овлашћења и ненаменским располагањем имовином у државном и друштвеном власништву, које је често попримало вид пљачке. Изостанак ефикасне политике кажњавања и контролних механизма подстакао је даље ширење корупцијског модела понашања на ниже нивое хијерархије власти и „прелио” га у све сегменте јавне администрације. Заузврат, јавни функционери и службеници помогли су елити власти да у кризним ситуацијама очува положај. Корупција као „системска” појава угрозила је функционисање привредних и финансијских токова, чији је обим био смањен у условима међународног ембарга, додатно снизила животни стандард и ограничила уживање основних људских права.¹²⁷³

Нове околности настале након политичких промена од 2000. године проузроковале су измене у манифестовању корупције: пракса злоупотреба постала је скривенија и

¹²⁷³ Детаљније о корупцији у Србији видети у: Срђан Кораћ, „Околности у Србији и манифестације корупције”, у: Добривоје Радовановић и Александра Булатовић (урс), *Корупција*, Центар за менаџмент и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2005, стр. 429–478.

коришћени су сложенији, теже уочљиви, методи остваривања корупцијске „размене”. Штетно дејство корупције по покренут модернизацијски процес није искључиво плод опажања грађана као непосредних „жртава” присуства овог друштвеног феномена у раду јавне управе, већ налаз бројних стручних студија.¹²⁷⁴ Упозорење о разорном утицају корупције на ток транзиционе реформе стиже годинама уназад и од више међународних организација које прате усвајање и примену стандарда развијених земаља у Србији. Примера ради, Европска комисија, која најпажљивије прати реформу јавног сектора, у скоро сваком годишњем извештају о напредовању Србије ка чланству у Европској унији бележи бројне мањкавости на плану стварања ваљаног нормативног и институционалног оквира за делотворно сузбијање и спречавање појаве озбиљних облика кршења етичких стандарда у раду јавних службеника. Прегледом извештаја Европске комисије објављених у раздобљу од 2005. до 2011. године, може се видети да су као најкрупнији недостаци препознати недовољно независно и самостално правосуђе, одсуство заштите узбуњивача, мањак ефикасних механизма контроле у области финансирања политичких странака, спречавања сукоба јавног и приватног интереса, јавних набавки и приватизације.¹²⁷⁵ Извештаји наглашавају да је јавна управа политизована, има вишак запослених а мањак квалификованих службеника, да је њена реформа успорена и неравномерна, без подршке изабране власти на стратешком нивоу, те да треба даље радити на унапређењу политике управљања људским ресурсима засноване на систему заслуга, јачању стручности и професионализма и одговорности јавних службеника. Последњи извештај објављен октобра 2012. године изнова упозорава на мали напредак у спровођењу реформе јавне управе, који се манифестује у чињеницама да Савет за реформу државне управе не руководи активно спровођењем Стратегије реформе државне управе и мера из Акционог плана, да је усвајање закона о општем управном поступку одложено, да је Закон о управним споровима неусклађен са стандардима Европске уније у области судског надзора управних аката и у лошем квалитету стратешког планирања и управљања јавном управом.¹²⁷⁶

¹²⁷⁴ Домаћу академску заједницу запљуснуо је читав талас научних скупова, тематских зборника радова и текстова у научним часописима објављених током последњих неколико година о феномену корупције у Србији. Претраживач електронског каталога Народне библиотеке сведочи о преко 200 библиографских јединица на ову тему.

¹²⁷⁵ Годишњи извештаји Европске комисије доступни су на: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm.

¹²⁷⁶ “Serbia: 2012 Progress Report”, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2012) 600 final, 10 October 2012, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf, p. 8.

Будући да спроводи усвојене прописе и јавне програме, јавна управа је основни институционални механизам за примену реформских мера и, самим тим, припрему Србије за испуњење захтевних критеријума за чланство у Европској унији. Само ваљано организована, ефикасна и делотворна јавна управа може у разумном року да оствари обиман задатак усклађивања домаћих прописа и стандарда са комунитарним правним наслеђем.¹²⁷⁷ Критичко сагледавање досадашњих резултата реформе јавне администрације у Србији треба да открије слабости нормативног и институционалног оквира и неподударности са решењима примењеним у развијеним демократијама у подручју организације јавне управе засноване на етичким стандардима.

Концептуалне мањкавости нормативног оквира

Влада Републике Србије усвојила је новембра 2004. године Стратегију реформе државне управе, а потом и Акциони план за раздобље 2004–2008, и тиме формално започела процес стварања нормативног и институционалног оквира у правцу изградње модерне јавне управе превасходно усмерене на решавање горућих друштвених проблема и задовољење потреба грађана. На стратешком нивоу, управљање реформом поверено је Савету за реформу државне управе, саветодавном телу образованом при Влади којим председава премијер. На оперативном нивоу, осмишљавање и спровођење у праксу конкретних реформских мера поверени су, природно, Министарству за државну управу и локалну самоуправу. Поред мера у правцу изградње нормативног оквира, током протекле четири године спроведен је, уз међународну донаторску помоћ, низ пројеката у области јачања административних и техничких капацитета и људских ресурса.¹²⁷⁸ Примера ради, спроведена је функционална анализа у ресорном министарству ради утврђивања постојећег стања и дефинисања препорука за унапређење организације рада, израђена студија о примени информатичких технологија у јавној управи, извршена рационализација, унапређена су знања, вештине и способности јавних службеника за управљање променама. Сва радна места у јавној управи су описана, анализирана и

¹²⁷⁷ О реформи јавне управе у контексту интеграционих процеса опширније видети у: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић и Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, 2010.

¹²⁷⁸ Детаљније информације о спроведеним пројектима видети на интернет презентацији Министарства правде и државне управе: www.drzavnauprava.gov.rs/article.php?id=994.

разврстана у складу са новом подзаконском регулативом, разматрани су различити модели новог система плата и анализирани трошкови сваког модела, како би се установило који од њих највише одговара државном буџету.

Упркос крупном напретку начињеном у дефинисању улоге јавне управе у уставном поретку Србије успостављеном 2006. у односу на стари од 1990. године, реформски замах није искоришћен да се у потпуности на нормативном нивоу уграде међународни стандарди. Према јамчи право грађана да управљају јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавну службу и на јавне функције (члан 53), Устав Србије нигде не помиње изричито право на добру управу.¹²⁷⁹ Будући је реч о новом али општеприхваћеном грађанском праву, чини се да није смела да се пропусти прилика да се право на добру управу уведе у највиши правни акт, посебно имајући у виду политичку и процедуралну сложеност промене уставних одредби.

Основна мањкавост концептуалне природе садржана у законодавству је, на први поглед, само терминолошка и садржана је у употреби двеју синтагми – *државна управа* и *државни службеник*.¹²⁸⁰ Једно од могућих објашњења је синонимна употреба атрибута државни и јавни, при чему се законодавац определио за израз „државна управа” као традиционално присутан у Србији. Ипак, реч је вероватно о мисаоној инерцији твораца нацрта закона условљеној наслеђем некадашњег реалсоцијалистичког поретка, у којем је држава заиста била средишњи, заправо једини актер политичког живота. Наведени изрази нису примерени концепту демократски уређене политичке заједнице из разлога описаних у теоријском делу овог истраживања. Управа (администрација) и њени службеници никако не могу бити *државни*, зато што не служе држави него грађанима и требало би да искључиво делују сходно јавном интересу (општем добру). Уставна „потврда” атрибута *државни* могла би да наведе чиновнике – макар подсвесно – на погрешан закључак да су они превасходно дужни да раде за интересе владајуће елите, која на основу мандата повереног на изборима управља државом. Теорија и пракса модерних демократских поредака указује на закономерност према којој владајућа елита често

¹²⁷⁹ „Устав Републике Србије”, *Службени гласник РС*, бр. 83/2006.

¹²⁸⁰ Стратегија реформе државне управе чак садржи језичку и појмовну грешку јер енглеску синтагму *civil servants* нетачно преводи са „државни службеници” („Стратегија реформе државне управе у Републици Србији”, Влада Републике Србије, новембар 2004, www.drzavnauprava.gov.rs/article.php?id=999, стр. 44).

покушава да групне и појединачне интересе заодене плаштом „државности” и наводне бригае за све грађане, па партикуларно дефинисан *државни* интерес не мора нужно да се подудара са општим интересом већине – напротив, може да проузрокује огромну штету. Због тога уставотворац и законодавац нису смели да начине наведени „терминолошки” превид, већ је у текст требало увести општеприхваћене синтагме *јавна управа* (администрација) и *јавни службеник*.

Стубови интегритета јавног службеника у Србији

Попут осталих посткомунистичких земаља, реформа јавне управе у Србији је очекивано дуг и сложен процес јер није могуће за кратко време надокнадити време и ресурсе изгубљене у ратним и годинама под међународним ембаргом и сустићи стандарде развијених земаља, где се пружање јавних услуга у све већој мери аутоматизује применом комуникационих и информатичких технолошких достигнућа. О томе сведоче бројни проблеми са којима се грађани у свакодневном животу суочавају у покушају да остваре егзистенцијалне потребе и уставом и законима зајамчена права. Грађани који су током 2008. и 2009. године намеравали да замене путне исправе и личне карте сусрели су се са неефикасним радом дела јавне управе. Према оценама републичког омбудсмана, пропусти Министарства унутрашњих послова били су недовољно планирање, недостатак кадрова, мањкавост технике, непостојање јединствене организације и процедура и мањак система интерне контроле. У полицијским станицама примећени су хаотично и алкаво информисање грађана, мањак интерне организације и бахат однос службеника према грађанима.¹²⁸¹ На другој страни, кршење етике јавне службе може у значајној мери да наруши и углед државе у међународним односима и начини велику материјалну штету, о чему сведочи „случај Ковачевић”. Бивши конзул и вицеконзул Србије у Њујорку, Игор Милошевић и Слободан Ненадовић, су у јуну 2008. године противправно издали привремену путну исправу грађанину Србије Миладину Ковачевићу, иако су знали да је против њега пред америчким судом покренут поступак под оптужбом да је држављанину САД нанео тешке телесне повреде.¹²⁸² У епилогу овог дипломатског

¹²⁸¹ „Извештај о извршеној контроли рада полицијских станица приликом пријема и обраде захтева грађана за издавање личних докумената”, Заштитник грађана Републике Србије, 27. јануар 2009, www.zastitnik.gov.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/periodicni-izvestaji.

¹²⁸² „Затвор због помагања Миладину”, *Б92*, 11. октобар 2011, www.b92.net/info/vesti/index.php?yuuu=2011&mm=10&dd=11&nav_category=16&nav_id=548511, 18/04/2013.

скандала је из државног буџета исплаћена одштета породици жртве у износу од 900.000 америчких долара.

Наведени проблеми чини се да, у грубим цртама, указују на то да усклађеност домаћег нормативног и институционалног оквира рада јавне управе са теоријским и етичким поставкама, релевантним међународним стандардима и узорима постиндустријских демократија, треба превасходно испитати у контексту постојања ваљаних претпоставки за јачање интегритета јавног службеника. Критичко преиспитивање постојећих нормативних и институционалних претпоставки интегритета јавног службеника у Србији и откривање евентуалних структуралних ограничења његовог доследног поштовања, биће усредсређени на исте оне стубове интегритета које смо анализирали на примерима постиндустријских полиархија.

(Де)политизација

Сходно настојању да се уклони заостало наслеђе некадашње партијске државе, деполитизација је проглашена једним од основних циљева Стратегије реформе државне управе у Републици Србији, којом је предвиђено „установљавање механизма којима ће се спречити политички утицај на рад каријерних службеника”.¹²⁸³ Одсуство детаља у Стратегији о томе како ће се јавна управа деполитизовати и конкретних мера у Акционом плану за раздобље 2004–2008. године, надомештени су Акционим планом за спровођење реформе државне управе за период од 2009. до 2012. године и Националном стратегијом за борбу против корупције.¹²⁸⁴ Ни после скоро десет година спровођења реформе јавне управе нема видљивих резултата у погледу стварања административног окружења које би погодновало поштовању начела политичке неутралности у обављању професионалних задатака.¹²⁸⁵ Политичку контролу, схваћену као надзор на стратешком нивоу над спровођењем усвојених јавних политика, врши министар у оквиру додељеног ресора, док би за осигурање несметаног свакодневног функционисања подређене администрације министру требало би да одговара

¹²⁸³ „Стратегија реформе државне управе у Републици Србији”, *op. cit.*, стр. 21, 44–55.

¹²⁸⁴ „Одлука о утврђивању Националне стратегије за борбу против корупције”, *Службени гласник РС* бр. 82/2005.

¹²⁸⁵ Владимир Микић, „Деполитизација јавне управе: како напредујемо?”, у: Ана С. Трбовић (ур.), *Реформе: политичка воља и административни капацитет*, Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, 2011.

државни секретар. Према садашњем решењу садржаном у члану 24 Закона о државној управи, државни секретар је заправо парњак некадашњег заменика министра и његов мандат је у крајњој линији политички јер је везан за мандат претпостављеног министра.¹²⁸⁶

Досадашња пракса именовања државних секретара додатно је потврдила политичку природу ове јавне функције. Већина државних секретара именованих у мандата премијера Мирка Цветковића, чије су биографије биле доступне јавности на званичним интернет презентацијама министарстава (36 од укупно 65), поседовала је стручне квалификације које могу да се доведу у везу са повереним јавним дужностима.¹²⁸⁷ Ипак, чак 28 анализираних државних секретара уопште није имало искуство рада у јавној управи, односно само су њих осам у неком делу професионалне каријере били јавни службеници. Анализу биографија 36 државних секретара (од укупно 44, а у осам случајева биографија није објављена) спроведена на примеру владе премијера Ивице Дачића, показала је наставак тренда политизације. Свега шест државних секретара су каријерни службеници, док је њих 30 на ову јавну функцију стигло „падобранским скоком”. Мање погубна сразмера је забележена код помоћника министара, где су од 44 анализираних функционера 20 њих каријерни службеници.

Мало је вероватно да међусекторске и друге додељене послове могу успешно да координишу особе које површно, односно само нормативно познају рад јавне администрације. Такође, још увек је прећутно на снази нетранспарентан избор функционера у рангу помоћника министра, мада би у духу Закона о државној управи ови руководећи положаји требало да буду попуњени искључиво руководиоцима по узору на модел новог јавног руковођења. У прилог томе говори чињеница да су чланице актуелне владајуће коалиције, упркос предизборним обећањима, наставиле праксу именовања руководилаца у јавном сектору без расписивања јавног конкурса. Чак и када се распише конкурс, постоји јака сумња да је он „намештен”, односно да је победник унапред одређен у договору са ресорним министром или владом.

¹²⁸⁶ „Закон о државној управи”, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005.

¹²⁸⁷ Примери драстичног одступања били су прим. др Предраг Тојић, који је као лекар био државни секретар у Министарству за дијаспору, и државна секретарка Министарства културе Надица Момиров, која је по образовању биолог и преводилац за норвешки језик. Момиров је била смењена након што је откривено да је неистинито наводила образовне квалификације: www.vreme.com/cms/view.php?id=939734, 20/04/2013.

Примера ради, у случају расписивања јавног конкурса за веома важан положај директора полиције, поновни избор Милорада Вељовића производ је међустраничког договора социјалиста и напредњака, чиме је макар и само подстакнута сумња у политичку неутралност челног човека полиције.

„Политизовани” модел државног секретара и помоћника министра примењен у важећој домаћој регулативи тешко да може да допринесе изградњи интегритета јавне службе, заснованог на јасним и прецизним кодексима понашања и ефикасним механизмима за контролу рада и утврђивање одговорности. Политизација највишег руководећег слоја у јавној управи представља остатке наслеђа управног система из времена социјализма где није постојало схватање јавне службе као посебне професије, са пратећом еснафском етиком и правилима. Стручан посао у јавној администрацији сматран је технократски специјализованим као да је реч о привредној или некој другој друштвеној делатности. Пошто се управљање јавним политикама и државним институцијама одиграло строго посредством и/или унутар једнопартијског механизма нису се тражиле нити развијале менаџерске способности и вештине, које би донеле ширу перспективу.

Структурно обележје јавне управе у Србији и даље остаје висок степен политизације руководећег слоја, и то према систему поделе плена попут оног који постоји у политичком животу САД. Додатни подстицај политизацији пружа административна култура слична оној у Француској и Немачкој, а заснована на строгом придржавању хијерархије прописа и налога министара. Док је у развијеним земљама примена модела новог јавног руковођења благо померила равнотежу у политичко-управној повратној петљи у корист изабраних представника власти, у Србији је доследно настављена традиција потпуне преваге политичара над радом јавне управе. Анализа медијских садржаја и откривених злоупотреба и осталих облика морално погрешног понашања јасно сведочи да влада на руководеће положаје у највећем броју случајева именује страначке колеге или особе чија је оданост ресорном министру и некој од владајућих политичких странака неупитна. Именовање на руководећи положај без обзира на образовне и стручне квалификације и радно искуство у јавној служби, непосредно је стављено у функцију корупцијског односа који се успоставља између политичке странке као „власника” јавног положаја и „кандидата” за јавни положај као заступника страначких интереса. Именовање често представља награду за залагање у предизборној кампањи или раду странке, а основни задатак тако

постављеног руководиоца јавне управе је да заузврат спроводи страначке циљеве и да штити и унапређује партикуларне интересе. Такође, присутна је и политизација „од дна ка врху”, посебно у виду приступања претходно политички неутралног службеника или руководиоца странци чији је члан министар дотичног ресора, или у виду преласка каријерних јавних службеника у политичаре.

Руководећи слој јавне управе – на првом месту државни секретар и управитељи сектора (тј. садашњи помоћници министра) – мора да поседује квалитете које захтева вођство, односно мора да буде у стању да покрене и упосли креативне потенцијале службеника. Чини се да би у контексту осигурања интегритета јавних службеника државни секретар требало да буде највиши каријерни службеник, којег би Влада бирала из професионалног састава јавне управе. Државни секретар би према реформисаном моделу требало да буде каријерни јавни службеник којег стручност, способност, вештина руковођења, радне заслуге и искуство стечено на свим нивоима хијерархије препоручују да предводи чиновнички корпус у једном ресору. Иако је пожељно, министар као политичка фигура не мора нужно да поседује стручна знања из ресора који му је поверен, па зато државни секретар треба да осигура континуитет између различитих влада, а тиме и несметан рад јавних службеника. Поред тога, државни секретар својим ауторитетом, заснованим на професионалном интегритету, требало би да критички анализира потенцијалне одлуке министра и да му укаже на евентуалне штетне последице које би њихово доношење могло да проузрокује по јавне интересе. Преображајем функције државног секретара отворила би се могућност за све квалитетне чиновнике одговарајућег ранга и квалификација да равноправно конкуришу за тај положај. Описано решење би спречило опстајање неформалних пракси „падобранства” и „подморничарења”. Уједно би се поједноставила организација и координација рада министарства, будући да би државни секретар био непосредно одговоран министру за рад садашњих помоћника министра (били би другачије названи), осталих руководилаца и јавних службеника.

Механизам утврђивања одговорности и кажњавања

Основна законска обавеза домаћег јавног службеника је да поверене дужности обавља објективно, непристрасно, стручно и искључиво у складу са Уставом, законом и другим прописима.¹²⁸⁸ У овом попису чини се да је изостала веома важна

¹²⁸⁸ „Закон о државним службеницима”, чланови 5 и 6, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005.

законска обавеза јавног службеника – коју је законодавац можда сматрао имплицитном па је због тога није унео у текст – а то је да делује и у складу са *јавним интересима*. Наведена формулација је део општеприхваћених међународних стандарда и њена уградња у законе је значајна, јер чиновнику пружа етичку оријентацију за деловање чак и када важећи прописи или одлуке руководиоца нису подударни циљу постизања општег добра. То се може видети на примеру уређења обавезе послушности надређеном, према којој службеник мора да спроведе налог претпостављеног руководиоца, чак и када оправдано сматра да је нерегуларан или сумња да ће произвести озбиљне тешкоће. Према члану 18 Закона о државним службеницима, јавни службеник дужан је да изврши усмени налог претпостављеног, изузев кад сматра да је налог супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету, што саопштава претпостављеном. Налог који претпостављени понови у писменом облику јавни службеник је дужан да изврши. Наведено решење је сагласно међународним стандардима, осим изузетка који се односи на ситуацију када би извршењем налога надређеног били прекршени безбедносни стандарди. Упркос неспорним разлозима у прилог очувања хијерархијског ланца руковођења, чини се да овакво нормативно решење не узима довољно у обзир чињеницу да се бројна одступања од стандарда етике јавне управе појављују у свакодневном раду управо у међупростору правно и морално дозвољеног поступања, што значи да понашање које посредно или непосредно штети јавним интересима не мора да буде нормама нужно дефинисано као противправно. Такође, Национална стратегија за борбу против корупције даје препоруку да се створе претпоставке за заштиту јавних службеника који одбију извршавање противзаконитих налога претпостављених.¹²⁸⁹

Важан део општеприхваћених етичких стандарда претпоставља уређење унутрашњих механизма одговорности и санкционисања прекршаја, смештених у самој јавној управи. Закон о државним службеницима предвиђа новчани одбитак од месечне плате за лакше дисциплинске прекршаје, док је за теже повреде радних дужности предвиђен распон санкција од вишемесечног смањења плате за 20 до 30 одсто, преко забране напредовања до престанка радног односа (члан 110). Нормирана политика дисциплинског кажњавања почива на општеприхваћеном принципу да санкција мора да буде праведно одмерена према тежини почињеног

¹²⁸⁹ „Одлука о утврђивању Националне стратегије за борбу против корупције”, *op. cit.*

преступа и да се сходно томе казна прогресивно поштрава. Законодавац је пропустио да поједине степене казне непосредно повеже са појединим видовима дисциплинских прекршаја, чиме би се избегле евентуалне злоупотребе које би могле да проистекну из еластичног одмеравања казне у конкретном случају.

Дисциплински поступак је уређен одредбама Закона о државним службеницима сагласно међународним стандардима. Дисциплински поступак покреће руководиоца, на сопствену иницијативу или на предлог лица које је претпостављено јавном службенику. Дисциплински поступак покреће се писменим закључком који се доставља јавном службенику, а поступак води и о дисциплинској одговорности одлучује руководиоца или трочлана дисциплинска комисија којој он може да пренесе овлашћења. У усменој расправи јавни службеник излаже одбрану, лично или преко заступника, а може да достави и писмену одбрану. При избору и одмеравању дисциплинске казне води се рачуна о степену одговорности државног службеника, тежини последица повреде дужности и субјективним и објективним околностима под којима је повреда дужности извршена. Јавни службеник има право на жалбени поступак, премда жалба не одлаже извршење решења. Жалбена комисија дужна је да о жалби одлучи у року од пет дана од дана пријема жалбе, иначе се сматра да је жалба одбијена.

Службеник против кога је покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези с радом или дисциплински поступак због теже повреде дужности може да се удаљи са радног места до окончања кривичног, односно дисциплинског поступка ако би његово присуство на раду штетило интересу државног органа или ометало вођење дисциплинског поступка.¹²⁹⁰ Подвлачимо да „лабава” формулација наведене законске одредбе није добра за искорењивање вишедеценијске волунтаристичке традиције у примени прописа и раду јавне администрације. Одредба је требало да пропише *обавезу* а не *могућност* удаљавања са радног места. Са становишта успостављања и очувања интегритета јавне управе необично је решење према којем се коначна изречена дисциплинска казна брише из кадровске евиденције ако јавном службенику не буде изречена нова дисциплинска казна у наредне две године од изречене дисциплинске казне за лакшу повреду дужности, или у наредне четири године од изречене дисциплинске казне за тежу

¹²⁹⁰ „Закон о државним службеницима”, члан 116 став 1, *op. cit.*

повреду дужности (члан 119). Није јасан разлог својеврсног „чашћавања” недисциплинованог службеника за којег је утврђено да се није понашао сагласно етичким стандардима. Пошто професионални јавни службеник мора да напредује на хијерархијској лествици на основу знања, способности и радног учинка, онда је логично да његов радни досије садржи детаљан преглед и попис како успеха тако и начињених грешака. Брисање из евиденције поготово нема оправдања у случају тежих повреда дужности у које, према слову Закона, спадају незаконито деловање, злоупотребе овлашћења, сукоб интереса, проневера итд. Службеник који почини тежак дисциплински прекршај мора бити у дужем времену под надзором претпостављеног руководиоца како би се утврдило да ли је поправио понашање, а не да аутоматским протоком неког периода буде евиденционо „аболиран”.

Још је мање оправдано решење садржано у члану 78 Закона о државним службеницима, према којем се службеник разрешава са положаја ако му радни однос престане због осуде на казну затвора од најмање шест месеци. У околностима када судови практикују благу казнену политику постоји вероватноћа да чиновник буде осуђен на казну мању од шест месеци затвора за кривично дело које има релативно велику друштвену опасност – нпр. кривично дело везано за дечију порнографију или продаја мање количине наркотика. Такав чиновник онда не би био разрешен положаја. Уопштено говорећи, чини се да је чињење било каквог кривичног дела неспојиво са обављањем јавне службе, па је ово решење у супротности са етиком јавне управе. Такође је са становишта заштите и јачања интегритета недопустиво нормативно решење према којем се јавни службеник разрешава са положаја ако му два пута, али не узастопно, коначним решењем буде одређена оцена „не задовољава”. Није јасно зашто службеника не би требало разрешити са положаја већ код давања прве негативне оцене. Устав Србије чланом 53 јамчи право грађана да под једнаким условима ступају у јавну службу, па се чини да „опраштање” негативних оцена рада омета часне грађане да у јавној управи замене појединце којима јавни интерес није водиља у професионалном деловању.

Посматрано из перспективе борбе против корупције у јавном сектору, одсуство целовитог механизма за заштиту службеника који пријаве корупцију или неки други облик кршења етичких стандарда представља једну од највећих слабости домаће регулативе у овој области. Штетне последице одсуства механизма заштите часних јавних службеника најбоље илуструје случај Зорана Јовановића, бившег

грађевинског инспектора из градске управе Новог Сада, који је одбио да потпише лажно сачињену документацију и због тога пре две године био отпуштен из јавне службе. Повод за покретање дисциплинског поступка и отказ било је одбијање Јовановића као поступајућег грађевинског инспектора да прихвати лажно сачињену документацију, на основу које је бивша начелница Градске управе за инспекцијске послове из градског буџета извршила исплату без законског основа. Инспектор Јовановић није хтео да донесе закључак о трошковима којима би накнадно оправдао то плаћање, односно поступао је у складу са прописима и уз поштовање јавног интереса.¹²⁹¹ У марту 2009. године Општински суд у Новом Саду одбацио је тужбени захтев Јовановића за повратак на посао као неоснован, са образложењем да је учинио повреду радне обавезе јер није поступио по налогу своје начелнице.¹²⁹² Пресуда новосадског општинског суда супротна је међународним стандардима и показује забрињавајући степен неразумевања улоге судства као крајње инстанце у заштити елементарних људских права. Наведена пресуда указује и на опстанак реалсоцијалистичког схватања чиновника као „послушника” непосредно претпостављених (и шире структура власти) а не сервиса грађана, чиме се морално проблематичном судском праксом додатно слаби ионако крхки интегритет домаћих јавних службеника. Боље је прошао асистент Зоран Чворовић, који је разоткрио корупцијски ланац на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу и због тога остао без посла, али је ипак судском одлуком враћен у радни однос.¹²⁹³

Навели смо само два медијски највише пропраћена од бројних случајева губитка посла у јавној служби због чврстог личног и професионалног интегритета, који указују на велику штету који поштени чиновници трпе у Србији услед одсуства делотворне заштите против одмазде корумпираних надређених и колега. Група Савета Европе против корупције (GRECO) скренула је 2010. године пажњу републичкој влади да предузете законске мере чине само почетни корак у ваљаној заштити јавних службеника који у доброј намери пријављују сумњу у постојање

¹²⁹¹ Опширније о случају погледати у: Дарко Шпер, „Седам година се суди са Градом због незаконитог отказа”, *Радио 021*, 28. јануар 2011, www.021.rs/Novi-Sad/Vesti/Sedam-godina-se-sudi-sa-Gradom-zbog-nezakonitog-otkaza.html, 20/04/2013.

¹²⁹² Ibid.

¹²⁹³ З. Радовановић, „Асистент Зоран Чворовић истеран са Правног факултета у Крагујевцу”, *Данас*, 25. август 2010, www.danas.rs/danasrs/drustvo/asistent_zoran_cvorovic_isteran_sa_pravnog_fakulteta_u_kragujevcu_.55.html?news_id=197855, 10/04/2013.

корупције.¹²⁹⁴ Упркос међународним стандардима и нормативној пракси развијених земаља, домаће законодавство још увек не уређује свеобухватно и детаљно механизам „дувања у пиштаљку”, већ се ово питање површно помиње у два закона. Члан 112 Закона о државним службеницима каже да јавни службеник „који сазна за учињену повреду дужности из радног односа може руководиоцу да поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка”. Изменама и допунама Закона усвојеним 2009. године, уведена је обавеза за руководиоца и јавног службеника да писмено обавесте непосредно претпостављеног ако обављањем радних задатака сазнају да је почињено дело корупције у организационом делу у којем су запослени; од дана подношења писменог обавештења пријављивачи уживају заштиту.¹²⁹⁵

Корак напред начињен је Законом о агенцији за борбу против корупције, који чланом 56 прописује да јавни службеник који у доброј намери пријави корупцију или основану сумњу у постојање корупције у организационом делу јавне управе у којем је запослен, не може због тога да трпи штетне последице.¹²⁹⁶ Агенција за борбу против корупције донела је 2011. године Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, како би детаљније уредила поступак пријаве корупције и механизам заштите узбуњивача.¹²⁹⁷ Ипак, могућности Агенције за борбу против корупције да узбуњивачима обезбеди ваљану заштиту битно су сужене. Прво што Агенција може да учини када је „дувач у пиштаљку” обавести да трпи штетне последице је да захтева од руководиоца организационог дела јавне управе у којој дувач у пиштаљку ради да поднесе извештај о поступању према узбуњивачу или да докаже да поступање није повезано са пријавом корупције. Уколико узбуњивач настави да трпи штетне последице, друга мера која стоји на располагању Агенцији је објављивање назива организационог дела на посебној годишњој листи.¹²⁹⁸ Мало је вероватно да мера објављивања може сама по себи да одврати корумпираног руководиоца од намере да да отказ часном службенику, поготово зато што заштита прекршених права узбуњивача остаје препуштена иначе дисфункционалном судству. Поред тога, Агенција нема ни надлежност да самостално истражује околности

¹²⁹⁴ „Додатни извештај о усклађености за Републику Србију”, Greco RC-I/II (2008) 1E Addendum, GRECO, 11. јун 2010, www.acas.rs/images/stories/Greco_Final_Addendum.pdf, стр. 9–10.

¹²⁹⁵ „Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима”, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.

¹²⁹⁶ „Закон о агенцији за борбу против корупције”, члан 56, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010 и 66/2011.

¹²⁹⁷ „Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију”, *Службени гласник РС*, бр. 56/2011.

¹²⁹⁸ *Ibid.*, члан 14.

наведене у поднетим пријавама случајева корупције, већ је приморана да се ослања на спору сарадњу са полицијом и тужилаштвом који у досадашњој пракси често игноришу захтеве Агенције.¹²⁹⁹

Будући да не постоји ефикасан механизам заштите од дисциплинског или кривичног гоњења које може настати услед освете откривених починилаца, мала је вероватноћа да ће домаћи службеник поступати савесно и одлучити да открије нерегуларност. У прилог томе говори податак да се за две године свега неколико јавних службеника из републичке администрације јавило Агенцији за борбу против корупције са захтевом да им се одобри статус узбуњивача.¹³⁰⁰ У околностима када је ризик од освете корумпираног колеге или одмазде надређеног руководиоца веома висок тешко да ће запослени скупити храброст да упозори на наношење штете јавном или интересу организације. Страх води у ћутање и невољно толерисање незаконитости.

Управљање људским ресурсима

Попуњавање чиновничког корпуса у јавној управи по страначким, познаничким и родбинским линијама настављено је у раздобљу после политичких промена од 2000. године. Сложен однос политичких снага у Србији, коалициони карактер влада и пренос надлежности са савезног нивоа подстакли су промене у организационој структури републичке администрације (нпр. оснивање па брзо укидање више владиних агенција) и постојање великог броја органа са недовољно јасно дефинисаним надлежностима и одговорностима. Како је наглашено у Стратегији реформе државне управе у Републици Србији, изглед институционалног оквира није увек био „последница реалне, функционалне потребе”.¹³⁰¹ Број запослених у јавној управи смањен је путем социјалних програма за превремени одлазак у пензију, а сада је законом ограничен на укупно 31.240 (не рачунајући веома бројне администрације МУП, БИА, Министарства одбране и затвора), иако би према појединим проценама оптимална величина била око 12.000 ефикасно организованих службеника.¹³⁰² Од законског ограничења у погледу запошљавања службеника на одређено време изузети су Управа за трезор, Републички хидрометеоролошки завод,

¹²⁹⁹ „Извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2012. годину”, 28. март 2013, Агенција за борбу против корупције Републике Србије, www.acas.rs/images/stories/Agencija_-_Izvestaj_o_radu_2012_-_28-03-2013.pdf, стр. 38.

¹³⁰⁰ Информација добијена на упит од Агенције за борбу против корупције.

¹³⁰¹ „Стратегија реформе државне управе у Републици Србији”, *op. cit.*, стр. 10.

¹³⁰² „Закон о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији”, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009; Процена професора Миодрага Зеца дата у: „Нужне мере на дужи рок”, *Политика*, 10. април 2009, стр. 12.

Републички завод за статистику и Републички геодетски завод, те преводиоци које ангажује Канцеларија за европске интеграције. Упркос наведеним ограничењима, анегдотски емпиријски материјал и извештавање медија посредно потврђују наставак праксе неоправданог, нерационалног и пристрасног запошљавања страначких кадрова упоредо са реформом јавне управе, па је услед сталних промена и непостојања обједињеног система евиденције тешко утврдити тачан број јавних службеника на републичком нивоу власти. Штавише, Министарство правде и државне управе чак не поседује ни базу података о органима јавне управе који постоје на републичком нивоу власти.¹³⁰³ Део објашњења надпросечно велике заинтересованости за посао у јавној служби у Србији, посматрано у поређењу са развијеним земљама, налази се у малом броју слободних радних места, несигурности самог уговора о раду и веома лошим условима рада у приватном сектору.

Сходно опредељењима садржаним у Стратегији реформе државне управе, реформске мере у подручју управљања људским ресурсима усмерене су преваходно на регрутовање и развој професионалног чиновничког апарата применом система заслуга, управо ради смањења неприкладних утицаја на пријем и напредовање. Високи службенички савет је основан 2006. године као самостално владино тело које је надлежно да одређује какве се стручне оспособљености, знања и вештине оцењују у поступку пријема и начин њихове провере, прописује мерила за избор на радна места и доноси кодекс понашања државних службеника.¹³⁰⁴ Служба за управљање кадровима основана је крајем 2005. године са задатком да створи услове за ефикасан одабир кадрова, правилно одлучивање о напредовању према резултатима рада, стручно усавршавање и развој каријере јавних службеника. Служба за управљање кадровима: оглашава интерне конкурсе за радна места и интерне и јавне конкурсе за руководилачке положаје и стара се о правилном спровођењу поступка пријема; пружа стручну помоћ организационим деловима јавне управе у свима аспектима управљања људским ресурсима (правилници о унутрашњем уређењу, систематизација радних места, регрутација); води Централну кадровску евиденцију о јавним службеницима и намештеницима; води евиденцију интерног тржишта рада у јавној управи; припрема и организује опште стручно усавршавање јавних службеника.¹³⁰⁵

¹³⁰³ Бојан Цвејић, „БИА, ВОА и ВБА мењају називе?”, *Данас*, интернет издање, 13. мај 2013, www.danas.rs/danasrs/politika/bia_voa_i_vba_menjaju_nazive.56.html?news_id=260637, 14/05/2013.

¹³⁰⁴ „Закон о државним службеницима”, чланови 164–169, *op. cit.*

¹³⁰⁵ http://suk.gov.rs/sr/o_nama/delokrug.dot.

Пријем кандидата у републичку јавну управу сагласан је стандардима система заслуга општеприхваћеним у развијеним демократијама, а примењен је централизован модел са јединственим поступком пријема за читаву јавну управу на државном нивоу. Поступак пријема нових јавних службеника устројен је тако да се стручна оспособљеност, знање и вештине узимају се као основна мерила, а потом се њихови елементи проверавају како би се установило да ли способности кандидата одговарају радном месту за које је конкурисао.¹³⁰⁶ У поступку пријема проверава се познавање области из делокруга организационог дела јавне управе и стручно знање повезано са конкретним радним местом, док се познавање права Европске уније и страног језика користе опционо. Вештине кандидата вреднују се тако што се проверавају аналитичко резонување и логичко закључивање, вештина комуникације, организационе способности, вештина руковођења и вештина рада на рачунару. Стручне оспособљености, знања и вештине могу да се проверавају писмено (тестом, писменим радом и симулацијом) и усмено (разговором). Пријемни испит је дисквалификационе природе, па се на разговор позивају само кандидати који су прошли први део испита, а три кандидата са најбољом просечном оценом стеченом на разговору стављају се на листу за избор. За случајеве да више од три кандидата има једнак резултат, предвиђена је примена допунских мерила. Једино спорно решење се тиче могућности датој конкурсној комисији да самостално одређује какве се стручне оспособљености, знања и вештине вреднују за неко радно место, као и начин на који се проверавају. Наведено дискреционо овлашћење отвара простор за кршење етичких стандарда пристрасним одлучивањем, јер у извесној мери омогућава да се мерила пријема уподобљавају оспособљеностима, знањима и вештинама фаворизованог кандидата. Свакако би интегритету самог поступка пријема допринело утврђивање тражених мерила за сваку поједину врсту радног места у јавној управи.

Подзаконска акта којима је детаљно уређено спровођење поступка попуњавања радних места и руководилачких положаја у јавној управи чини се да погодују поштовању етичких стандарда, а Служба за управљање кадровима има значајну улогу у оглашавању интерног или јавног конкурса и одабиру кандидата.¹³⁰⁷ Добро

¹³⁰⁶ Детаљније видети у: „Правилник о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начину њихове провере и мерилима за избор на радна места”, Високи службенички савет, Влада Републике Србије, 2006, <http://suk.gov.rs/dotAsset/12043.pdf>.

¹³⁰⁷ Опширније о поступку погледати у: „Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима (пречишћен текст)”, 3. мај 2007, <http://suk.gov.rs/dotAsset/12741.pdf>.

решење је увођење обавезе за председника и чланове конкурсне комисије да дају писмене изјаве о томе да ли они или са њима повезана лица имају интерес везан за спровођење конкурса. Председник или други члан конкурсне комисије код кога постоји сукоб јавног и приватног интереса, изузима се из конкурсне комисије и уместо њега именује се нови. Додуше, као недостатак би могла да се наведе чињеница да је пријава сукоба интереса остављена на слободну вољу члановима конкурсне комисије, а нису утврђене ни санкције уколико би се испоставило да је неко прикрио постојање сукоба интереса.

Према оцени Европске комисије, поступак одабира кандидата за јавну службу се и даље не примењује доследно и уједначено, а руководиоци имају превише простора за дискреционо одлучивање о томе којег ће кандидата одабрати са листе оних који су положили пријемни испит због мањка разрађених мерила за коначно оцењивање.¹³⁰⁸

Посматрано са становишта етичке димензије политике управљања људским ресурсима, забрињавајућа је такође пракса према којој се још увек на запослене на одређено време не примењују мерила предвиђена за пријем кандидата у јавну службу, а уговори о делу се склапају без претходно спроведеног интерног или општег јавног конкурса.¹³⁰⁹

На плану напредовања, чини се да је политика управљања људским ресурсима у Србији у значајној мери осмишљена по узору на праксу постиндустријских полиархија и међународне стандарде. Службеник може да напредује преласком на више радно место, у виши платни разред или може да буде постављен на руководилачки положај. Систем напредовања је повезан са оцењивањем радног учинка, па тако руководиоци могу да премести на непосредно више радно место службеника којем је најмање два пута узастопно одређена оцена „нарочито се истиче” или четири пута узастопно „истиче се” – уколико постоји слободно радно место и службеник испуњава услове за прелазак на то радно место.¹³¹⁰ Поред тога, у изузетним случајевима, законским одредбама је предвиђено да службеник који је премештен на непосредно више радно место на основу два пута узастопно одређене оцене „нарочито се истиче” може, и ако не испуњава услове везане за радно искуство, да буде премештен на непосредно више радно место ако му опет буде

¹³⁰⁸ “Serbia: 2012 Progress Report”, op. cit., p. 8.

¹³⁰⁹ “Commission Opinion on Serbia’s application for membership of the European Union”, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2011)668, 12 October 2011, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_analytical_rapport_2011_en.pdf, p. 14.

¹³¹⁰ „Закон о државним службеницима”, чланови 87–89, op. cit.

одређена оцена „нарочито се истиче”. Будући да се радни учинак оцењује тромесечно, теоријски се појављује могућност да јавни службеник који добије високе оцене напредује веома брзо – после свега пола године (са оценом „нарочито се истиче”), односно једне године (са оценом „истиче се”), проведене на истом радном месту. Тачније, осам утврђених рангова (звања) јавни службеник би хипотетички могао да прође за раздобље од четири до осам година. Чини се да предочена законска могућност погодује давању предности „миљенику” руководиоца организационе јединице, који пристрасним оцењивањем може да на штету марљивих службеника омогући несразмерно брзо напредовање фаворизованом службенику.

Напредовање је засновано на оцењивању радног учинка јавних службеника, где се вреднују резултати постигнути у извршавању поверених послова дефинисаних радним местом, постизање усвојених циљева, самосталност, стваралачка способност, предузимљивост, прецизност и савесност, сарадња са другим службеницима и др.¹³¹¹

Подзаконским актима уведена су начела независности и непристрасности у оцењивању, односно обавеза за оне који оцењују и контролишу оцењивање да не примају упутства којима би се утицало на исход поступка оцењивања.¹³¹² Изменама Закона о државним службеницима уведено је тромесечно оцењивање рада државних службеника, уместо претходног вредновања резултата на годишњем нивоу, што представља побољшање. Оцењивач у договору са јавним службеником за свако тромесечје утврђује највише пет радних циљева, поређаних по приоритету, а сачињених према опису радног места и тако да буду остварљиви и мерљиви. Оцењивач је дужан да стално надгледа рад службеника и сакупља податке о томе колико је службеник успешан у раду и да документује његов рад тако што записује и коментарише битне примере и доказе о томе како је обављао свакодневне радне задатке. Чини се да је гледано из перспективе једнаког третмана јавних службеника погрешно изузеће од оцењивања јавних службеника који раде на одређено време, будући да они једнако сnose личну одговорност за радни учинак и да могу да буду ангажовани дуже време – без обзира на формално привремен радноправни статус.

Стално стручно усавршавање свих јавних службеника једна је од основних претпоставки успешног стварања добро обучене, одговорне и ефикасне јавне управе и напредовања у личној каријери. Уградња стручног усавршавања као компоненте

¹³¹¹ „Закон о државним службеницима”, члан 82, *op. cit.*

¹³¹² „Уредба о оцењивању државних службеника”, *Службени гласник РС*, бр. 11/2006; „Уредба о изменама и допунама Уредбе о оцењивању државних службеника”, *Службени гласник РС*, бр. 109/2009.

политике управљања људским ресурсима још увек је у току, док је улога непосредних руководилаца у активностима стручног усавршавања незнатна, а веза стручног усавршавања са оцењивањем радног учинка и праћењем каријере је слаба или непостојећа. Оно што забрињава је да Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији усвојена за раздобље од 2011. до 2013. године као темељни документ не препознаје етичку обуку као важан део професионалног образовања јавних службеника, упркос очигледној потреби да се таква врста специјалистичке обуке масовно организује.¹³¹³ Пропуст је делимично отклоњен годишњим програмима општег стручног усавршавања државних службеника из органа државне управе и служби Владе, који предвиђају спровођење повремених једнодневних семинара у области етике јавне управе, али за веома ограничен број службеника.¹³¹⁴ Ипак, чини се да је у годишњим програмима направљена концептуална погрешка, јер је упознавање са етиком јавне управе сврстано у једну од тема садржаних у оквиру шире тематске целине о борби против корупције. На тај начин се улога мера за јачање интегритета поставља наглавце, тако да јавне службенике може да наведе на погрешан закључак да је етика пратећа антикорупцијска мера. Напротив, антикорупцијске мере су део система мера које треба да доведу до доследнијег поштовања етичких стандарда, па би етичка обука требало да буде питање вишег реда у односу на наставу о борби против корупције.

Етичка обука мора бити потпомогнута етичким кодексом и плановима интегритета израђеним за сваки посебан организациони део јавне управе. Национална антикорупцијска стратегија препоручује усвајање плана интегритета у органима управе и јавним службама и доношење кодекса понашања службеника уз обавезно прописивање забране коруптивног понашања. План интегритета представља документ који садржи резултате самопроцене изложености ризицима од појаве корупције и осталих облика кршења етичких стандарда и дефинише мере за спречавање, смањење и отклањање препознатих ризика. Мали број организационих делова јавне управе је испунио законску обавезу израде и усвајања планова интегритета до краја марта 2013. године, а један од објективних разлога је одсуство

¹³¹³ „Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији за период 2011–2013. године”, *Службени гласник РС*, бр. 56/2011.

¹³¹⁴ На пример погледати најновији програм: „Програм општег стручног усавршавања државних службеника из органа државне управе и служби Владе за 2013. годину”, Служба за управљање кадровима, Влада Републике Србије, 2013, <http://suk.gov.rs/dotAsset/14710.pdf>, стр. 96–101.

стручњака етичара који би могли да ваљано сачине планове и обуче јавне службенике надлежне за њихово спровођење.

Високи службенички савет је фебруара 2008. године усвојио Кодекс понашања државних службеника, али документ не испуњава улогу какву би требало да има у контексту стварања нормативних претпоставки за успостављање и очување интегритета.¹³¹⁵ Кодекс је сачињен према минималистичком приступу који не пружа довољно детаљне смернице које би чиновнику могле да помогну у просуђивању како да примени етичке стандарде у конкретним ситуацијама. Имајући у виду релативно низак ниво свести домаћих чиновника о значају моралног просуђивања у обављању радних задатака, уместо да исцрпно разради правила етичког поступања у обављању јавне службе, Кодекс у делимично проширеној форми понавља општа начела демократски уређене јавне управе садржана у Закону о државној управи и Закону о државним службеницима (посебно у члановима 3–7). Једино ваљано решење је формулација према којој је јавни службеник дужан да се придржава стандарда садржаних у Кодексу, те да ће се понашање супротно његовим одредбама сматрати лакшом повредом радне дужности, осим ако је законом одређено као тежа повреда радне дужности (члан 2). Ипак, наведено решење је обесмишљено штуром садржином самог документа, који тиме у значајној мери одступа од Модела кодекса сачињеног 2000. године под окриљем Савета Европе и од кодекса понашања који се примењују нпр. у земљама англосаксонске административне традиције. Једна од највећих слабости Кодекса је веома штуро уређење сукоба јавног и приватног интереса, примања поклона, руковања службеним информацијама и подацима о личности, који најчешће доводе до кршења етичких стандарда у Србији. Кодекс уопште не наводи које су вредности јавне управе које су службеници дужни да поштују и остварују, нити уређује однос између јавних службеника и званичника владе и осталих органа власти, комуникацију са лобистима, представницима приватног сектора и осталим друштвеним актерима, питање етичког вођства руководиоца и понашање службеника када раде у иностранству.

Модел етичке обуке јавних службеника који дефинише етичко деловање само наглашавајући границе нормативног оквира није довољно добар за осигурање квалитетне политике управљања људским ресурсима, већ мора да се допуни мерама

¹³¹⁵ „Кодекс понашања државних службеника”, *Службени гласник РС*, бр. 29/2008.

и активностима усмереним на стварање свести о етосу јавне службе и унапређење моралног карактера заснованог на личној одговорности и моралној аутономији. Поред *ex cathedra* предавања, етички тренинг превасходно треба да укључи радионице за практично вежбање разрешавања моралних дилема у виду симулација, а то је учињено мада у недовољном обиму јер се током протеклих пар година, сходно усвојеним програмима стручног усавршавања, обучавало свега по 50 службеника годишње. У одсуству потребних материјалних ресурса и знања у самој јавној управи, подршку су пружиле поједине организације грађанског друштва у сарадњи са страним донаторима. Центар за безбедносне студије је током 2012. и 2013. године спровео четворомесечну специјалистичку обуку о етици за јавне службенике, уз подршку Делегације Европске комисије у Србији и Амбасаде Финске.¹³¹⁶ Упркос подршке организација грађанског друштва, крупну препреку јачању праксе поштовања етичких стандарда представља мали удео у укупном броју службеника и веома мали број руководилаца који су савладали етичке образовне програме.

Осигурање делотворног спречавања сукоба јавног и приватног интереса једна је од најкритичнијих компоненти политике управљања људским ресурсима. Национална стратегија за борбу против корупције Републике Србије препознаје овај проблем као изузетно важан и садржи препоруку да се нормативно уреде спречавање сукоба интереса, обављање политичких и јавних активности, примање поклона, прелазак из јавног у приватни сектор и забрана искоришћавања бивше службене позиције. Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција замењен је одредбама Закона о агенцији за борбу против корупције, али и оне важе само за јавне функционере и у потпуности изузимају јавне службенике. То значи да се на јавне службенике примењује неколико уопштено формулисаних одредби Закона о државним службеницима (чланови 25–30).

На пример, члан 25 уређује забрану примања поклона у вези са вршењем радних дужности или било какве услуге или друге користи, изузев протоколарног или пригодног поклона мање вредности. Такође, јавни службеник не сме да користи рад у државном органу да би утицао на остваривање својих права или права повезаних лица. У прописима треба прецизно утврдити границу дозвољене вредности поклона

¹³¹⁶ Детаљније о обуци погледати на: www.cbs-css.org/component/content/article/148-aktivnosti-2012/352-spejialisticka-obuka-etika-za-javne-sluzbenike.

и она мора бити сразмерна величини просечног примања у јавним службама у Србији. Регистрацију поклона мора да прати ефикасан и строг надзор имовинског стања јавних службеника, јер се незаконито остварени приходи неминовно манифестују у виду прикривених промена у вредности непокретне и покретне имовине. Механизам сталне контроле поспешује идентификовање промена у имовинском стању и анализу њихове заснованости на пријављеним приходима, што повећава ризик од откривања корупције. Надзор имовинског стања може да буде у надлежности посебног, самосталног државног тела којем јавни службеници достављају податке о сопственом и имовинском стању чланова породице. Имовинска карта требало би да обухвати непокретности, покретну имовину изнад одређене вредности, власништво над хартијама од вредности, уштеђену готовину на банковним рачунима, дугове и величину годишњег прихода која служи за утврђивање пореске основице. Јавни службеници попут осталих грађана подлежу одредбама Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Побољшањем текста тог закона од 2003. године, Пореска полиција је добила значајна извршна овлашћења у откривању пореских кривичних дела, привођењу и саслушавању починилаца, принудној наплати и пленидби непокретности које нису уписане у одговарајући регистар.

Одредбе Закона о државним службеницима које уређују обавезе јавног службеника у погледу сукоба интереса не утврђују шта чиновник треба да предузме уколико му неко понуди у изглед неку корист. Јавни службеник дужан је да непосредно претпостављеног писмено обавести о сваком интересу који он или повезано лице могу имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује, ради одлучивања о његовом изузећу (члан 30). Добро осмишљене законске одредбе требало би да обухвате и правила о понашању чиновника након напуштања јавне службе, јер постоји реална могућност да се поверљиве информације и познанства стечени у време обављања јавних послова употребе ради стицања личне користи. Реална је могућност да се поверљиве информације и познанства стечени у време обављања јавних послова употребе ради стицања личне користи. Чиновник може да искористи одлично познавање евентуалних правних празнина и слабости управних поступака и блискост са бившим колегама у организационом делу јавне управе где је радио, како би остварио утицај на доношење одлука ради заштите пословних интереса неке компаније или добио инсајдерске информације које компанији могу да донесу огроман профит. Због тога је запошљавање или хонораран рад бивших јавних

службеника у приватном сектору неопходно сагледати као потенцијалну противуслугу или награду за раније пристрасне одлуке које су, непосредно или посредно, донеле добит актуелним послодавцима. Премда је тачно да руководиоци и јавни функционери самим својим положајем у државној хијерархији имају веће могућности да уновче некадашњи рад у јавној управи, не треба потцењивати и коруптивни потенцијал стручних знања и вештина обичних јавних службеника. О томе можда најбоље сведочи пример професионалног искуства и службених контаката које поседују бивши полицијски и обавештајни службеници, а који су итекако драгоцени за пословање приватних безбедносних компанија и детективских агенција.

Јавност рада

Тајност вођења јавних послова традиционално је обележје српске државе и један од основних образаца владајућег ауторитарног типа политичке културе. Утолико се као природно наметнуло стварање нормативних и институционалних претпоставки за осигурање транспарентности у раду јавне администрације као приоритетан реформски задатак. У околностима постојања административне културе која подстиче јавне службенике да крију рад од грађана, добро решење је уношење у Устав Републике Србије гаранција права на приступ подацима који се налазе у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења.¹³¹⁷ Према члану 76 Закона о државној управи, органи државне управе дужни су да обавештавају јавност о свом раду преко средстава јавног информисања и на други прикладан начин. Скоро једну деценију уназад је на снази Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који отелотворава скоро све међународне и стандарде развијених демократија у овој области. Упркос, етички гледано, квалитетном тексту Закона, повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности предложио је да се изменама и допунама поопште казнене одредбе, прошири круг носилаца јавних овлашћења на које се односи обавеза да дозволе приступ информацијама, установе додатна овлашћења повереника у погледу подношења прекршајне пријаве због повреде права на приступ, предлагања мера надлежним органима ради заштите извора информација, принудног извршења одлука.¹³¹⁸

¹³¹⁷ „Устав Републике Србије”, члан 51, *Службени гласник РС*, бр. 83/2006.

¹³¹⁸ „Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2012. годину”, Повереник за информације од јавног значаја и

Републички повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Родољуб Шабић је личним залагањем и упорношћу одиграо пресудну улогу у постепеном савладавању отпора руководилаца и службеника према усвајању начела транспарентности као темељног начела деловања савремене јавне управе. Премда право на приступ информацијама највише користе грађани као појединци, охрабрује све веће учешће новинара, синдиката и организација грађанског друштва јер су они ипак најупорнији и тиме најважнији спољни контролори моралне исправности деловања јавне управе. Годишњи извештаји о раду Службе повереника сведоче о постојаном тренду раста броја притужби тражилаца информација на кршење права на приступ, што говори о јачању свести грађана о улози овог права у надзору рада јавних службеника и у остваривању других уставом зајамчених права и слобода.¹³¹⁹ Број притужби поднетих у 2012. години је чак осам пута већи у односу на број притужби поднетих у првој години рада службе повереника (2005). Ипак, постоји више крупних проблема у практичном осигурању јавности рада јавне управе. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја препознаје важност проактивног приступа у пружању информација о раду органа јавне власти, па уводи обавезу објављивања информатора о раду.¹³²⁰ Невладина организација Транспарентност Србија у више наврата пратила је испуњавање ове законске обавезе, а најобухватније истраживање ове врсте до сада спроведено је 2008. и 2012–2013. године.¹³²¹ Анализа информатора о раду спроведена 2008. показала је да већина државних органа и јавних институција које раде на републичком нивоу није испунила ни елементарну обавезу објављивања информатора о раду и да се међу тим институцијама налазе и поједина министарства. Пракса објављивања информација донекле је побољшана након доношења новог Упутства за објављивање информатора о раду државних органа, који је 2010. године сачинио повереник за

заштиту података о личности Републике Србије, март 2013, www.poverenik.org.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2012/latizvestaj2012final.pdf, стр. 10.

¹³¹⁹ Годишњи извештаји за раздобље од 2005. до 2012. године доступни су на: www.poverenik.org.rs/yu/o-nama/godisnji-izvestaji.html.

¹³²⁰ „Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја”, члан 39, *Службени гласник РС*, бр. 120/2004.

¹³²¹ Детаљније о резултатима овог истраживања видети у: Немања Ненадић, „Приступ информацијама као брана корупцији – анализа информатора о раду у Србији”, *Ревизија за безбедност*, Год. III, бр. 3, март 2009, стр. 44–52; „Анализа усаглашености информатора о раду органа власти са Упутством за изразу и објављивање информатора о раду државног органа”, *Транспарентност Србија*, 2013, www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=291%3Aanaliza-usaglaenosti-informatora-o-radu-organa-vlasti-&catid=14%3Avesti&lang=en.

информације од јавног значаја. Новија анализа Транспаретности Србије од 2012–2013. године указала је да је у републичкој јавној управи сада највећи проблем неблаговремено ажурирање информатора о раду, чиме се смањује поверење грађана у потпуност и тачност објављених информација. Према налазу овог истраживања, организациони делови јавне управе и даље најчешће пропуштају да објаве (или то чине веома оскудно) податке о трошењу буџетских средстава, јавним услугама које се пружају, програмима помоћи, стварним роковима поступања и опис управних поступака. Ако институције или лица која праве информатор немају јасну слику о томе које све врсте информација имају у поседу, нити у које се врсте информација омогућава увид а у које не, онда ће њихов рад по конкретним захтевима за приступ информацијама бити знатно отежан. Коришћење права је утолико отежано што подносиоци захтева морају описно да се изражавају и траже можда већи број докумената него што им је потребно, само зато што органи власти нису сачинили прегледан списак онога што поседују. Транспаретност Србија је у више случајева открила да се у информаторима наводе ствари које могу дестимулативно или збуњујуће да делују на читаоца информатора. Примера ради, навођено је да се мора дати разлог тражења информација, да се наплаћује више него што је прописано трошковником и да је тражилац дужан да идентификује прецизно документ који тражи или организациону јединицу којој ће се обратити.¹³²²

У добу огромних достигнућа која су учиниле доступним информационо-комуникационе технологије заиста нема оправдања за необјављивање свих релевантних информација о раду јавне управе на интернет презентацијама. Будући да се сада израђују применом једноставних рачунарских програма, дакле у електронском облику, веома је лако руковати званичним документима и поставити их на вебсајт матичне институције. Такође, чини се да је тешко наћи оправдање за одсуство прецизних и детаљних адресара или листа контаката са именима руководиоца и службеника разврстаних по организационим јединицама. Постављање детаљних информација и свих докумената на интернет презентације са могућношћу детаљног и унакрсног претраживања база података, значајно би смањило посао службеницима јер грађани не би имали потребу да подносе бројне захтеве за приступ информацијама. Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године препознаје као озбиљну

¹³²² Ibid., p. 50.

препреку низак степен развијености електронских јавних услуга, испод просека Европске уније. Постојеће стање у овој области карактерише недовољно развијена заједничка рачунарско-комуникациона мрежа, неразвијене службене евиденције у електронском облику, незаобилазност папирних докумената у готово сваком поступку, недовољна стандардизација и координација развоја информационих система у органима власти и недостатак стручних кадрова.¹³²³ Према предвиђањима твораца Стратегије, развој електронске управе у Србији довешће не само до већих уштеда због смањења трошкова штампе, достављања и издавања докумената, него ће повећати транспарентност рада и омогућити боље праћење ефикасности и ажурности рада јавних службеника.¹³²⁴

Пракса спровођења прописа о приступу информацијама сведочи о постојаном незнању и мањку воље у влади и јавној администрацији да се обезбеди задовољавајући степен транспарентности рада у јавном сектору. Премда је неформално одбијање или игнорисање захтева за приступ информацијама недопуштено и кажњиво, у укупном броју жалби које је у раздобљу од 2005. до 2012. године добио повереник за информације 90 одсто је поднето управо из тих разлога.¹³²⁵ У 2012. години је у односу на 2011. чак повећан број случајева у којима је повереник по жалби морао да донесе решење и наложи да се по захтеву поступи и омогући приступ траженим информацијама. Упркос томе, охрабрује податак према којем је у 2011. и 2012. години чак више од 90 одсто тражилаца информација који су се притужбом обратили поверенику успело да након његове интервенције приступи жељеним документима.¹³²⁶ Годишњи извештаји повереника откривају феномен селективног поступања по захтевима за приступом, који се изражава у склоности јавних службеника да пре изађу у сусрет новинарима и представницима организација грађанског друштва у погледу давања тражене информације, него обичним грађанима.

¹³²³ „Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године”, *Службени гласник РС*, бр. 83/2009, стр. 2–3.

¹³²⁴ *Ibid.*, стр. 19–20.

¹³²⁵ Родољуб Шабић, „Закон о слободном приступу информацијама – искуства из трогодишње праксе”, *Ревизија за безбедност*, Год. I, бр. 4, октобар 2007, стр. 31. Такође погледати годишње извештаје.

¹³²⁶ „Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2011. годину”, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Републике Србије, март 2012, www.poverenik.org.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2011/latizvestaj2011.pdf, стр. 8; „Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2012. годину”, *op. cit.*, стр. 9.

Ипак, још увек има појединачних случајева упорног игнорисања или отвореног одбијања да се поступи по налогу повереника, а део одговорности се може приписати Влади која је законски обавезна да обезбеди извршење решења повереника а то годинама уназад не чини. Министарство за културу које је до 2010. године било надлежно за надзор над применом Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и покретање прекршајних поступака против државних органа које ускрате или повреде ово право, тек је после двогодишњег упорног инсистирања повереника почело да подноси прве прекршајне пријаве, па су и прекршајни органи почели да изричу и прве прекршајне казне. До краја 2007. године Министарство за културу поднело је 128 захтева за покретање прекршајних поступака. На основу тих захтева у само шест случајева донето је решење о плаћању новчане казне за учињени прекршај и у још 14 изречена је опомена за учињени прекршај уз обавезу плаћања трошкова поступка. Број реално почињених прекршаја је неупоредиво већи, о чему сведочи податак да је само из Службе повереника Министарству достављено 1383 предмета са реалним индицијама о почињеном прекршају, а укупан број стварно почињених прекршаја, са оним о којима Служба повереника није обавештена, вероватно је вишеструко већи и од наведеног броја.¹³²⁷ Током 2009. године, од укупно прослеђеног 1751 предмета са елементима прекршаја, Министарство културе је поднело 256 захтева надлежним прекршајним органима за покретање прекршајних поступака, од чега је у 124 случаја изречена новчана казна. Наведени подаци говоре да је у мање од седам одсто од укупно евидентираних случајева повреде права на приступ до сада кажњено по закону, а за неизвршење осталих законских обавеза није процесуиран ниједан случај. У великом броју случајева је наступила застарелост јер велики број државних органа није одговорио на захтев Министарства културе да доставе податке за одговорно лице, због чега захтеви за покретање прекршајних поступака нису поднети.

Функција надзора је од 2010. године пренета на Управну инспекцију тадашњег Министарства за државну управу и локалну самоуправу, али ни то није донело већу дисциплину јавне управе у поступању по захтевима за приступ информацијама, будући да ово министарство током 2011. и 2012. године није поднело ниједан захтев за покретање прекршајног поступка. Проблем је настао и код принудног обезбеђења извршења решења повереника, јер Влада ни до данас није обезбедила деловање

¹³²⁷ Родољуб Шабић, „Поводом предлога закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама”, *Ревуја за безбедност*, Год. II, бр. 4, април 2008, фуснога на стр. 23.

механизма прописаног чланом 28 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, услед наводних нејасноћа око примене овог члана које никако да се отклоне. Додатан „ударац” делотворности повереника у заштити права на приступ одиграо се 2012. године, када је престао да делује механизам судске наплате новчаних казни у Београду, након што се Први основни суд у Београду огласио најпре ненадлежним за ово судско извршење, да би касније застајао са поступцима и затражио став Врховног касационог суда. Пошто се највећи број републичких органа управе налази управо у главном граду, јасно је да наведени застој може да омета уживање права на приступ.

Посебан проблем у осигурању јавности рада у контексту јачања интегритета јавних службеника представља пракса да се као „основ” за ограничавање приступа информацијама наводи да тражени документ носи ознаку пословна, службена или државна тајна. Помињани случај „Ковачевић” је открио покушај дела републичке владе да класификацијом докумената – наводно легитимном са становишта заштите државног интереса – прикрије незаконито деловање јавног службеника који заступа нашу земљу у иностранству и спречи јавност да сазна обим проузроковане новчане штете. Рад повереника за информације од јавног значаја потврђује склоност јавних функционера и службеника да тајном штите интересе који не би требало да буду заштићени или су потпуно нелегитимни.¹³²⁸ Тајност информација или докумената и даље представља најпопуларније образложење органа јавне власти за одбијање захтева за приступом, а затим следе злоупотреба права од стране тражиоца и повреда права на приватност лица на које се информације односе.¹³²⁹ Садржина чланова 8 и 9 Закона о слободном приступу информацијама јасно указује да формална ознака тајности, сама по себи, није довољан основ за ограничење приступа јавности, већ је неопходно у сваком конкретном случају проценити да ли је испуњен и материјални услов предвиђен законом. Тиме се подрива основна идеја закона – да је право на приступ опште правило, а тајност изузетак.

Спољни механизми контроле јавне управе

Осмишљавање и спровођење политике кривичног прогона и кажњавања кршења етичких стандарда у професионалном обављању јавних послова условљено је

¹³²⁸ Родољуб Шабић, „Закон о слободном приступу информацијама – искуства из трогодишње праксе”, *op. cit.*, стр. 32.

¹³²⁹ „Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2012. годину”, *op. cit.*, стр. 35–36.

структурним обележјима административне културе у Србији, која подстиче усвајање трпељивог става према корупцијским обрасцима понашања у јавној управи. Такво стање ствари делом потврђују налази анкете коју је 2012. године међу јавним службеницима спровела Агенција за борбу против корупције, а према којима 57 одсто испитаних опажа корупцију као вид уобичајеног начина понашања, својеврсту „навику” чија се морална димензија не доводи у питање.¹³³⁰ Насупрот томе, јавни службеници као грађани осећају да су и они посредно погођени системском корупцијом, па тако исто истраживање открива да већина њих има веома јасну представу да корупција није егзистенцијално условљена, односно да није последица малих примања већ је превасходно плод похлепе. Реч је очигледно о двојакм вредновању морално погрешног поступања у обављању јавне службе, које варира упоредо са преласком јавног службеника из једне у другу друштвену улогу – у зависности да ли је делује у јавној или приватној сфери. Одсуство јасне воље да се престане са толерисањем кршења етичких стандарда у крајњем исходу значајно ограничава успех политике кривичног прогона и кажњавања као спољног механизма очувања и јачања интегритета јавне управе.

Србија је током протекле декаде уградила у домаће законодавство највећи број стандарда садржаних у Конвенцији УН против корупције и другим релевантним међународним конвенцијама, усмерених на успостављање делотворног нормативног и институционалног оквира и координисања јавних политика и државних органа. Процес је текао прилично успорено због застоја проузрокованих честим променама коалиционих влада, крупним политичким неслагањима и лутању на путу ка проналажењу најбољих решења за кривично законодавство и реформу правосуђа. На пример, одредбе Кривичног закона и Закона о кривичном поступку више пута су мењане, а 2013. године је по први пут у историји кривичног правосуђа Србије уведен модел тужилачке истраге. Са доласком коалиционе владе премијера Дачића 2012. године, у којој је координацију борбе против корупције преузела Српска напредна странка као водећа чланица коалиције (тачније први потпредседник владе и министар одбране Александар Вучић), политика кривичног прогона као да је добила нови замах. Додуше, Специјално тужилаштво за организовани криминал је 2011.

¹³³⁰ „Истраживање перцепције јавног интереса у области спречавања и борбе против корупције и места и улоге Агенције за борбу против корупције – циљна група: органи јавне власти”, Агенција за борбу против корупције, април 2012, www.acas.rs/images/stories/Percepcija_uloge_Agencije_-_Organi_javne_vlasti.pdf, стр. 10.

године покренуло истраге у 115 случајева корупције озбиљнијег обима.¹³³¹ Појачан рад полиције и правосуђа настављен је и током 2012. и 2013. године и довео је до кривичног процесуирања актера више крупних случајева злоупотребе јавних овлашћења.

Премда Кривични законик сада садржи кривична дела дефинисана међународним стандардима и препорукама, чини се да још увек не постоје предуслови који би охрабрили пријављивање кривичних дела са елементима корупције. Примера ради, грађанин који пријави полицији да му је јавни службеник тражио мито и даље се на суду третира учиниоцем кривичног дела давања мита, јер члан 368 само предвиђа могућност ослобађања од казне – а не и обавезу поступајућег судије да то и учини.¹³³² Овакво решење је супротно антикорупцијској улози кривичних прописа и подрива делотворност казнене политике. Такође, и даље је у Кривичном законнику (члан 359) остављено кривично дело злоупотребе службеног положаја, које се у развијеним земљама сматра застарелим и неприлагођеним новим типовима криминала белог оковратника. Распон затворских и новчаних казни предвиђених за кривична дела са елементима корупције је веома широк, док се распони предвиђени са појединачне облике кривичног дела преклапају – што су иначе две структурне мањкавости домаћег кривичног законодавства. За ову групу кривичних дела као доња граница је предвиђена затворска казна од шест месеци, а као горња казна у трајању од 15 година.

Реформом кривичнопроцесног законодавства уведена је примена посебних доказних радњи и за поједина кривична дела са елементима корупције (злоупотреба службеног положаја, подмићивање и трговина утицајем).¹³³³ Уношење дефиниције појма кривичних дела са елементима корупције у Законик о кривичном поступку и проширење примене посебних истражних техника на сва кривична дела корупције, свакако да би побољшали оквир за вођење истраге и кривични прогон озбиљних облика кршења етичких стандарда. Корак напред ка делотворнијем процесуирању начињен је увођењем могућности замрзавања сумњивих финансијских трансакција за ову врсту кривичних дела (изузев лакших облика подмићивања и трговине

¹³³¹ “Serbia: 2012 Progress Report”, SWD(2012) 333, 10 October 2012, European Commission, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf, p. 12.

¹³³² „Кривични законик”, члан 368, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, исправке 111/2009 и 121/2012.

¹³³³ „Законик о кривичном поступку”, члан 162 став 2, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, исправке 101/2011, 121/2012 и 32/2013.

утицајем). Будући да вишедеценијско искуство кривичног правосуђа развијених земаља у борби против корупције у јавном сектору показује да виновници ове врсте кривичних дела као највећу претњу виде могућност да их држава лиши уживања у незаконито стеченој имовини, Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела требало би проширити и на сва кривична дела са елементима корупције.

Политика кривичног прогона и кажњавања годинама уназад је бележила слабе резултате, а узроци су неодговарајућа организација, мањак финансијских и људских ресурса, нестручност, непрофесионалност, алкавост, лоша координација између полиције и правосудних органа и политички утицај. Судски поступци трају дуго и често се дешава да наступи застарелост, и то баш у предметима где је реч о крупној корупцији и починиоцима високог политичког профила или великог угледа. Редовне критике Европске комисије изношене у процесу праћења напретка Србије ка испуњавању антикорупцијских стандарда највише су се односиле управо на пасиван однос полиције и других државних органа у чијој се надлежности налази сузбијање корупције и организованог криминала, као и неделотворност процесуирања починилаца и вођења судског поступка до успешног окончања.¹³³⁴ У прилог неефикасности кривичног прогона сведочи податак да између тренутка извршења кривичног дела и тренутка подизања оптужнице у просеку прође више од три године.¹³³⁵

Према истраживању које је спровела Транспарентност Србија о улози правосуђа у борби против корупције у нашој земљи, највећи број кривичних пријава поднетих током 2010. и 2011. године односио се на злоупотребу службеног положаја, а мањи на примање и давање мита.¹³³⁶ Упркос раширеној сумњи да постоје у деловању јавне управе, поједина кривична дела са елементима корупције посматрано са становишта статистика које се воде у органима кривичног правосуђа уопште не постоје или се веома ретко појављују – попут стварања обавеза за буџет преко одобрених средстава

¹³³⁴ „Joint Report to the European Parliament and the Council on Serbia’s progress in achieving the necessary degree of compliance with the membership criteria and notably the key priority of taking steps towards a visible and sustainable improvement of relations with Kosovo”, JOIN(2013) 7 final, 22 April 2013, European Commission, www.europa.rs/upload/RS%20Report%20final.pdf, pp. 7–8. Видети претходне годишње извештаје о напретку Србије на: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm.

¹³³⁵ „Правосуђе у борби против корупције: главни налази истраживања и препоруке”, Транспарентност Србија, Београд, 2013, www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/18022013/Pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije,%20januar%202013%20.pdf, стр. 11.

¹³³⁶ Ibid., стр. 10–12.

и трговине утицајем. О лошем вођењу казнене политике у области сузбијања тежих облика кршења етичких стандарда говоре подаци из наведеног истраживања према којима се првостепеним пресудама највише изричу условне осуде, док у мањој мери долази до одбијања тужбеног захтева, обуставе судског поступка или ослобађајуће пресуде. Мере безбедности забране обављања позива, делатности или дужности и разилчити видови одузимања имовинске користи ретко су заступљени. Обесмишљавању политике кажњавања додатно доприносе судске одлуке у другом степену, којима се одбија већина жалби поднетих од стране јавних тужилаштава (око пет шестина свих случајева).¹³³⁷

Државна ревизорска институција једна је од најмлађих домаћих јавних институција у чијој се надлежности, између осталог, налази финансијска равна спољне контроле рада јавне управе. Државна ревизорска институција као самостална институција има надлежности попут парњака у развијеним демократијама, а то је да прибави довољан, одговарајући и поуздан доказ за изражавање мишљења о правилности и сврсисходности пословања корисника јавних средстава.¹³³⁸ Дакле, домаћи државни ревизори испитују не само законитост него и сврсисходност пословања, односно да ли су буџетска средства употребљена према начелима економије, делотворности и ефикасности и планираним циљевима. На тај начин, Државна ревизорска институција стручном анализом заправо помаже Народној скупштини у надзору трошења државног буџета, посебно у оквиру извршне гране власти. Прва ревизија завршног рачуна државног буџета спроведена је 2008. године, након трогодишње борбе са логистичким проблемима у виду недовољних финансија и спорог проналажења одговарајућег канцеларијског простора и регрутовања људства.

У спровођењу контроле над радом јавне управе, Државна ревизорска институција може да користи процес ревизије као непосредно оруђе, а на располагању јој стоји више посредних начина на које може да спречава појаву праксу кршења етичких стандарда: 1) подношење извештаја Народној скупштини; 2) давање примедби на нацрте предлога закона и других прописа; 3) давање препорука за измене важећих закона како би се отклониле штетне последице или непланирани исходи јавних политика откривени у поступку обављања ревизије; и 4) пружање стручне помоћи и

¹³³⁷ Ibid., стр. 46–48.

¹³³⁸ „Закон о државној ревизорској институцији”, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, измене и допуне: бр. 54/2007, бр. 36/2010.

савета корисницима јавних средстава. Државна ревизорска институција може да поднесе прекршајне и кривичне пријаве, обавести Народну скупштину и поднесе захтев за разрешење руководиоца у јавној управи или јавног функционера. Државни ревизори имају овлашћење да заплене документацију и прибаве сва документа која организациони део јавне управе под контролом крије, како би утврдили основаност сумње у постојање кривичног дела или прекршаја. У случају одбијања да му се пружи на увид тражена документација или да се уклоне неправилности или несврсисходности откривене током испитивања пословања, државни ревизор може да поднесе прекршајну пријаву. Државна ревизорска институција може да упути захтев за предузимање мера против руководиоца који крши обавезу доброг пословања, а прималац тог захтева је руководилац више инстанце. У случају тешког кршења обавезе доброг пословања генерални државни ревизор о томе обавештава Народну скупштину и упућује захтев за разрешење одговорног руководиоца органу за који се оцени да може започети или спровести поступак разрешења.

Наведена овлашћења Државна ревизорска институција почела је у значајнијој мери да користи током протекле две године, па је тако нпр. поднела прекршајне и кривичне пријаве против више од 300 одговорних лица због неправилности утврђених у пословању током 2011. године, којима су обухваћени велики буџетски корисници. О препознавању и уважавању антикорупцијске снаге контролне улоге државних ревизора можда најбоље сведочи податак да је од укупно издатих 787 препорука у 2012. години примењено више од половине (408 препорука), 109 препорука се још увек налази у поступку отклањања, док свега осам препорука није спроведено.¹³³⁹

Заштитник грађана је поред Државне ревизорске институције најмлађа институција политичког поретка Србије са задатком да контролише рад јавне управе, али је успео да за неколико година деловања допринесе јачању етичке димензије јавне управе и општег стања поштовања људских права и слобода. Заштитник грађана је овлашћен да утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и да контролише законитост и правилност рада органа управе, премда је од контроле изузета влада као највиши орган извршне гране власти.¹³⁴⁰ Прво оруђе надзора јавне

¹³³⁹ „Извештај о раду Државне ревизорске институције за 2012. годину”, Државна ревизорска институција, март 2013, www.dri.rs/images/pdf/gi2012.pdf, стр. 75.

¹³⁴⁰ „Закон о заштитнику грађана”, члан 17, *Службени гласник РС*, бр. 54/2007.

управе је покретање и вођење поступка испитивања да ли је дошло до повреде неког грађанског права у управном поступку. Око две трећине притужби које је последње три године примио заштитник грађана управо су се односиле на повреду неког од права у поступку пред јавном управом, односно на кршење етичких стандарда.¹³⁴¹ Најзаступљеније су повреде права на поштовање закона, добијање одлуке у законском року, заштиту од ћутања управе и на ефикасно поступање јавних службеника.

Заштитник грађана (омбудсман) поступа по притужбама грађана или на сопствену иницијативу када на основу сопственог сазнања или сазнања добијених из других извора оцени да је актом, радњом или нечињењем органа управе дошло до повреде људских слобода или права. Контролна функција заштитника грађана иде далеко изнад пуке анализе законитости рада јавних службеника, будући да он испитује и моралну исправност, савесност, непристрасност, стручност, сврсисходност, делотворност и поштовање достојанства грађана. Јавна администрација има законску обавезу да сарађује са омбудсманом и да му омогући приступ службеним просторијама, да обави разговор са сваким запосленим и да му пружи на увид информације којима располаже, без обзира на степен њихове тајности, осим када је то у супротности са законом.¹³⁴²

Ако организациони део јавне управе против којег је поднета притужба сâм отклони недостатке, заштитник грађана о томе обавештава подносиоца притужбе, а ако он одговори да је задовољан начином на који је отклоњен недостатак (или уопште не одговори) поступак се обуставља. Уколико утврди да су постојали недостаци у раду, заштитник грађана ће упутити препоруку да се уочени недостатак отклони. Ако орган управе не поступи по препоруци, заштитник грађана може о томе да обавести јавност, Народну скупштину и Владу, а може и да препоручи утврђивање одговорности функционера који руководи органом управе.¹³⁴³ Такође, заштитник грађана је овлашћен да јавно препоручи разрешење руководиоца у јавној управи или да предложи покретање дисциплинског поступка против јавног службеника, ако из поновљеног понашања починиоца повреде права произлази намера да одбију

¹³⁴¹ Подаци о области права на које се односе примљене притужбе садржани су у редовним годишњим извештајима за раздобље од 2007. до 2012. године, а доступни су на: www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji.

¹³⁴² „Закон о заштитнику грађана”, члан 21, *op. cit.*

¹³⁴³ *Ibid.*, члан 31.

сарадњу са заштитником грађана или ако се утврди да је учињеном повредом грађанину причињена штета већих размера. Уколико у повреди права пронађе елементе кривичног или другог кажњивог дела, заштитник грађана је овлашћен да надлежном органу поднесе пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка.¹³⁴⁴ Поред права на покретање и вођење поступка контроле рада јавне управе, заштитник грађана може да пружањем добрих услуга, посредовањем између грађана и јавне управе и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности делује превентивно, у циљу унапређења рада јавних службеника.¹³⁴⁵ Чак трећина препорука које заштитник грађана сваке године изда односи се на јачање етичке димензије рада јавне управе.¹³⁴⁶

Израда и подношење извештаја је друго оруђе којим републички омбудсман посредно контролише рад јавне управе. Заштитник грађана подноси Скупштини редован годишњи извештај у коме се наводе уочени недостаци у јавне управе и предлози за побољшање положаја грађана у управном поступку. Заштитник грађана може да подноси и посебне извештаје о конкретним проблемима или питањима, ако за тим постоји потреба. Свега око једне петине до сада сачињених посебних извештаја се посредно или непосредно бави питањима поштовања етичких стандарда у раду јавне управе, и то највише на плану поступања полицијских службеника према лицима лишеним слободе.¹³⁴⁷

Треће оруђе омбудсана је његово овлашћење покретања законодавне иницијативе и давања мишљења о законским предлозима у процедури. Заштитник грађана је овлашћен да Влади односно Народној скупштини поднесе иницијативу за измену или допуну закона и других прописа и општих аката, ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у регулативи, као и да иницира доношење нових закона, других прописа и општих аката, када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана. Влада и надлежни скупштински одбор обавезни су да размотре иницијативе које подноси заштитник грађана. Заштитник грађана је овлашћен да у поступку припреме прописа даје мишљење Влади и Народној скупштини о предлозима закона и других прописа ако се њима уређују

¹³⁴⁴ Ibid., члан 20.

¹³⁴⁵ Ibid., члан 24.

¹³⁴⁶ Погледати податке о разврставању препоруке према области права садржане у редовним годишњим извештајима на: www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji.

¹³⁴⁷ Посебни извештаји доступни су на: www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji.

питања која су од значаја за заштиту права грађана.¹³⁴⁸ Омбудсман има и цеома важну могућност покретања поступка пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката.

Премда препоруке, ставови и мишљења заштитника грађана нису правно обавезујући, снага аргументације и институционални и лични ауторитет чини се да представљају све снажније чиниоце који подстичу јавне службенике на отклањање пропуста, а руководиоце на већу приврженост етичким стандардима. Колико о јачању ауторитета омбудсмана код грађана сведочи постојан раст броја поднетих притужби из године у годину, толико о његовом све већем уважавању у јавној управи говори проценат примењених препорука – који се последње три године у просеку креће око две трећине од укупног годишњег броја издатих препорука.¹³⁴⁹

Улога Народне скупштине Републике Србије у подручју надзора рада јавне управе је посредна као и у другим парламентарним демократијама и одвија се посредством контроле деловања владе као врха извршне гране власти. Народна скупштина контролише рад Владе или члана Владе постављањем посланичког питања, подношењем интерпелације, гласањем о неповерењу Влади или поједином члану Владе и образовањем анкетног одбора.¹³⁵⁰ Парламент посредством сталних одбора прати спровођење политике коју води Влада, извршавање закона и других аката и разматра план рада и извештај надлежног министарства и другог државног органа, организације и тела.¹³⁵¹ Скупштински одбори могу да организују јавна слушања како би прибавили информације или стручна мишљења ради делотворног праћења спровођења и примене закона, односно остваривања контролне функције Народне скупштине.¹³⁵² Међутим, ниједно до сада спроведено јавно слушање није имало за предмет контролу поступања органа јавне управе.¹³⁵³ Народна скупштина може да образује привремен анкетни одбор како би испитала стање у спровођењу неке

¹³⁴⁸ „Закон о заштитнику грађана”, члан 18, *op. cit.*

¹³⁴⁹ Погледати податке о броју прихваћених препорука садржаних у редовним годишњим извештајима за раздобље од 2007. до 2012. године, доступним на: www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji.

¹³⁵⁰ „Закон о Народној скупштини”, члан 56, *Службени гласник РС*, бр. 9/2010.

¹³⁵¹ „Пословник Народне скупштине” (пречишћен текст), члан 44, www.parlament.gov.rs/upload/documents/Poslovnik%20Narodne%20skupstine%20-%20precisceni%20tekst%20Sluzbeni%20g.pdf.

¹³⁵² *Ibid.*, члан 83.

¹³⁵³ „Извештај о раду Службе Народне скупштине за период од 11. јуна 2008. до 13. марта 2012. године”, Народна скупштина Републике Србије, 2012, www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2012/Izvestaj%20web%20poslednje.pdf, стр. 46, 55–57.

ресорне јавне политике и утврдила релевантне чињенице. Анкетни одбор има право да тражи податке, исправе и обавештења од органа извршне власти, те да узима изјаве од појединаца, а представници извршне власти су дужни да дају истините изјаве, податке, исправе и обавештења.¹³⁵⁴ Анкетни одбор је током протекле деценије ретко коришћен као оруђе надзора рада и утврђивања одговорности органа извршне власти за лоше исходе јавних политика. У јавности је највише интересовања изазвао Анкетни одбор ради утврђивања истине о новорођеној деци несталој из породилишта у више градова у Србији, основан 2005. године, на основу чијег је извештаја Народна скупштина покренула иницијативу за измену и допуну законодавства о прикупљању и коришћењу медицинске документације.¹³⁵⁵ Тренутно је актуелно оснивање Анкетног одбора ради утврђивања чињеница о начину трошења средстава буџета Републике Србије на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија у периоду од 2000. до 2012. године, које је застало услед одсуства воље скупштинске већине.

Следећи уобичајен начин посредне контроле рада јавне управе је право народних посланика да постављају редовна питања министрима или Влади, једном месечно током заседања или писменим путем између заседања.¹³⁵⁶ Министар или премијер одговара усмено одмах – или писаним путем ако није могуће одмах дати одговор – а посланик има право да коментарише добијени одговор или постави допунско питање. Посланици имају и могућност да питају ministre и Владу о актуелним темама. Посланичка питања су најзаступљеније оруђе надзора извршне власти и парламентарци из одговора добијају највећи део жељених информација, које после користе у даљем скупштинском раду. Најмање 50 народних посланика може да поднесе интерпелацију у вези с радом Владе или појединог члана Владе.¹³⁵⁷ Интерпелација се подноси председнику Народне скупштине у писаном облику и мора да садржи јасно и сажето формулисано питање које треба да се размотри и образложење. Влада или члан Владе доставља председнику Народне скупштине одговор на интерпелацију најкасније у року од 30 дана од дана пријема интерпелације. Ако Народна скупштина гласањем не прихвати одговор на

¹³⁵⁴ „Пословник Народне скупштине” (пречишћен текст), члан 68, *op. cit.*

¹³⁵⁵ Весна Ракић-Водинелић, „Нестале бебе”, *Пешичаник.нет*, 29. март 2013, <http://pescanik.net/2013/03/nestale-bebe/>, 30/04/2013.

¹³⁵⁶ „Пословник Народне скупштине” (пречишћен текст), чланови 204–216, *op. cit.*

¹³⁵⁷ *Ibid.*, чланови 220–227.

интерпелацију, приступиће се гласању о неповерењу Влади или члану Владе, ако претходно, по неприхватању одговора на интерпелацију, председник Владе, односно члан Владе не поднесе оставку. Важно надзорно оруђе у рукама посланика је покретање поступка о гласању о поверењу Влади. Најмање 60 народних посланика може поднети предлог да се гласа о неповерењу Влади или поједином њеном члану, са наведеним разлогом због кога се предлаже гласање о неповерењу.¹³⁵⁸ Народна скупштина разматра предлог за гласање о неповерењу на првој наредној седници, а одмах по завршетку расправе гласа се о предлогу.

Подношење извештаја владе и осталих органа извршне власти такође представља традиционалан вид спровођења контролне функције парламента. Влада подноси извештај Народној скупштини најмање једанпут годишње или када то Народна скупштина затражи.¹³⁵⁹ Народна скупштина може, на предлог појединог одбора, без претреса, да затражи извештај о раду Владе, односно извештај којим ће Влада обавестити Народну скупштину о питањима вођења политике, извршавања закона и других општих аката у одређеној области јавне политике. Министар информисе надлежни одбор Народне скупштине о раду министарства једном у три месеца, а о закључцима одбора поводом поднете информације, одбор подноси извештај Народној скупштини.¹³⁶⁰ Извештаје Народној скупштини редовно достављају и органи, организације и тела из извршне гране власти, а ресорни одбор може да тражи додатне информације и податке из њихове надлежности. На седницу ресорног одбора позива се представник органа, организације или тела чији се извештај разматра, а након тога одбор подноси извештај Народној скупштини са предлогом закључка, односно препоруке. Надлежни одбор може да предложи Народној скупштини да: 1) прихвати извештај ако сматра да је документ у формалном и суштинском смислу целовит и да је надзирано деловање било у складу са законом; 2) обавезе Владу и друге државне органе на предузимање одговарајућих мера и активности из њихове надлежности; и 3) затражи допуну извештаја.¹³⁶¹

Коалиционе владе током последње декаде нису омогућавале делотворно коришћење парламентарног надзора као механизма спољне контроле етичке димензије деловања јавне управе. Сходно чврстој подели ресора као својеврсних феудалних лена над

¹³⁵⁸ Ibid., чланови 217–219.

¹³⁵⁹ Ibid., члан 228.

¹³⁶⁰ Ibid., члан 229.

¹³⁶¹ Ibid., чланови 237–241.

којима имају апсолутну власт, чланице коалиције нису имале интереса за покретањем питања одговорности појединих министара чак ни у случајевима крупних пропуста и сумњи у постојање пристрасног одлучивања супротно јавним интересима. Тежња да се одрже вечно крхке међустраничке коалиционе равнотеже партикуларних интереса спречавале су покретање поступка за изгласавање неповерења појединим министрима или влади, док су посланичка питања и интерпелације имале веома ограничен учинак. Реч је структурном ограничењу парламентарног система који због чињенице да је парламентарна већина изабрала владу онемогућава било какво дејство контролне функције јавне управе као дела извршне гране власти које би могло да угрози положај саме владе. Ипак, један од могућих начина побољшања парламентарне контроле рада јавне управе је уношење одредбе у пословник Народне скупштине којом би се скупштински одбори обавезали да, по истеку шест месеци од усвајања закључака о годишњим извештајима независних државних органа који имају надлежности у контроли извршне власти, затраже од Владе извештај о активностима које је предузела ради испуњавања препорука тих органа у пракси.¹³⁶²

За разлику од постиндустријских друштава где су настале као један од могућих одговора на кризу у функционисању демократских установа, у Србији су организације грађанског друштва проистекле из настојања грађана да освоје што шири простор за уживање слобода и права на унутрашњу вишедеценијске свемоћи државе и на подстицање сложеног и дуготрајног процеса изградње институција демократије, владавине права и тржишне привреде. На плану борбе против корупције и осталих облика кршења етике јавне управе, активисти грађанског друштва покушали су својим деловањем да – нарочито током првих неколико година након политичких промена од октобра 2000. године – надоместе недостајуће институционалне политике и мере и да врше притисак на власти да се озбиљно суоче са злоупотребима јавних функционера и службеника.

Анализа деловања домаћих невладиних организација указује да оне спроводе антикорупцијске активности у више следећих подручја. Деловање грађанских активиста је највише препознатљиво и видљиво по бројним кампањама усмереним

¹³⁶² „Како користити извештаје независних државних органа у борби против корупције”, Транспарентност Србија, 11. април 2013, www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=283%3Akako-koristiti-izvetaje-nezavisnih-dravnih-organa-u-borbi-protiv-korupcije&catid=14%3Avesti&lang=en.

на јачање свести грађана о опасности корупције по демократски поредак и људска права. Кампање најчешће обухватају медијске наступе стручњака, организовање трибина и дистрибуцију едукативног и пропагандног материјала. Део јавних кампања је посвећен представљању резултата испитивања јавног мњења о различитим димензијама корупције и указивању на њене жаришне тачке, а невладин сектор је до сада спровео и више систематичних истраживања у којима су учествовали угледни стручњаци из различитих дисциплина друштвених наука. Аналитичко „снимање” стања у погледу степена и секторског присуства корупције у јавној управи и осталим институцијама политичког поретка, корак је који претходи осмишљавању и предлагању антикорупцијских мера и равноправног учешћа организација грађанског друштва у јавним расправама о нацртима закона и других прописа чији је предлагач влада. Надзор примене нормативне регулативе подједнако је важно подручје деловања невладиног сектора, посебно у домаћим околностима недоследног спровођења усвојених јавних политика услед недостатка политичке воље и присуства високог степена корупције у раду јавне администрације. Представници невладиних организација имају важну улогу и у откривању и указивању јавности и државним органима на узроке одступања од примене антикорупцијских прописа и етичких стандарда. Будући да су све донедавно постојале крупне слабости у кривичном прогону и кажњавања кривичних дела са елементима корупције, оштећени грађани често су тражили и добијали савете и правну помоћ од невладиних организација. Домаће организације грађанског друштва спроводиле су и специјалистичке образовне програме за јавне службенике и струковна удружења, како би ефикасније суочавање са проблемом корупције у свакодневном раду.

Антикорупцијска улога невладиних организација трпи одређена ограничења која смањују њихову делотворност у остварењу постављених циљева. Иако је током последњих десетак година невладин сектор у нашој земљи знатно увећан, занемарљив проценат организација се непосредно и у потпуности бави антикорупцијском проблематиком. Према истраживању Агенције за борбу против корупције објављеном 2012. године, свега 15 одсто од око 100 анкетираних организација у Србији је спроводило пројекте са антикорупцијском тематиком.¹³⁶³

¹³⁶³ „Истраживање перцепције јавног интереса у области спречавања и борбе против корупције и места и улоге Агенције за борбу против корупције – циљна група: удружења грађана”, Агенција за борбу против корупције, април 2012, www.acas.rs/images/stories/Percepcija_uloge_Agencije_-_NVO.pdf, стр. 5.

Током последњих неколико година приметан је чак својеврсан „помодни” тренд бављења борбом против корупције, па пројекте на ову тему сада имају и организације чији активисти нису стручно оспособљени за озбиљан приступ овој сложеној јавној политици. У поређењу са традиционално присутним темама, борба против корупције скоријег је датума, па се стиче утисак да се мањак стручних знања и практичног искуства за успешно деловање у овој области надокнађује „у ходу” – што свакако има дугорочан негативан утицај на крајњи исход активности.

Успостављање трајног односа зависности између владе и организација грађанског друштва услед одсуства могућности за прикупљање донација из приватног сектора, може на дужи рок да ограничи домете антикорупцијске улоге грађанског активизма. Међутим, оно што посебно забрињава је уверење већине представника организација грађанског друштва анкетираних у наведеном истраживању од 2012. године да јавни сектор треба да буде издашан донатор једнако као и међународне (не)владине организације; свега девет одсто организација исправно сматра да јавни сектор не треба да буде финансијер невладиног сектора.¹³⁶⁴ Наведени став наводи на циничан закључак да је осмишљавање грађанских иницијатива и акција заправо нова привредна „грانا” у Србији. Пошто не постоје детаљно разрађена и јасна мерила за доделу новца из државног буџета невладиним организацијама, не чуди што скоро две трећине представника организација грађанског друштва сматра да објективност поступка доделе средстава није добра, док скоро половина испитаника није задовољна транспарентношћу процеса нити оправданошћу доделе средстава.¹³⁶⁵

Изостанак интересовања за одговорно учествовање у вођењу јавних послова манифестује се у слабом одзиву у односу на антикорупцијске напоре невладиних организација. Усредсређеност већине грађана искључиво на решавање егзистенцијалних проблема могло би на дужи рок да сузи перспективу невладиног сектора, посебно у погледу финансирања активности које се сада обезбеђује готово у потпуности од страних донација и из јавних прихода.

Закључак

На првој страници Стратегије реформе државне управе у Републици Србији утврђено је да је крајњи циљ реформе да се обезбеди „висок квалитет услуга

¹³⁶⁴ Ibid., стр. 24.

¹³⁶⁵ Ibid., стр. 25–26.

грађанима” и да се створи државна управа која ће „значајно доприносити економској стабилности и квалитету животног стандарда”. Реформски циљ стварања савремене, ефикасне и рационализоване јавне администрације устројене да увек одговори потребама грађана, није могуће остварити без упоредног рада на успостављању интегритета као темељног начела организације јавне службе. Јачи интегритет претпоставља у погледу квалитета животног стандарда грађана нижи ниво корупције у јавном сектору, док из перспективе спровођења транзиционе реформе и приближавања чланству у Европској унији представља здраву институционалну основу за испуњење захтеваних стандарда и уградњу обимног *acquis communautaire* у домаће законодавство.

Анализа стубова интегритета показује да су нормативне и институционалне претпоставке поштовања етичких стандарда у Србији у већој мери усаглашене са теоријским и етичким поставкама, релевантним међународним стандардима и узорима постиндустријских демократија. Ипак, још увек нису отклоњене препреке успешном окончању реформе јавне управе у виду више структуралних ограничења. Чини се да у управљању општом законодавном реформом није у довољној мери поклоњена пажња намери да се домаћи законодавни и институционални оквир у потпуности ускладе са општеприхваћеним међународним стандардима. Ако се већ толико дуго чекало са доношењем новог устава требало је онда у највиши правни акт унети и право грађана на добру управу. У новим прописима о јавној управи и јавним службеницима изостављени су важни антикорупцијски механизми као што је, на пример, заштита „дувача у пиштаљку”, док кодекс понашања и даље остаје веома штур документ који не може да пружи јасне смернице о томе које је понашање морално исправно а које није.

Упркос реформском опредељењу ка деполитизацији, структурно обележје јавне управе у Србији и даље остаје висок степен политизације руководећег слоја – према систему поделе плена – а који је видљив у именовањима државних секретара и помоћника министара. Политизованост у споју са ригидним спровођењем налога министара и лоших прописа проузрокује одступања од етичких стандарда у управљању људским ресурсима и примени механизма за утврђивање одговорности. Посебно је за успех процеса професионализације службеничког кадра опасна појава политизације „од дна ка врху”, у виду приступања претходно политички неутралног службеника или руководиоца странци чији је члан министар дотичног ресора, или у

виду преласка каријерних јавних службеника у политичаре. Наведена пракса учвршћује административну културу у којој се неутралност не вреднује као врлина, већ код већине страначки опредељених руководилаца и колега ствара подозривост и мотив за изолацију политички непристрасног јавног службеника.

Прописи који уређују утврђивање појединачне одговорности и дисциплинско кажњавање јавних службеника претежно су усаглашени са међународним стандардима, али остављају могућност за вођење благе казнене политике која тешко да може да створи етичко радно окружење у јавном сектору. Механизам санкционисања кршења етичких стандарда је тако осмишљен да осликава сталност јавне службе, али у исто време онемогућава ефикасно кажњавање и удаљавање са радног места службеника који низом ситних прекршаја дугорочно могу да наруше јавни интерес. Механизам не препознаје значај недоличног и незаконитог понашања службеника у приватном животу за углед јавне управе. Поред тога, још увек је недовршен механизам пријављивања кршења етичких стандарда и заштите узбуњивача, што додатно подрива иначе мањкаву политику дисциплинског кажњавања.

Управљање људским ресурсима установљено је према систему заслуга и по узору на постиндустријске полиархије, али је видљив наставак праксе неоправданог, нерационалног и пристрасног запошљавања страначких кадрова. Поједина лоша нормативна решења омогућавају селективно и еластично одређивање стручних оспособљености, знања и вештина која се сматрају одлучујућим мерилем за конкретно радно место и начина њихове провере. Напредовање је углавном добро осмишљено и засновано на детаљно разрађеним показатељима радног учинка, али се теоријски појављује могућност веома брзог напредовања јавног службеника који би, као миљеник руководиоца, узастопно добијао високе оцене. Посматрано са становишта етике јавне управе, погрешно је и решење према којем се на привремено запослене не примењују мерила за пријем у јавну службу, што отвара простор за феномен „подморничарења”, нити оцењивање које важи за стално запослене. Посебно је забрињавајуће одсуство масовне етичке обуке и ваљаних законских одредаба о спречавању сукоба јавног и приватног интереса.

Реформска мера осигурања транспарентности рада јавне управе има за циљ да уклони тајност вођења јавних послова као структурно обележје домаће

административне и политичке културе. Нормативни и институционални оквир за обезбеђење јавности рада српске администрације у значајној мери су сачињени према међународним стандардима и најбољој пракси развијених демократија. Право на приступ информацијама као најмлађе уставом зајамчено право у Србији брзо је препознато као оруђе у контроли поступања јавних функционера и службеника, па је у сталном порасту и број притужби које тражиоци информација поднесу поверенику за информације од јавног значаја. Највећи проблеми у практичном осигурању јавности рада појавили су се у виду непотпуног извршавања обавезе редовног објављивања и ажурирања информатора о раду органа управе, недовољног знања јавних службеника о поступку за приступ информацијама, селективног пружања информација на увид, одбијања давања на увид информације позивањем на њену тајност, намерног игнорисања захтева за приступ и решавања захтева тек на интервенцију повереника. Упркос велике личне енергије коју је актуелни повереник уложио у успостављање делотворног механизма за приступ информацијама, годинама уназад је видан мањак воље владе да испуни законске обавезе и дисциплинује руководиоце и службенике који одбијају да поступе по налогу повереника.

Механизми спољне контроле рада јавне управе – посебно нове институције попут омбудсмана, државних ревизора и нових организационих јединица у полицији и правосуђу надлежних за борбу против корупције и организованог криминала – установљени су и почели су да дају резултате. Заштитник грађана и Државна ревизорска институција постепено кроз праксу јачају углед у јавности и самој јавној управи и тиме подстичу већу приврженост етичким стандардима. Слабост двеју „младих” институција остаје недовољна попуњеност људским ресурсима, оскудна буџетска средства, скучен радни простор и релативно мали утицај на Народну скупштину у погледу прихватања њихових законодавних иницијатива. Народна скупштина као „стара” институција спољне контроле чини се да још увек не користи у пуној мери извештаје омбудсмана и државних ревизора за разматрање министарске одговорности и саслушање руководиоца организационих делова јавне управе у којима је уочено систематично кршење етичких стандарда. Додуше, структурно ограничење контролне улоге парламента проистиче из самог парламентарног система, који пружа сужен простор за позивање на одговорност исте оне владе коју је управо тај парламент изабрао. Упркос реформи кривичног и кривично-процесног

законодавства, учинак политике кривичног прогона и кажњавања озбиљних облика кршења етичких стандарда ограничен је дисфункционалностима у раду полиције и правосуђа. Мали број случајева крупне корупције добије судску завршницу која би била јасан показатељ недвосмислене опредељености кривичног правосуђа да делотворно спроводи антикорупцијску политику. Организације грађанског друштва су током протекле декаде одиграле значајну улогу у јачању свести грађана о друштвеној штетности системске корупције и преносу стручних знања и најбоље праксе из развијених земаља у Србију, али нису успеле да стекну већу активну подршку грађана, нити да обезбеде финансирање независно од страних донатора и државног буџета.

Закључна разматрања

Полазна тачка у нашем разматрању етичке димензије савремене јавне управе била је тврдња да је управни дефицит, као сажета дијагноза текућих дисфункционалности у спровођењу јавних политика, произвео општи пад поверења грађана у јавне институције постиндустријских полиархија. Реформска настојања предузимана током последње три деценије ради повећања ефикасности рада националних јавних управа и побољшања обима и квалитета јавних услуга и добара, чини се да имају двојак исход о којем нема сагласности ни међу истраживачима. Део академске заједнице који се бави проучавањем учинака модела новог јавног руковођења на праксу поштовања етике јавне управе, заступа став да не постоји јасна корелација између примене менаџерских метода и техника и већег кршења етичких стандарда.¹³⁶⁶ Ипак, налази наше анализе доводе у питање наведено становиште. Упркос неспорним користима које су у погледу ефикасности донеле методе управљања преузете из корпоративног (приватног) сектора, начин њихове примене у професионалном обављању јавних послова створио је бројне контроверзе у етичкој равни. Вернон Богданор (Vernon Bogdanor) је луцидно приметио да је јавна управа постала „жртвено јагње” за социјалне тешкоће које је донела недавна рецесија, да је такво опажање подметнуто из корпоративних кругова, док су политичари који су заговарали увођење модела новог јавног руковођења касније игнорисали нежељене исходе његове примене.¹³⁶⁷

Проблеми које је са собом донео модел новог јавног руковођења оживели су заборављену мудрост политичке филозофије да у старању о општем добру јесте важно постићи добре резултате, али је још важније то учинити на морално исправан начин, прихватљив за све чланове једне политичке заједнице. „Прихватљивост”, односно легитимност садржине и начина спровођења одлука јавне управе као органа власти, значајна је и зато што је тесно повезана са остварењем демократских вредности, основних људских права и друштвене правде – све оно што данас живот чини вредним живљења. Због тога смо овим истраживањем покушали да на примеру

¹³⁶⁶ Ову врсту аргументације видети у: Emile Kolthoff, Leo Huberts and Hans van den Heuvel, “The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake?”, *Public Administration Quarterly*, Vol. 30, No. 4, Winter 2006–2007, pp. 399–428.

¹³⁶⁷ Наведено према: James S. Bowman and Johnatan P. West, “Removing employee protections: A ‘see no evil’ approach to civil service reform”, *op. cit.*, p. 189.

постиндустријских полиархија пронађемо одговор на питање како нормативне и институционалне претпоставке организације рада јавне управе утичу на стварање окружења погодног за морално исправно поступање јавних службеника, те како тиме утичу и на обликовање и спровођење јавних политика, заштиту јавних интереса и остварење концепта добре управе. Ваљаност нормативних и институционалних претпоставки критички смо анализирали у оквиру стубова интегритета јавне управе: руковођења, унутрашњих механизма за утврђивање одговорности, управљања људским ресурсима и јавности рада. Поред стубова интегритета, анализом смо обухватили и утицај нормативних и институционалних решења примењених на плану спољних контролних механизма рада јавне управе: политике кривичног прогона и кажњавања, државне ревизије, омбудсмана, парламентарне контроле и организација грађанског друштва.

Нормативна и институционална решења примењена у погледу руковођења јавном управом и стварно стање односа између високих јавних службеника и изабраних представника власти, откривају да је на делу појачана политизација у скоро свим постиндустријским полиархијама. Видна неравнотежа у политичко-управној „повратној петљи” у корист изабране власти, проузрокована је страначки мотивисаним именовањима руководећег слоја јавне администрације и некритичком оданошћу руководиоца и службеника владајућем виђењу јавне политике. Политичку неутралност јавне управе посредно нарушава чињеница да се етичка димензија вођства систематски развија само у веома малом броју развијених земаља, иако је улога руководиоца као узора професионалног и морално исправног понашања подређеним службеницима један од општеприхваћених међународних стандарда. Пракса занемаривања идеје о политичкој неутралности руководиоца јавне управе, а последично и службеника уопште, чини се да неминовно ствара „спиралу” политизације, у којој свака нова влада именује сопствене кадрове на руководилачке положаје како би уклонила утицај претходне власти. Шире (институционално) и уже, радно окружење у којем су скрајнути политички неутрални руководиоци и службеници који професионално обављају поверене јавне послове, и у којем руководиоци немају обавезу пружања моралних смерница својим службеницима, тешко да може да погодује изградњи организационе културе засноване на строгом придржавању етичких стандарда. Чак и да не користе поверена јавна овлашћења на штету јавних интереса, код страначки именованих руководиоца увек остаје сумња у евентуалне скривене разлоге за њихово именовање, као и у

личне професионалне квалитете и поседовање руководиачких способности и вештина. Мало је вероватно да такав руководилац може да успостави истински ауторитет код подређених службеника, што онда потенцијално ствара проблеме у управљању људским ресурсима.

Анализа нормативних и институционалних претпоставки организације јавних управа у постиндустријским демократијама на плану пријављивања кршења етичких стандарда, заштите „дувача у пиштаљку”, утврђивања дисциплинске одговорности и кажњавања, показује да владају разноликост и недоследност у погледу обима и степена усаглашености националних решења са међународним стандардима. Уопштено узето, земље англосаксонске и скандинавске управне традиције имају у просеку квалитетније прописе и механизме у овој области од земаља континенталних традиција. Највише забрињава то што се у бројним западноевропским националним управним културама пријављивање незаконитог и морално погрешног поступања колега сматра неприхватљивим обрасцом понашања и кршењем неписаних правила колегијалности. Такође, веома је раширена пракса недоследне примене националних механизма за утврђивање дисциплинске одговорности, те изрицања и спровођења казних мера. Најчешће се изричу само најблажа и најстрожа мера, чиме се релативизује сврха утврђивања личне одговорности као суштинског елемента интегритета јавног службеника. Радно окружење где се кршење етичких стандарда не кажњава или се несразмерно благо кажњава, на дужи рок умањује способност јавних службеника да расуђују и делују морално исправно у обављању свакодневних радних задатака. Одсуство кажњавања дисциплинских прекршаја у споју са лошом праксом заштите узбуњивача, постепено ствара јаз између службеника који савесно и одговорно обављају поверене задатке и недисциплинованих службеника, будући да ова друга групација заправо има привилегован положај на штету оне прве. Тако створен јаз постаје структурна препрека тимском раду и остварењу ваљаног радног учинка, што у перспективи рађа лошу радну атмосферу услед смањења мотивације за одговорним радом и даљег ширења ситних одступања од етичких стандарда. Врло је вероватно да ће у околностима слабе дисциплине радни учинак бити слабији и појавиће се озбиљни облици кршења етичких стандарда, који могу да произведу већу штету по јавни интерес и да разоре углед саме организационе јединице.

У подручју управљања људским ресурсима, нормативна и институционална решења у већој мери су усклађена са међународним стандардима и теоријским поставкама

етике јавне управе – упркос бројних разлика условљених специфичним развојем националних административних традиција. Начело заслуга је у значајном степену прихваћено као начело организације рада јавних управа постиндустријских полиархија на плану уређења поступка пријема и унапређења јавних службеника. Све постиндустријске демократије уредиле су спречавање сукоба јавног и приватног интереса, уз разлике у степену сагласности са важећим међународним стандардима, док се у скоро свим анализираним земљама организује етичка обука и установљено је етичко саветовање. Међутим, и даље постоји више структурних слабости које ограничавају могућности јачања интегритета јавних службеника. Несигурност радних места у јавној служби због увођења уговора на одређено време и већег дискреционог права одлучивања руководиоца о радном односу, заобилажење редовног поступка пријема у политизованим администрацијама, недовољно добро осмишљени показатељи радног учинка и пристрасно оцењивање радног учинка и продужена превласт стручне спреме и дужине стажа као формалних услова за напредовање у већини развијених земаља – чиниоци су који, узети понаособ или заједно, тешко могу да погодују развоју морално исправног поступања јавних службеника. Поред тога, мањкавости су присутне у појединим развијеним земљама у погледу одсуства уређења веома важних аспеката спречавања сукоба интереса, као што су нпр. учешће актуелних јавних службеника у политичким активностима, неприкладне врсте поклона и добити, запослење после напуштања јавне службе, кривичне и дисциплинске санкције и систем за откривање и истраживање сукоба интереса.

Управљање људским ресурсима је можда најкритичнија тачка у процесу стварања претпоставки за етичко радно окружење, јер њен успешан или неуспешан исход дугорочно обликује административну културу. Посао на одређено време у споју са недоследном или пристрасном применом начела заслуга у пријему, мерењу радног учинка и напредовању, могу на дужи рок да створе зависност примљених или унапређених службеника од непосредно претпостављених као дела политизованог руководећег слоја. У жељи да из егзистенцијалних разлога продужи уговор на одређено време или вођен лично амбицијом да напредује, службеник ће бити под притиском да обављање радних задатака уподоби искључиво захтевима руководиоца – чак иако то води наношењу штете јавним интересима и кршењу етичких стандарда. Фаворизовање страначки опредељених службеника на рачун оних који квалитетно раде свој посао али су политички неутрални, ствара лошу

радну атмосферу услед неједнаког третмана запослених. Демотивисаност ће стручне и часне службенике пре или касније одвести у приватни сектор или ће их, уколико одлуче да остану у јавној управи, учинити неосетљивим за потребе грађана и трпељивим за одступање од етичких стандарда. Будући да емпиријски још није утврђено да етичка обука повећава степен морално исправног понашања у јавној управи, правне празнине у подручју спречавања сукоба јавног и приватног интереса додатно разграђују радно окружење погодно за јачање интегритета јавних службеника.

Ни анализа националних нормативних и институционалних оквира за остваривање права на приступ информацијама, није дала једнозначан одговор на питање да ли су у развијеним демократијама створене све неопходне претпоставке за доследно придржавање етичких стандарда у професионалном обављању јавних послова. Највећи број глобалних општеприхваћених стандарда уграђен је у национална законодавства, мада већина посматраних земаља није изричито признала право на приступ као уставну категорију, није ускладила прописе о заштити поверљивих информација са захтевима транспарентности рада јавне управе, нити је унапредила систем руковања службеним документима. Култура тајности као структурно обележје бирократије уздрмана је као никада раније, али и даље опстаје због недостатака националних регулатива који омогућавају институционално ометање тражиоца информације и општег тренда секуритизације јавних политика. Посебан проблем у доследном остваривању начела транспарентности у раду јавне управе представља приметно одсуство воље код надлежних јавних службеника да ваљано одговоре на захтев за приступ информацијама. Слабости би донекле могло да надомести редовно објављивање свих релевантних информација о резултатима рада јавне управе на интернет презентацијама, мада се као извесна ограничења појављују феномен тзв. дигиталног јаза, обиље информација у поседу јавне управе и мала способност просечних корисника Интернета да ефикасно пронађу жељене информације. Недовољно добро осмишљена и недоследно спроведена нормативна и институционална решења усмерена на осигурање поштовања начела јавности, тешко да могу да поспеше морално исправно поступање јавних службеника. Делимично прозиран рад јавне управе спречава медије и грађане да уоче одступање од етичких стандарда, па тако „у сенци” остају сви ситни облици рђавог поступања који – премда невидљиви за јавност – систематски разарају радно окружење прикривањем корупцијских образаца понашања.

Упоредна анализа улоге механизма спољне контроле на јачање интегритета јавне управе у развијеним демократским порецима указује на различито дејство политике кривичног прогона и кажњавања, државне ревизије, омбудсмана, парламента и организација грађанског друштва – посматраних у појединачном и збирном дејству – на подстицање морално исправног поступања јавних службеника. Упркос ограничењима, дејство спољних контролних механизма је, у просеку гледано, благотворно, мада претежно на посредан начин. Услед јаким извршних и истражних овлашћења, најснажнији одвраћајући утицај на потенцијалне прекршиоце етичких стандарда свакако имају националне политике кривичног прогона – упркос раширеном тренду благог кажњавања тешких облика кршења етике јавне управе. Спољна контролна улога националних врховних ревизорских институција, омбудсмана и организација грађанског друштва можда не даје тако непосредне резултате, али је значајна због систематичне провере да ли се прописи и јавни програми спроводе у складу са јавним интересима и потребама грађана, прикупљања обимне чињеничне грађе која може да послужи као основа за кривичну истрагу и судски поступак, те превентивног застрашивања у виду откривања нерегуларног поступања, или јавног срамоћења одговорних руководилаца и службеника. Парламент такође користи резултате рада врховне ревизорске институције, омбудсмана и организација грађанског друштва у надзору степена поштовања етике јавне управе, а када у својим истрагама и приликом саслушања дође до сазнања о извршеним кривичним делима, ослања се на кривично правосуђе. Посматрано из перспективе пружања додатне потпоре стубовима интегритета јавне управе, сталан вишеструки спољни надзор професионалног обављања јавних послова – ма колико год да је посредан и далеко од идеалног – чини се да обесхрабрује кршење етичких стандарда. У околностима када због рада више контролних институција постоји релативно велики ризик од ефикасног откривања и јавног срамоћења или кажњавања, врло је вероватно да ће чак и службеник склон морално погрешном поступању двапут да размисли пре него одлучи да прекрши етичке стандарде. Социјализација нових службеника у институционалном окружењу вишеструког надзора који је тешко избећи, биће пријемчивија за већу приврженост етици јавне управе и ствараће код службеника свест о томе да су начин и учинак његовог рада увек изложени увиду других.

Разноликост структурних обележја појединих модела организације јавне управе и административних традиција присутних у развијеним земљама, на први поглед

доводи у питање могућност пружања синтетичког, јединственог одговора на хипотезе постављене на почетку овог рада. Етички стандарди примењени у организацији рада националних јавних управа развијених демократија представљају део заједничког западног верског и филозофског наслеђа, чији су корени у јудео-хришћанском културном кругу. Будући да су етички стандарди утемељени на јудео-хришћанском моралу у суштини слични основним етичким поставкама великих источњачких верско-филозофских традиција, а сада су преточени у међународноправне обавезе и препоруке, нема разлога за давање претежности посебностима националних управних традиција над универзалним стандардима.

У целини гледано и након што апстрахујемо посебности постојећих модела организације јавних управа у постиндустријским полиархијама, анализирание нормативне и институционалне претпоставке само делимично стварају радно окружење које погодује развоју морално исправног поступања јавних службеника. Наше истраживање је показало да ниједан од анализираних стубова интегритета и спољних контролних механизма не отелотворује у потпуности основне поставке деонтолошког модела и модела етике врлине – било због лошег дизајна, било зато што није у потпуности изграђен, или услед практичних дисфункционалности. Сваки стуб интегритета и спољни контролни механизам понаособ има недостатке који гледано појединачно не делују реметилачки, али ступањем у међудејство ометају стварање постојаног етичког радног окружења. Попут деловања закона статике у грађевинарству, тако и код интегритета јавне управе недостаци једног стуба нужно се преносе и слабе чврстину осталих стубова, а последично угрожавају саму грађевину добре управе. Чини се да је за темеље стубова интегритета дугорочно најопаснија прећутна примена минималистичког приступа у етици јавне управе, раширеног у већини развијених демократија, зато што оставља националне управне културе у „зачараном кругу” наметања моралне хетерономије.

Политички контекст у којем се у Србији успоставља етика јавне управе далеко је тежи него у случају постиндустријских демократија. Наша земља је у изградњу нормативних и институционалних претпоставки за делотворну примену етичких стандарда ушла у оквиру свеобухватне реформе јавне управе и спровођења антикорупцијске политике у јавном сектору, како би уклонила бреме административне традиције наслеђено из ранијих ауторитарних поредака и модернизовала вођење јавних послова. Међународни стандарди су у великој мери уграђени у домаћи законодавни и институционални оквир, са више изузетака као нпр.

у погледу заштите узбуњивача и кодекса понашања. Општа одлика нормативне регулативе је да је недовршена као јединствен систем, садржи правне празнине и непрецизности, што је понекада чини сложеном за спровођење у пракси и подложном растегљивом тумачењу. Изградња радног окружења у јавној управи погодног за развој праксе поштовања етичких стандарда осујећена је високим степеном политизације руководећег слоја проистеклим из тзв. система поделе плена, неоправданим, нерационалним и пристрасним запошљавањем, вођењем благе политике кажњавања кривичних дела и дисциплинских прекршаја и спорим искорењивањем културе тајности.

Нови механизми спољне контроле рада јавне управе – омбудсман, државни ревизори и нове организационе јединице у полицији и правосуђу надлежне за борбу против корупције – за веома кратко време су почели да дају резултате, али Народна скупштина чини се да још увек не користи у пуној мери овлашћења за разматрање министарске одговорности и саслушање руководиоца организационих делова јавне управе у којима је уочено систематско кршење етичких стандарда. Организације грађанског друштва су током протекле декаде допринеле јачању свести грађана о опасностима корупције и преносу стручних знања и најбоље праксе из развијених земаља, али због малог утицаја у јавности нису успеле да успоставе делотворан надзор рада јавне управе. Највише забрињава што је вишегодишњи учинак на плану кривичног прогона и кажњавања озбиљних облика кршења етичких стандарда ограничен структурним слабостима у организацији рада полиције и правосуђа и „кампањском” политиком кривичног прогона мотивисаном првенствено разлозима међустраничке борбе. Хронично недоследна политичка воља за довршавањем нормативних и институционалних претпоставки морално исправног поступања јавних службеника, посредно отвара проблем умрежавања недовољно и неодговарајуће реформисане домаће јавне администрације у тзв. Европски управни простор. Чак и да нема раширене корупцијске праксе, опстанак административне традиције неосетљиве за етику тешко да може дугорочно да осигура строго поштовање радних дужности. Оправдано се поставља питање да ли ће у описаним околностима јавни службеници моћи да изнесу огроман и сложен посао испуњавања стандарда Европске уније, како би Србија једног дана била – бар технички – спремна за ступање у чланство.

ЛИТЕРАТУРА

Монографије

- Alvesson, Mats, *Understanding Organizational Culture*, SAGE Publications, London, 2002.
- Андерсон, Метју С., *Европа у осамнаестом веку*, Клио, Београд, 2003.
- Andersson, Kjell, *Transparency and Accountability in Science and Politics: The Awareness Principle*, Palgrave Macmillan, Basingstoke and New York, 2008.
- Andvig, Jens Chr. et al., *Research on Corruption: A Policy Oriented Survey*, Chr. Michelsen Institute and Norwegian Institute of International Affairs, December 2000, www.icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf.
- Arendt, Hannah, *Eichmann u Jerusalemu: izveštaj o banalnosti zla*, K.V.S., Beograd, 2000.
- Аристотел, *Никомахова етика*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 2003.
- Аристотел, *Политика*, БИГЗ, Београд, 1970.
- Armstrong, Elia, *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*, United Nations, August 2005, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>.
- Auboyer, Jeannine, *Indija do VIII stoljeća*, Naprijed, Zagreb, 1979.
- Aucoin, James L., *The Evolution of American Investigative Journalism*, University of Missouri Press, Columbia and London, 2005.
- Avari, Burjor, *India: The Ancient Past*, Routledge, London and New York, 2007.
- Бал, Франсис, *Моћ медија*, Клио, 1997.
- Bealey, Frank, *The Blackwell Dictionary of Political Science: A User's Guide to Its Terms*, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 1999.
- Беговић, Борис и Мијатовић, Бошко (урс), *Корупција у Србији*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2001.
- Бек, Ханс-Георг, *Византијски миленијум*, Клио, Глас српски, Београд, 1998.
- Bekkers, Victor, Dijkstra, Geske, Edwards, Arthur, and Fenger, Menno (eds), *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Ashgate, Aldershot, 2007.
- Bentham, Jeremy, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Clarendon Press, London, 1907, доступно на: www.econlib.org/library/Bentham/bnthPML1.html.
- Бери, Норман, *Увод у модерну политичку теорију*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Borchert, Donald M. (ed.), *Encyclopedia of Philosophy*, Volume 3, Second Edition, Thomson Gale, Farmington Hills, 2006.

- Бордман, Џон, Грифин, Џаспер и Мари, Озвин, *Оксфордска историја Грчке и хеленистичког света*, Клио, Београд, 1999.
- Бордман, Џон, Грифин, Џаспер и Мари, Озвин, *Оксфордска историја римског света*, Клио, Београд, 1999.
- Boss, Judith A., *Ethics for Life*, McGraw-Hill, New York, 2008.
- Bovaird, Tony and Löffler, Elke (eds), *Public Management and Governance*, Routledge, London and New York, 2003.
- Bowman, James S., West, Jonathan P. (eds), *American Public Service: Radical Reform and the Merit System*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2007.
- Bowman, James S., West, Jonathan P., Berman, Evan M., and Van Wart, Montgomery, *The Professional Edge: Competencies in Public Service*, M. E. Sharpe, Armonk (NY) and London, 2004.
- Box, Richard C. (ed.), *Democracy and Public Administration*, M. E. Sharpe, Armonk (NY) and London, 2007.
- Brown, Delmer M. (ed.), *The Cambridge History of Japan — Volume 1: Ancient Japan*, The Cambridge University Press, Cambridge et al., 2006.
- Булатовић, Александра и Кораћ, Срђан (урс), *Корупција и развој модерне српске државе*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Центар за менаџмент, Београд, 2006.
- Bull, Martin J., and Newell, James L. (eds), *Corruption in Contemporary Politics*, Palgrave, Basingstoke, 2003.
- Burke, Ronald J., and Cooper, Cary L. (eds), *Research Companion to Corruption in Organizations*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton (MA), 2009.
- Callahan, Kathe, *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability, and Participation*, Auerbach Publications, Boca Raton (FL), 2007.
- Campos, J. Edgardo, and Pradhan, Sanjay, *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, International Bank for Reconstruction and Development and World Bank, Washington, 2007.
- Charvet, John, *The Idea of an Ethical Community*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1995.
- Christensen, Tom, and Lægreid, Per (eds), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate, Aldershot, 2007.
- Collin, P. H., *Dictionary of Politics and Government*, Third Edition, Bloomsbury Publishing Plc, London, 2004.
- Colomer, Josep M. (ed.), *Political Institutions in Europe*, Routledge, London and New York, 2002.
- Condrey, Stephen E. (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government*, John Wiley & Sons, San Francisco, 2005.
- Conteneau, Georges, *Babilonija i Asirija*, Naprijed, Zagreb, 1978.

- Copp, David (ed.), *The Oxford Handbook of Ethical Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Cox III, Raymond W. (ed.), *Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases*, M. E. Sharpe, Armonk (NY), 2009.
- Craig, Edward (ed.), *The Shorter Routledge Encyclopedia of Philosophy*, Routledge, Oxon and New York, 2005.
- Crick, Bernard, *Democracy: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Dahl, Robert A., *A Preface to Democratic Theory*, Expanded Edition, University of Chicago Press, Chicago and London, 2006.
- Demmke, Christoph, *Working Towards Common Elements in the Field of Ethics and Integrity*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2004.
- Denhardt, Janet V., and Denhardt, Robert B., *The New Public Service: Serving, Not Steering*, M.E. Sharpe, Armonk, 2007.
- Dreijmanis, John (ed.), *Max Weber's Complete Writings on Academic and Political Vocations*, Algora Publishing, New York, 2008.
- Dresang, Denis L., *Public Personnel Management and Public Policy*, Longman, New York et al., 2002.
- Ђорђевић, Снежана, *Власти у акцији: свет јавних услуга*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду и Чигоја штампа, Београд, 2008.
- Eichbaum, Chris, and Shaw, Richard (eds), *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the Role of the Political Adviser*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton (MA), 2010.
- Elster, Jon (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Enjolras, Bernard, and Sivesind, Karl Henrik (eds), *Civil Society in Comparative Perspective*, Comparative Social Research, Vol. 26, Emerald Group Publishing, Bingley, 2009.
- Farazmand, Ali (ed.), *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, Boca Raton, 2009.
- Farazmand, Ali (ed.), *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*, Praeger, Westport (CT), 2004.
- Fatić, Aleksandar, *Freedom and Heteronomy: An Essay on the Liberal Society*, Institute of International Politics and Economics and Centre for Security Studies, Belgrade, 2009.
- Фатић, Александар, *Улога казне у савременој полиархичној демократији*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.
- Фатић, Александар, Кораћ, Срђан и Булатовић, Александра, *Етика криминалистичко-обавештајног рада*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013.
- Finkelstein, Neal D. (ed.), *Transparency in Public Policy: Great Britain and the United States*, Palgrave Macmillan, Basingstoke and London, 2000.
- Frederickson, H. George, and Ghore, Richard K. (eds), *Ethics in Public Management*, M. E. Sharpe, Armonk (NY), 2005.

- From, Erih, *Bekstvo od slobode*, Naprijed, Nolit i August Cesarec, Zagreb, 1984.
- Гадамер, Ханс-Георг, *Европско наслеђе*, Плато, Београд, 1999.
- Garofalo, Charles, and Geuras, Dean, *Common Ground, Common Future: Moral Agency in Public Administration, Professions, and Citizenship*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2006.
- Garton, Jonathan, *The Regulation of Organised Civil Society*, Hart Publishing, Portland, 2009.
- Gastelaars, Marja, *The Public Services under Reconstruction: Client Experiences, Professional Practices, Managerial Control*, Routledge, London and New York, 2008.
- Gay, Paul du (ed.), *The Values of Bureaucracy*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Geuras, Dean, and Garofalo, Charles, *Practical Ethics in Public Administration*, Management Concepts, Vienna (VA), 2005.
- Gibbins, John R., and Reimer, Bo, *The Politics of Postmodernity: An Introduction to Contemporary Politics and Culture*, Sage Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, 1999.
- Гибон, Едвард Д., *Опадање и пропаст Римског царства*, Службени лист СРЈ и Досије, Београд, 1996.
- Girling, John, *Corruption, Capitalism, and Democracy*, Routledge, London, 1997.
- Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*, Transparency International and Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- Goldfinch, Shaun F., and Wallis, Joe L. (eds), *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton (MA.), 2009.
- Големан, Данијел, *Социјална интелигенција: нова наука о људским односима*, Геопоетика, Београд, 2010.
- Goodsell, Charles T., *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, CQ Press, Washington D.C., 2004.
- Gordon, Colin (ed.), *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972–1977 — Michel Foucault*, Pantheon Books, New York, 1980.
- Gormley Jr., William T., and Balla, Steven J., *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*, CQ Press, Washington D.C., 2008.
- Greve, Carsten, *Contracting for Public Services*, Routledge, Oxon & New York, 2008.
- Haller, Dieter, and Shore, Cris (eds), *Corruption: Anthropological Perspectives*, Pluto Press, London and Ann Arbor (MI), 2005.
- Halligan, John (ed.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton (MA), 2003.
- Харисон, Рон, *Демократија*, Клио, Београд, 2004.
- Хејвуд, Ендру, *Политика*, Клио, Београд, 2004.
- Хер, Ричард Мервин, *Морално мишљење: нивои, метод и смисао*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2005.

- Хефе, Отфрид, *Правда: филозофски увод*, Академска књига, Нови Сад, 2008.
- Хефе, Отфрид, *Умеће живљења и морал: или усрећује ли врлина?*, Академска књига, Нови Сад, 2011.
- Hill, Michael, and Hupe, Peter, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, SAGE Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, 2002.
- Hoff, Jens, Horrocks, Ivan, and Tops, Pieter (eds), *Democratic Governance and New Technology*, Routledge, London and New York, 2000.
- Holzer, Marc (ed.), *Public Service: Callings, Commitments, and Constraints*, Westview Press, Boulder (CO), 2000.
- Huberts, Leo W. J. C., Maesschalck, Jeroen, and Jurkiewicz, Carole (eds), *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers*, Edward Elgar Publishing, Northampton (MA), 2008.
- Hughes, Owen E., *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave, Basingstoke, 2003.
- Hvara, James S., *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, Jones and Bartlett Publishers, 2007.
- Jain, Arvind K. (ed.), *The Political Economy of Corruption*, Routledge, London and New York, 2001.
- Јан, Шан, *Књига владара области Шан*, БИГЗ, 1977, Београд.
- Johnson, Roberta Ann (ed.), *The Struggle Against Corruption: A Comparative Study*, Palgrave, Basingstoke, 2004.
- Johnston, Michael, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Joyce, Richard, *The Evolution of Morality*, MIT Press, Cambridge (MA), 2006.
- Jun, Jong S., *The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*, State University of New York Press, Albany, 2006.
- Кавран, Драгољуб, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг*, Удружење за јавну управу и Факултет организационих наука, Београд, 2003.
- Кампс, Викторија, *Јавне врлине*, ИП „Филип Вишњић”, Београд, 2007.
- Кант, Имануел, *Заснивање метафизике морала*, Дерета, Београд, 2008.
- Кант, Имануел, *Критика практичког ума*, БИГЗ, Београд, 1990.
- Кант, Имануел, *Метафизика морала*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 1993.
- Killian, Jerri, and Eklund, Niklas (eds), *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective*, CRC Press, Boca Raton, 2008.
- Киш, Јанош (ур.), *Савремена политичка филозофија*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 1998.

- Kocaoglu, Nurhan and Figari, Andrea (eds), *Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool*, Transparency International, Berlin, 2006.
- Коенен-Итер, Жак, *Социологија елита*, Клио, Београд, 2005.
- Коплстон, Фредерик, *Историја филозофије*, Том I: Грчка и Рим, БИГЗ, Београд, 1991.
- Коплстон, Фредерик, *Историја филозофије*, Том II: Средњовековна филозофија (Августин–Скот), БИГЗ, Београд, 1991.
- Кораћ, Срђан, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.
- Kotchegura, Alexander, *Civil Service Reform in Post-Communist Countries*, Leiden University Press, Leiden, 2008.
- Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions*, Springer, Wien, 2008.
- Курт, Амели, *Стари исток*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2004.
- Lane, Jan-Erik, *State Management: An Enquiry into Models of Public Administration and Management*, Routledge, London and New York, 2009.
- Lathrop, Daniel, and Ruma, Laurel (eds), *Open Government*, O'Reilly Media Inc., Sebastopol (CA), 2010.
- Lewis, Carol W., and Gilman, Stuart C., *The Ethics Challenge in Public Service*, Jossey-Bass, San Francisco, 2005.
- Либерт, Артур, *Идеја моралнога*, Досије, Београд, 2006.
- Лилић, Стеван и Миленковић, Дејан (урс), *Слободан приступ информацијама*, Комитет правника за људска права, Београд, 2003.
- Лилић, Стеван, Миленковић, Дејан и Ковачевић-Вучо, Биљана, *Омбудсман: међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Комитет правника за људска права, Београд, 2002.
- Лово, Филип, *Велике савремене демократије*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 1999.
- Lynch, Thomas D., and Cruise, Peter L. (eds), *Handbook of Organization Theory and Management: The Philosophical Approach*, CRC Press, Boca Raton, 2005.
- Lynn, Laurence E. (Jr), *Public Management: Old and New*, Routledge, London and New York, 2006.
- Макинтајер, Аластер, *Кратка историја етике*, Плато, Београд, 2000.
- Макинтајер, Аластер, *Трагање за врлином*, Плато, Београд, 2006.
- Маргалит, Авишај, *Пристојно друштво*, Радио Б92, Београд, 1998.
- Marinetti, Michael, *Social Theory, the State and Modern Society: The State in Contemporary Social Thought*, McGraw Hill, Maidenhead and New York, 2007.
- Марковић, Љиљана, и Јовић, Марина, *Историја цивилизације Јапана: од почетака до периода Нара*, Либер, Београд, 2008.

Marleau, Robert, and Montpetit, Camille (eds), *House of Commons Procedure and Practice*, www.parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Lang=E&Sec=Ch17&Seq=3&Print=2, 15/03/2013.

Martinez, J. Michael, *Public Administration Ethics for the 21st Century*, ABC CLIO, Santa Barbara (CA), 2009.

Матић, Милан (ур.), *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993.

McCurdy, Howard E., and Rosenbloom, David H. (eds), *Revisiting Waldo's Administrative State: Constancy and Change in Public Administration*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2006.

McEwan, Gordon F., *The Incas: New Perspectives*, ABC Clio, Santa Barbara, 2006.

McNabb, David E., *The New Face of Government: How Public Managers are Forging a New Approach to Governance*, Taylor & Francis Group, Boca Raton (FL), 2009.

Meier, Kenneth J., and O'Toole Jr., Laurence J., *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2006.

Меки, Џон, *Етика*, Плато, Београд, 2004.

Mendel, Toby, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, UNESCO, Paris, 2008.

Menzel, Donald C., *Ethics Management for Public Administrators*, M.E. Sharpe, Armonk, 2007.

Menzel, Donald C., *Ethics Moments in Government: Cases and Controversies*, CRC Press, Boca Raton, 2010.

Мил, Џон Стјуарт, *Утилитаризам*, Дерета, Београд, 2003.

Miller, Hugh T., and Fox, Charles J., *Postmodern Public Administration*, M.E. Sharpe, Armonk and London, 2007.

Morse, Ricardo S., Buss, Terry F., and Kinghorn, C. Morgan (eds), *Transforming Public Leadership for the 21st Century*, M.E. Sharpe, Armonk (NY), 2007.

Mustonen, Juha (ed.), *The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' Legacy Today*, Anders Chydenius Foundation, Kokkola, 2006, www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking/Get_Connected/worlds_first_foia.pdf.

Оболенски, Димитрије и Оти, Роберт (урс), *Историја Русује*, Клио, Београд, 2003.

Острогорски, Георгије, *Историја Византије*, Народна књига и Алфа, Београд, 1998.

Otenyo, Eric E., and Lind, Nancy S. (eds), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, Elsevier/JAI Press, Oxford, Amsterdam, San Diego, 2006.

Perry, James L., and Hondeghem, Annie (eds), *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, Oxford University Press, Oxford and New York, 2008.

Пери, Марвин, *Интелектуална историја Европе*, Клио, Београд, 2000.

Peters, B. Guy, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, Routledge, London and New York, 2009.

- Peters, B. Guy, and Pierre, Jon (eds), *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*, Routledge, London and New York, 2004.
- Peters, B. Guy, and Savoie, Donald J. (eds), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Canadian Centre for Management Development and McGill-Queens University Press, Montreal and Kingston, 1998.
- Pheysey, Diana C., *Organizational Cultures: Types and Transformations*, Routledge, London and New York, 1993.
- Платон, *Закопи*, Дерета, Београд, 2004.
- Pope, Jeremy, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System — TI Source Book 2000*, Transparency International, Berlin and London, 2000.
- „Правосуђе у борби против корупције: главни налази истраживања и препоруке”, Транспарентност Србија, Београд, 2013, www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/18022013/Pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije,%20januar%202013%20.pdf.
- Raadschelders, Jos C. N., Toonen, Theo A. J., Van der Meer, Frits M. (eds), *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*, Palgrave MacMillan, Basingstoke and New York, 2007.
- Rabin, Jack, Hildreth, W. Bartley, and Miller, Gerald J. (eds), *Handbook of Public Administration 3rd Edition*, CRC Press, Boca Raton, 2006.
- Радовановић, Добривоје и Булатовић, Александра (урс), *Корупција*, Центар за менаџмент и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2005.
- Rhode, Deborah L. (ed.), *Moral Leadership: The Theory and Practice of Power, Judgment, and Policy*, Jossey-Bass, San Francisco (CA), 2006.
- Richardson, Jeremy J. (ed.), *Pressure Groups*, Oxford University Press, Oxford and New York, 1993.
- Робер, Жан-Ноел, *Стари Рим*, Клио, Београд, 2009.
- Robertson, David, *The Routledge Dictionary of Politics*, Third Edition, Routledge, London and New York, 2004.
- Ролс, Џон, *Теорија правде*, ЈП Службени лист СРЈ и ЦИД, Београд и Подгорица, 1998.
- Randinelli, Dennis A. (ed.), *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, 7th Global Forum on Reinventing Government: “Building Trust in Government”, Department of Economic and Social Affairs, the United Nations Secretariat, 26–29 June 2007, Vienna.
- Rotberg, Robert I. (ed.), *Corruption, Global Security, and World Order*, World Peace Foundation and American Academy of Arts & Sciences, Cambridge (MA), 2009.
- Роуз-Ејкерман, Сјузан, *Корупција и власт: узроци, последице и реформа*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Saint-Martin, Denis, and Thompson, Fred (eds), *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective*, Elsevier, Oxford, 2006.

- Schultz, David (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Facts On File Inc., New York, 2004.
- Senior, Ian, *Corruption — the World's Big C: Cases, Causes, Consequences, Cures*, Institute of Economic Affairs, London, 2006.
- Shafritz, Jay M., and Hyde, Albert C. (eds), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Boston, 2007.
- Shafritz, Jay M., Russell, Edward W., Borick, Christopher P., *Introducing Public Administration*, Pearson Longman, New York, 2008.
- Sheeran, Patrick J., *Ethics in Public Administration: A Philosophical Approach*, Praeger, Westport (CT) and London, 1993.
- Scholte, Jan Aart, *Globalization: An Critical Introduction*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2005.
- Simrell King, Cheryl, and Stivers, Camilla, *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*, Sage Publications, Thousand Oaks (CA), 1998.
- Сингер, Питер (ур.), *Увод у етику*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 2004.
- Smith, Paul, *Moral and Political Philosophy: Key Issues, Concepts and Theories*, Palgrave Macmillan, Basingstoke and New York, 2008.
- Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, OECD, 2008, www.oecd.org/corruption/acn/library/39971975.pdf.
- Stapenhurst, Rick, Pelizzo, Riccardo, Olson, David M., and Trapp, Lisa von (eds), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*, The International Bank for Reconstruction and Development and The World Bank, Washington D.C., 2008.
- Stivers, Camilla, *Governance in Dark Times: Practical Philosophy for Public Service*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2008.
- Svara, James H., *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, Jones and Bartlett Publishers, Sudbury (MA), 2007.
- Szarek-Mason, Patrycja, *The European Union's Fight Against Corruption: The evolving policy towards Member States and candidate countries*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- Шушњић, Ђуро, *Рибари људских душа*, НИРО „Младост”, Београд, 1990.
- Томпсон, Денис Ф., *Политичка етика и јавна служба*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries*, Open Society Institute, New York, 2006.
- Трбовић, Ана С. (ур.), *Реформе: политичка воља и административни капацитет*, Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, 2011.
- Трбовић, Ана С., Ђукановић, Драган и Кнежевић, Борисав, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, 2010.
- Tugendhat, Ernst, *Predavanja o etici*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003.

- Вебер, Макс, *Привреда и друштво*, Други том, Просвета, Београд, 1976.
- Verkuil, Paul R., *Outsourcing Sovereignty*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- Vigoda, Eran (ed.), *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*, Marcel Dekker, New York and Basel, 2002.
- Вилијамс, Бернард, *Етика и границе филозофије*, Плато, Београд, 2007.
- Watts, Duncan, *Dictionary of American Government and Politics*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2010.
- Weisburd, David, Waring, Elin, and Chayet, Ellen F., *White-Collar Crime and Criminal Careers*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- Yamamoto, Hironori, *Tools for parliamentary oversight*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2007, www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf.
- Zey, Mary, *Rational Choice Theory and Organizational Theory: A Critique*, Sage Publications, Thousand Oaks, London and New Delhi, 1998.
- Žižek, Slavoj, *The Parallax View*, The MIT Press, Cambridge (MA) and London, 2006.

Чланци

- Abney, Wilson R., “A Brief History of Public Service Ethics in the United States: 1787–1997”, *Ethics Counts* webportal, January 1997, www.ethicscounts.com/pdfs/wa_011997.pdf.
- Ackerman, John M., and Sandoval-Ballesteros, Irma E., “The Global Explosion of Freedom of Information Laws”, *Administrative Law Review*, Vol. 58, No. 1, Winter 2006.
- Alavi, Hamid Reza, Askaripur, Mohammad Reza, “The relationship between self-esteem and job satisfaction of personnel in government organizations”, *Public Personnel Management*, Winter 2003.
- Alexander, Larry, and Moore, Michael, “Deontological Ethics”, in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2008 Edition)*, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/ethics-deontological/>.
- Anscombe, G. E. M., “Modern Moral Philosophy”, *Philosophy*, Vol. 33, No. 124, January 1958, преузето са: www.philosophy.uncc.edu/mleldrid/cmt/mmp.html.
- Azuma, Nobuo, “The Role of the Supreme Audit Institutions in New Public Management (NPM): The Trend of Continental Countries”, *Government Auditing Review*, Vol. 12, March 2005.
- Baldwin, Tom, “George Edward Moore”, in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2010 Edition)*, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/moore/>.
- Берлев, Олег, „Чиновник”, у: Донадони, Серђо (ур.), *Ликови старог Египта*, Клио, Београд, 2005.

Bovens, Mark, “Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework”, *European Governance Papers*, No. C-06-01, 26 January 2006, www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf.

Bradley, David H., “Comparing Compensation for Federal and Private-Sector Workers: An Overview”, 30 July 2012, Congressional Research Service, www.fas.org/sgp/crs/misc/R42636.pdf.

Callamard, Agnes, “Towards a Third Generation of Right to Freedom of Information Activism”, paper presented at the UNESCO World Press Freedom Day, 3 May 2008, Maputo, www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/WPFD2009/pdf/wpfd2008_A+Callamard+background+paper.pdf.

Candlish, Stewart, and Basile, Pierfrancesco, “Francis Herbert Bradley”, in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2009 Edition)*, On-line edition, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/spr2009/entries/bradley/>.

Capurro, Rafael, “Ethics and Public Policy Within a Digital Environment”, in: Alvarez, I., Bynum, T. W., Assis Lopes, J. A. de, Rogerson, S. (eds), *The Transformation of Organisations in the Information Age: Social and Ethical Implications*, ETHICOMP 2002, Universidade Lusíada, Lisboa, 2002, www.capurro.de/ethicomp02.html.

Capurro, Rafael, “Ethical Challenges of the Information Society in the 21st Century”, paper presented at the EEI21 – MEMPHIS, An Annual Scholarly Symposium: The Ethics of Electronic Information in the 21st Century, The University of Memphis, 5–8 October, 2000, www.capurro.de/EEI21.htm.

Cardona, Francisco, “Liabilities and Discipline of Civil Servants”, January 2003, Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), A joint initiative of the OECD and the European Union, www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/37890790.pdf.

Carney, Gerard, “Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials”, Transparency International, 1998, www.toronto.ca/inquiry/inquiry_site/cd/gg/add_pdf/77/Conflict_of_Interest/Electronic_Documents/Research_orgs/Transparency_Int_Carney_paper.pdf.

Chêne, Marie, “Indicators of Judicial Efficiency in Corruption Cases”, *U4 Expert Answer*, Anti-Corruption Resource Centre U4, Chr. Michelsen Institute, 20 October 2008, www.u4.no/publications/indicators-of-judicial-efficiency-in-corruption-cases/.

Cocking, Dean, and Kennett, Jeanette, “Friendship and Moral Danger”, *The Journal of Philosophy*, Vol. 97, No. 5, May 2000.

Crisp, Roger, “Sidgwick’s Hedonism”, paper presented at “Henry Sidgwick: Ethics, Psychics and Politics”, 2nd International Congress, 2009–2010, University of Catania, www.henrysidgwick.com/3rd-paper.1st.congress.cat.eng.html.

Cutler, Tony, Waive, Barbara, and Brehony, Kevin, “A New Epoch of Individualization?: Problems With the ‘Personalization’ of Public Sector Services”, *Public Administration*, Vol. 85, No. 3, 2007.

Czaputowicz, Jacek, “Ethics of the Corps of Civil Service in Poland”, conference paper, “Ethics in the New Millennium: Bridging the Public and Private Sectors”, International Institute for Public Ethics, 24–28 September 2000, Ottawa.

- Чупић, Чедомир, „Етика и морал новинара”, *Годишњак 2008*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, год. II, бр. 2, децембар 2008.
- Чупић, Чедомир, *Политика и зло*, Чигоја штампа, Београд, 1997.
- deHaven-Smith, Lance, “When Political Crimes are Inside Jobs: Detecting State Crimes Against Democracy”, *Administrative Theory & Praxis* Vol. 28, No. 3, 2006.
- Derderyan, Svet, “Corruption on the Ropes?: The Effectiveness of EU Leverage in Fighting Corruption in Central and Eastern Europe”, 2011, The European Union Centre of Excellence (EUCE), Dalhousie University, http://euce.dal.ca/Files/6thSvet_Derderyan_-_Corruption_CEECs.pdf.
- “Does the UK Need an Anti-Corruption Agency?”, Policy Paper Series, No. 4, www.transparency.org.uk/our-work/publications/10-publications/392-policy-paper-series-4-does-the-uk-need-an-anti-corruption-agency.
- Dolan, Ronald E., and Worden, Robert L. (eds), *Japan: A Country Study*, GPO for the Library of Congress, Washington, 1994, <http://countrystudies.us/japan/>.
- Donnelly, Jack, “Human Rights”, *Human rights & human welfare working paper*, No. 23, January 2005, University of Denver, www.du.edu/gsis/hrhw/working/2005/23-donnelly-2005.pdf.
- Doombos, Martin R., “Good governance: The pliability of a policy concept”, *TRAMES: A Journal of the Humanities and Social Sciences*, Vol. 8, No. 4, 2004.
- Dye, Kenneth M., “Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions”, in: Anwar Shah (ed.), *Performance Accountability and Combating Corruption*, International Bank for Reconstruction and Development and World Bank, Washington D.C., 2007.
- Embuldeniya, Don K., “Exploring the Health, Strength, and Impact of Canada’s Civil Society”, A Preliminary Report on the CIVICUS Index on Civil Society Project in Canada, July 2001, www.civicus.org/new/media/canada.pdf.
- “Fighting Corruption in Ukraine: A Serious Challenge”, 31 October 2012, Transparency International, www.transparency.org/news/feature/fighting_corruption_in_ukraine_a_serious_challenge.
- Giacalone, Robert A., Jurkiewicz, Carole L., Knouse, Stephen B., “Exit surveys as assessments of organizational ethicality”, *Public Personnel Management*, Fall 2003.
- Gilman, Stuart C. and Lewis, Carol W., “Public Service Ethics: A Global Dialogue”, *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 6, November–December 1996.
- Giordano, Raffaella et al., “The Public Sector Pay Gap in a Selection of Euro Area Countries”, *Working Paper Series*, No. 1406, December 2011, European Central Bank, www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1406.pdf.
- Golobinek, Robert, “Financial Investigations and Confiscation of Proceeds from Crime: Training Manual for Law Enforcement and Judiciary”, Council of Europe and European Union, 2006, www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/specialfiles/CARPO-ManualFinInv_eng.pdf.

Gow, James I., "A Practical Basis for Public Service Ethics", paper presented at the annual conference of the Canadian Political Science Association, Western University, London (Ontario, Canada), June 2005, www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Gow.pdf.

Harel, Alon, and Sharon, Assaf, "What is Really Wrong with Torture?", *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 6, No. 2, May 2008.

Hayes, Jeremy, "A Shock To The System: Journalism, Government and the Freedom of Information Act 2000", Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford, May 2009, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/fileadmin/documents/Publications/Hayes_A_Shock_to_the_System.pdf.

Heeks, Richard, "Information Technology and Public Sector Corruption", Information Systems for Public Sector Management, Working Paper Series, Paper No. 4, 1998, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN015477.pdf>.

Heitzman, James, and Worden, Robert L. (eds), *India: A Country Study*, GPO for the Library of Congress, Washington, 1995, <http://countrystudies.us/india/6.htm>.

Hicks, Colin, "A Case for Public Sector Ethics", *Policy Quarterly*, Vol. 3, No. 3, 2007.

Hill, R. A., "Government, Justice, and Human Rights", paper presented at the Twentieth World Congress of Philosophy, Boston (Massachusetts), 10–15 August 1998, <http://web.bu.edu/wcp/Papers/Poli/PoliHill.htm>.

Hine, David, "Codes of Conduct for Public Officials in Europe: Common Label, Divergent Purposes", *International Public Management Journal*, Vol. 8, No. 2, 2005.

Huang, Ing-Chung, Chuang, Chih-Hsun Jason, Lin, Hao-Chieh, "The role of burnout in the relationship between perceptions of organizational politics and turnover intentions", *Public Personnel Management*, Winter 2003.

Hucker, Charles O., "Ming government", in: Twitchett, Denis, and Mote, Frederick W. (eds), *The Cambridge History of China, Volume 8: The Ming Dynasty 1368–1644 — Part 2*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

Hurka, Thomas, "Moore's Moral Philosophy", in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2010 Edition)*, On-line edition, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/moore-moral/>.

Hursthouse, Rosalind, "Virtue Ethics", in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2012 Edition)*, On-line edition, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/spr2012/entries/ethics-virtue/>.

Илић, Горан, „Одузимање имовине стечене криминалом”, *Ревизија за безбедност*, год. II, бр. 5, мај 2008.

James, Carolynne, "Economic rationalism and public sector ethics: conflicts and catalysts", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 62, No. 1, 2003.

„Јован Цвијић о националном раду 1907. године”, *Српско наслеђе*, број 10, октобар 1998.

Johnson, Robert, "Kant's Moral Philosophy", in: Edward N. Zalta (ed.), *Stanford Encyclopaedia of Philosophy*, On-line edition, Stanford University, 2008, <http://plato.stanford.edu/entries/kant-moral>.

- Jordan, Sara, "Situating Administrative Responsibility: A Comparison of Medieval Christian and Medieval Islamic Administrative Thought", *Public Administration*, Vol. 84, No. 3, 2006.
- Jorna, Frans, and Wagenaar, Pieter, "The 'Iron Cage' Strengthened?: Discretion and Digital Discipline", *Public Administration*, Vol. 85, No. 1, 2007.
- Капра, Карло, „Чиновник”, у: Вовел, Мишел (ур.), *Човек доба просвећености*, Клио, Београд, 2006.
- Knill, Christoph, "Modes of governance and their evaluation", *TRAMES: A Journal of the Humanities and Social Sciences*, Vol. 8, No. 4, 2004.
- Kolthoff, Emile, Huberts, Leo, and Heuvel, Hans van den, "The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake?", *Public Administration Quarterly*, Vol. 30, No. 4, Winter 2006–2007.
- Korsgaard, Christine M., "The Sources of Normativity", The Tanner Lectures on Human Values, delivered at Cambridge University, 16–17 November 1992, www.tannerlectures.utah.edu/lectures/documents/volume25/korsgaard_2005.pdf.
- Ku, Agnes S., "Boundary Politics in the Public Sphere: Openness, Secrecy, and Leak", *Sociological Theory*, Vol. 16, No. 2, July 1998.
- Lanham, Ryan L., "Borders and Boundaries: The Ends of Public Administration", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 28, No. 4, 2006.
- Lawton, Alan, "The Language of Ethics: Understanding Public Service Ethics Through Discourse", *Public Integrity*, Vol. 11, No. 1, Winter 2008–2009.
- Lawton, Alan, and Doig, Alan, "Researching Ethics for Public Service Organizations: The View from Europe", *Public Integrity*, Vol. 8, No. 1, Winter 2005–2006.
- Lenk, Klaus, "Reconstructing Public Administration theory from below", *Information Polity*, Vol. 12, Issue 4, 2007.
- Lewis, Carol W., "In Pursuit of the Public Interest", *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 5, September–October 2006.
- Ло, Џон, „Ренесансни владар”, у: Гарин, Еуђенио (ур.), *Човек ренесансе*, Клио, Београд, 2005.
- Mann, Gregory A., "A motive to serve: public service motivation in human resource management and the role of PSM in the nonprofit sector", *Public Personnel Management*, Spring 2006.
- Marx Ferree, Myra, Gamson, William A., Gerhards, Jürgen, Rucht, Dieter, "Four Models of the Public Sphere in Modern Democracies", *Theory and Society*, Vol. 31, No. 3, June 2002.
- Matheson, Alex, et al., "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 6, 2007, www.dgaep.gov.pt/media/0602010000/Paperseniorstaffing.pdf.
- McCluskey, Neal, "Corruption in the Public Schools: The Market Is the Answer", *Policy Analysis*, No. 542, 20 April 2005, Cato Institute, www.cato.org/pubs/pas/pa542.pdf.

McIntyre, Alison, "Doctrine of Double Effect", in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2011 Edition)*, On-line edition, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/fall2011/entries/double-effect/>.

McNaughton, David, and Rawling, Piers, "Deontology", in: Richard E. Ashcroft, Angus Dawson, Heather Draper and John R. McMillan (eds), *Principles of Health Care Ethics*, John Wiley & Sons, London, 2007.

McNaughton, David, and Rawling, Piers, "On Defending Deontology", *Ratio*, Vol. XI, No. 1, April 1998.

Menzel, Donald C., "The Morally Mute Manager: Fact or Fiction?", *Public Personnel Management*, Vol. 28, No. 4, Winter 1999.

Миленковић, Дејан, „Значај слободе приступа информацијама у борби против корупције”, *Пулс*, јануар–фебруар 2005.

Mooney Nickel, Patricia, "Network Governance and the New Constitutionalism", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 29, No. 2, 2007.

Moyo, Last, "Digital Democracy: Enhancing the Public Sphere", in: Glen Creeber and Royston Martin (eds), *Digital Cultures: Understanding New Media*, Open University Press and McGraw Hill, Maidenhead, 2009.

Muhlberger, Steve, "Democracy in Ancient India", February 1998, Nipissing University, www.nipissing.ca/departement/history/muhlberger/histdem/indiadem.htm.

Nadler, Judy, and Schulman, Miriam, "The Personal Lives of Public Officials", September 2006, Markkula Center for Applied Ethics program in Government Ethics, Santa Clara University, www.scu.edu/ethics/practicing/focusareas/government_ethics/introduction/personal-lives.html.

Ненадић, Немања, „Приступ информацијама као брана корупцији – анализа информатора о раду у Србији”, *Ревија за безбедност*, Год. III, бр. 3, март 2009.

Nickel, James, "Human Rights", in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2010 Edition)*, On-line edition, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/fall2010/entries/rights-human>.

Noor, Abdul, "Ethics, Religion and Good Governance", *Journal of Administration and Governance*, Vol. 3, No. 2, December 2008.

Olsen, Johan P., "Citizens, public administration and the search for theoretical foundations", *ARENA Working Papers*, No. 20/03.

Olsen, Johan P., "Organization theory, public administration, democratic governance", *ARENA Working Papers*, No. 01/07.

Ott, J. Steven, and Shafritz, Jay M., "Toward a Definition of Organizational Incompetence: A Neglected Variable in Organization Theory", *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 4, July–August 1994.

Perry, David L., "Ethics in Public Service", June 2006, Santa Clara University, www.scu.edu/ethics/publications/submitted/Perry/service.html.

Perry, Ronald W., and Mankin, Lawrence D., "Organizational trust, trust in the chief executive and work satisfaction", *Public Personnel Management*, Summer 2007.

Пешић, Весна, „Демократске традиције у Србији и излазак из кризе”, у: Попадић, Драган (ур.), *Увод у мировне студије*, Група Мост, Београд, 2000.

Pfiffner, James P., “The Public Service Ethic in the New Public Personnel Systems”, *Public Personnel Management*, Vol. 28, No. 4, Winter 1999.

Pujas, Véronique, and Rhodes, Martin, “A Clash of Cultures? Corruption and Ethics of Administration in Western Europe”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 52, October 1999, No. 4.

Радојевић, Миодраг Д., „Два века омбудсмана – шведски *Justitioombudsman*”, *Политичка ревија*, год. (XXII) VIII, бр. 4, 2009.

Рајс, Арчибалд, „Чујте, Срби!”, *Српско наслеђе*, број 4, април 1998.

Reichard, Christoph, and Röber, Manfred, “Inertia of education and recruitment in the German civil service”, paper presented at the EGPA Conference 2010 for PSG 9 “Public Administration and Teaching”, Toulouse, 8–10 September 2010, www.pa-education.eu/public/upload/papers/12/2010_Reichard-Rober.pdf.

Reimer, Sabine, “Civil Society: A New Solution Beyond State and Market?”, CIVICUS Civil Society Index Report for Germany, 2005, www.civicus.org/media/CSI_Germany_Country_Report_English.pdf.

Roberts, Robert, “History of the Legalization of Executive Branch Ethics Regulation: Implications for the Management of Public Integrity”, *Public Integrity*, Vol. 9, No. 4, Fall 2007.

Rivlin, Alice M., “Greed, Ethics and Public Policy”, *Public Integrity*, Vol. 5, No. 4, Fall 2003.

Рокати, Алесандро, „Писар”, у: Донадони, Серђо (ур.), *Ликови старог Египта*, Клио, Београд, 2005.

Ryan, Neal, “Public Confidence in the Public Sector”, *Journal of Contemporary Issues in Business & Government*, Vol. 6, No. 1, May 2000.

Saarnit, Leno, “A Public Service Code of Ethics Applied in a Transitional Setting: The Case of Estonia”, *Public Integrity*, Vol. 8, No. 1, Winter 2005–2006.

Salsi, Giampaolo, Nadai, Marco De, “The Italian Anti-Corruption Reform: Recent News”, 19 November 2012, *JD Supra Law News*, www.jdsupra.com/post/fileServer.aspx?fName=d5239729-35cf-4eea-b436-8a9969e09586.pdf.

Schmitter, Amy M., “17th and 18th Century Theories of Emotions”, in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2010 Edition)*, On-line edition, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/win2010/entries/emotions-17th18th/>.

Scott, William G., and Hart, David K., “The Moral Nature of Man in Organizations: A Comparative Analysis”, *The Academy of Management Journal*, Vol. 14, No. 2, June 1971.

Scrafton, Michael, “Political Imperatives and the Professional Ethics of Public Servants”, *Res Publica*, Vol. 17, No. 1, 2008.

Schultz, Barton, “Henry Sidgwick”, in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2011 Edition)*, On-line edition, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/spr2011/entries/sidgwick/>.

Simrell King, Cheryl, "Postmodern Public Administration: In the Shadow of Postmodernism", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 27, No. 3, 2005.

Sissener, Tone Kristin, "Anthropological perspectives on corruption", *Chr. Michelsen Institute Working Paper*, No. 5, 2001, www.cmi.no/publications/file/?910=anthropological-perspectives-on-corruption.

Skelton, Anthony, "William David Ross", in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2010 Edition)*, On-line edition, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/fall2010/entries/william-david-ross/>.

Snellen, Ignace, "Conciliation of Rationalities: The Essence of Public Administration", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 24, No. 2, 2002.

Sørensen, Eva, and Torfing, Jacob, "Network Governance and Post-liberal Democracy", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 27, No. 2, 2005.

Souryal, Sam S., McKay, Brian W., "Personal loyalty to superiors in public service", *Criminal Justice Ethics*, Summer–Fall, 1996.

Sousa, Luís de, "Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance", *Crime, Law and Social Change*, Vol. 53, Issue 1, February 2010.

Spicer, Michael W., "The History of Ideas and Normative Research in Public Administration: Some Personal Reflections", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 30, No. 1, 2008.

Stojanović, Dubravka, „Politička kultura i modernizacija u Srbiji početkom 20. veka”, u: Hans-Georg Fleck i Igor Graovac (urs), *Dijalog povesničara–istoričara 3*, Friedrich Naumann Stiftung, Zagreb, 2001.

Стојановић, Дубравка, „Уџбеници историје као огледало времена”, у: Попадић, Драган (ур.), *Увод у мировне студије*, Група Мост, Београд, 2000.

Stout, Margaret, "A Samurai's Lineage: Theoretical Traditions in Public Administration", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 28, No. 4, 2006.

„Сусрети: др Владета Јеротић, неуропсихијатар и књижевник”, *Дневник*, 25. новембар 1998. Наведено према: „Владета Јеротић — избор интервјуа и новинских текстова”, Пројекат „Растко”, www.rastko.rs/filosofija/jerotic/kliping.html#_Toc490721628, 16/04/2013.

Шабић, Родољуб, „Закон о слободном приступу информацијама – искуства из трогодишње праксе”, *Ревија за безбедност*, Год. I, бр. 4, октобар 2007.

Шабић, Родољуб, „Поводом предлога закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама”, *Ревија за безбедност*, Год. II, бр. 4, април 2008.

Tanzi, Vito, "Corruption Around the World", IMF, *Staff Papers*, Vol. 45, No. 4, December 1998, www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf.

Thomas, M.A., and Meagher, Patrick, "A Corruption Primer: An Overview of Concepts in the Corruption Literature", Paper No. 04/03, February 2004, *The IRIS Discussion Papers on Institutions & Development*, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, www.iris.umd.edu/download.aspx?ID=9e2f27f7-3ae6-434f-bf54-35addf9aeb6e.

"Two Sides of Fighting Corruption in Russia", 5 April 2013, Transparency International, www.transparency.org/news/feature/two_sides_of_fighting_corruption_in_russia, 09/04/2013.

Waite, Duncan, and Allen, David, "Corruption and Abuse of Power in Educational Administration", *The Urban Review*, Vol. 35, No. 4, December 2003.

Warren, John, "The Ethics and Morality of the Ancient Egyptians", www.touregypt.net/featurestories/ethics.htm.

Warren, Mark E., "What Does Corruption Mean in a Democracy?", *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 2, April 2004.

Weiss, Thomas G., "Governance, good governance, and global governance: conceptual and actual challenges", *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 5, 2000.

"What is Good Governance?", The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), 24 December 2006, www.unescap.org/huset/gg/governance.htm.

Willetts, Peter, "What is a Non-Governmental Organization?", Output from the Research Project on Civil Society Networks in Global Governance, City University, London, www.staff.city.ac.uk/p.willetts/NGOS/NGO-ART.HTM#Part11.

Worden, Robert L., Savada, Andrea Matles, and Dolan, Ronald E. (eds), *China: A Country Study*, GPO for the Library of Congress, Washington, 1987, <http://countrystudies.us/china/>.

Wright, Bradley E., "Public Service and Motivation: Does Mission Matter?", *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 1, January–February 2007.

Yanow, Dvora, "Jewish Administrative Practice and a Philosophy of Public Administration", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 27, No. 1, 2005.

Youpa, Andrew, "Leibniz's Ethics", in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2011 Edition)*, On-line edition, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/sum2011/entries/leibniz-ethics/>.

Zanetti, Lisa A., and Adams, Guy B., "In Service of the Leviathan: Democracy, Ethics and the Potential for Administrative Evil in the New Public Management", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 22, No. 3, 2000.

Zyl, Albert van, Ramkumar, Vivek, and Renzio, Paolo de, "Responding to challenges of Supreme Audit Institutions: Can legislatures and civil society help?", *U4 Issue*, 2009/1, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, www.u4.no/publications/responding-to-the-challenges-of-supreme-audit-institutions-can-legislatures-and-civil-society-help/.

Документи

"Access to Administrative Documents in France", www.right2info.org/resources/publications/publications/access-to-administrative-docs-in-france, 23/02/2013.

„Анализа усаглашености информатора о раду органа власти са Упутством за израду и објављивање информатора о раду државног органа”, Транспарентност Србија, 2013, www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=291%3Aanaliza-usaglaenosti-informatora-o-radu-organa-vlasti-&catid=14%3Avesti&lang=en.

"Annual Report to Congress – Fiscal Year 2011", U.S. Office of Special Counsel, www.osc.gov/documents/reports/ar-2011.pdf.

“Anti-Bribery and Corruption Laws: An International Guide”, CMS Legal Services EEIG, August 2011, www.cms-cmck.com/Hubbard.FileSystem/files/Publication/e3ca4c34-f31c-4e69-9ca9-01000b628b26/Presentation/PublicationAttachment/2e7a1cc4-22b6-4327-b4c0-0434b2ea7417/Anti-bribery%20and%20corruption%20laws%20guide.pdf.

“Anti-corruption”, The Asian Development Bank, July 1998, www.adb.org/sites/default/files/pub/1998/anticorruption.pdf.

“Assertion of Executive Privilege Over Documents Generated in Response to Congressional Investigation into Operation Fast and Furious”, Letter by Eric H. Holder, Jr., Attorney General to U.S. President Barack Obama, 19 June 2012, Department of Justice, www.justice.gov/olc/2012/ag-ff-exec-priv.pdf.

“Attitudes of Europeans towards Corruption”, Special Eurobarometer 325, November 2009, European Commission, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf.

“Auditor-General Act 1997”, Act No. 151 of 1997 as amended up to Act No. 25 of 2012, Australia, www.comlaw.gov.au/Details/C2012C00445/a1bcb830-373b-4492-b253-393010d33335.

“Auditor General Act”, R.S.C., 1985, c. A-17, Last amended on 26 June 2011, Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-17.pdf>.

“Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice”, Australian Government, 1999, www.defence.gov.au/apscareers/Templates/documents/APSconductguidelines.pdf.

“Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *Official Journal of the European Communities*, 2000/C 364, 18 December 2000, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/doc/charter_364_01en.pdf.

“CIVICUS Civil Society Index Report for the Netherlands, November 2006, www.civicus.org/media/CSI_Netherlands_Country_Report.pdf.

“Civil and Political Rights, Including the Question of Freedom of Expression”, 11th report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, E/CN.4/2004/62, 12 December 2003, United Nations Commission on Human Rights, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/171/69/PDF/G0317169.pdf?OpenElement>.

“Civil Service Management Code”, Part 1 of the Constitutional Reform and Governance Act 2010, June 2011, Parliament of the United Kingdom, <http://resources.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/CSMC-June-2011.doc>.

“Code of Ethics”, The American Society for Public Administration, www.aspanet.org/scriptcontent/index_codeofethics.cfm.

“Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders”, Office of the Ethics Counsellor, Canada, 2006, www.pm.gc.ca/grfx/docs/code_e.pdf.

“Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures”, Issued under section 199 of the Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, April 2009, www.acas.org.uk/media/pdf/k/b/Acas_Code_of_Practice_1_on_disciplinary_and_grievance_procedures-accessible-version-Jul-2012.pdf.

“Commission Opinion on Serbia’s application for membership of the European Union”, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2011)668, 12 October 2011, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_analytical_rapport_2011_en.pdf.

“Compilation on the Ombudsman Institution”, CDL(2011)079, 1 December 2011, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Council of Europe, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)079-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)079-e).

“Compliance Report on Ukraine – Joint First and Second Round Evaluation Report”, 15 May 2009, GRECO, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2009\)1_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2009)1_Ukraine_EN.pdf);

“Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review”, *SIGMA Paper*, No. 36, Sigma Programme, OECD and European Union, June 2007, [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma\(2006\)1/REV1](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma(2006)1/REV1).

“Corruption and the Prevention of Corruption in Finland”, Ministry of Justice, Republic of Finland, 2009, www.om.fi/en/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/Uutiset2009/1247668041596.

“Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime”, Council of Europe, 8 November 1990, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/141.htm>.

“Corruption: A Glossary of International Standards in Criminal Law”, OECD, 2008, www.oecd.org/dataoecd/41/57/41650182.pdf.

“Criminal Code Act 1995”, Act No. 12 of 1995 as amended up to Act No. 170 of 2012, Australia, www.comlaw.gov.au/Details/C2013C00006.

“Criminal Code”, R.S.C., 1985, c. C-46, Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-46.pdf>.

“Criminal Law Convention on Corruption”, Council of Europe, 27 January 1999, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>.

“Discipline and Grievances at Work: The Acas Guide”, Acas, April 2011, www.acas.org.uk/CHttpHandler.ashx?id=1043.

„Додатни извештај о усклађености за Републику Србију”, Greco RC-I/II (2008) 1E Addendum, GRECO, 11. јун 2010, www.acas.rs/images/stories/Greco_Final_Addendum.pdf.

„Душанов законик”, www.dusanov-zakonik.com/, 15/04/2013.

“Duty to grant information Act”, *Federal Law Gazette*, No. 287/1987 as amended by *Federal Law Gazette*, I No. 158/1998, www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1987_287/ERV_1987_287.pdf.

“Ethical Guidelines for the Public Service”, The Ministry of Modernisation, The Norwegian Government, 7 September 2005, www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/bro/2005/0001/ddd/pdfv/281750-etiske_retningslinjer_engelsk_revidert.pdf.

“Ethics Law Principles for Public Servants: Key Things to Know”, Institute for Local Government, 2009, www.ca-ilg.org/sites/ilgbackup.org/files/EthicsLawPrinc_WM.pdf.

“European Principles for Public Administration”, *SIGMA Papers*, No. 27, November 1999, OECD & EU, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>.

“Executive Branch Employee Ethics Survey 2000”, U.S. Office of Government Ethics, 2000, www.ethicsinstitute.com/pdf/Ethics%20Training%20Effectiveness%20Research%20report.pdf.

“Federal Government Directive Concerning the Prevention of Corruption in the Federal Administration”, 30 July 2004, Federal Ministry of the Interior, Federal Republic of Germany, www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/Richtlinie_zur_Korruptionspraevention_in_der_Bundesverwaltung_englisch.pdf?__blob=publicationFile.

“Financial Administration Act”, 1985 c. F-11v (last amended on 9 October 2012), Parliament of Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/F-11.pdf>.

“Freedom of Information Act 2000”, The United Kingdom, www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/pdfs/ukpga_20000036_en.pdf.

Global Corruption Report 2003, Transparency International, Berlin, 2003.

“Global Internet User Survey 2012”, Internet Society, <https://www.internetsociety.org/internet/global-internet-user-survey-2012>.

“Governance for Sustainable Human Development”, January 1997, United Nations Development Programme, <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b>.

Government at a Glance 2011, OECD, 2011, www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011_gov_glance-2011-en.

“Guidelines for Discipline”, Treasury Board of Canada Secretariat, 2011, www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12596§ion=text.

“Handling Misconduct”, Australian Public Service Commission, 2008, www.apsc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0019/6175/misconduct.pdf.

“Hearing: OMB and Guidance to Agencies”, Testimony of Professor David Vladek, Georgetown University Law Center, 13 February 2007, U.S. House Committee on Science, Subcommittee on Investigation and Oversight, <http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1075&context=cong>.

“International Code of Conduct for Public Officials”, Annex to “Action against corruption”, General Assembly resolution 51/59 of 12 December 1996, www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm.

“International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, the United Nations General Assembly resolution 2200A (XXI), 16 December 1966, www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm.

“International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression”, Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression, 6 December 2004, www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=319&IID=1.

„Истраживање перцепције јавног интереса у области спречавања и борбе против корупције и места и улоге Агенције за борбу против корупције – циљна група: органи

јавне власти”, Агенција за борбу против корупције, април 2012, www.acas.rs/images/stories/Percepсija_uloge_Agencije_-_Organi_javne_vlasti.pdf.

„Истраживање перцепције јавног интереса у области спречавања и борбе против корупције и места и улоге Агенције за борбу против корупције – циљна група: удружења грађана”, Агенција за борбу против корупције, април 2012, www.acas.rs/images/stories/Percepсija_uloge_Agencije_-_NVO.pdf.

„Извештај о извршеној контроли рада полицијских станица приликом пријема и обраде захтева грађана за издавање личних докумената”, Заштитник грађана Републике Србије, 27. јануар 2009, www.zastitnik.gov.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/periodicni-izvestaji.

„Извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2012. годину”, 28. март 2013, Агенција за борбу против корупције Републике Србије, www.acas.rs/images/stories/Agencija_-_Izvestaj_o_radu_2012_-_28-03-2013.pdf.

„Извештај о раду Државне ревизорске институције за 2012. годину”, Државна ревизорска институција, март 2013, www.dri.rs/images/pdf/gi2012.pdf.

„Извештај о раду Службе Народне скупштине за период од 11. јуна 2008. до 13. марта 2012. године”, Народна скупштина Републике Србије, 2012, www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2012/Izvestaj%20web%20poslednje.pdf.

„Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2011. годину”, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Републике Србије, март 2012, www.poverenik.org.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestaji/Poverenika/2011/latizvestaj2011.pdf.

„Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2012. годину”, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Републике Србије, март 2013, www.poverenik.org.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestaji/Poverenika/2012/latizvestaj2012final.pdf.

“Joint Report to the European Parliament and the Council on Serbia’s progress in achieving the necessary degree of compliance with the membership criteria and notably the key priority of taking steps towards a visible and sustainable improvement of relations with Kosovo”, JOIN(2013) 7 final, 22 April 2013, European Commission, www.europa.rs/upload/RS%20Report%20final.pdf.

„Како користити извештаје независних државних органа у борби против корупције”, Транспарентност Србија, 11. април 2013, www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=283%3Akako-koristiti-izvetaje-nezavisnih-dravnih-organa-u-borbi-protiv-korupcije&catid=14%3Avesti&lang=en.

„Кодекс понашања државних службеника”, *Службени гласник РС*, бр. 29/2008.

„Кривични законик”, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, исправке 111/2009 и 121/2012.

“Law Concerning Access to Information Held by Administrative Organs”, Act No. 42 of 1999 and revisions of Act No. 84 of 2004, Japan, www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/AIHAO.pdf.

“Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Overview”, OECD, Paris, 2003.

“Memorandum for Heads of all Federal Departments and Agencies”, 12 October 2001, United States Department of Justice, www.justice.gov/archive/oip/foiapist/2001foiapist19.htm, 21/02/2013.

“Model Code of Ethics and Conduct”, World Customs Organization, www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Model%20Code%20of%20Ethics%20and%20Conduct.pdf.

“Model code of conduct for public officials”, Appendix to Recommendation No. R (2000) 10, 11 May 2000, The Committee of Ministers of the Council of Europe, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

“Modernising Government: The Way Forward”, OECD, Paris, 2005.

“National Integrity System Assessment: Denmark”, Transparency International Denmark, January 2012, www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/denmark_2012.

“National Integrity System Assessment: Finland”, Transparency Suomi, February 2012, www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/finland_2012.

“National Integrity System Assessment: France”, Transparency International France, December 2011, www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/france_2011.

“National Integrity System Assessment: Netherlands”, Transparency International Netherlands, May 2012, www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/netherlands_2012.

“National Integrity System Assessment: Norway”, Transparency International Norge, 2011, www.transparency.org/whatwedo/pub/national_integrity_system_assessment_norway_executive_summary_english.

“National Ombudsman Act”, *Bulletin of Acts and Decrees*, 35/1981, amended by Act of Parliament of 12 May 1999 (*Bulletin of Acts and Decrees*, 214/1999), Kingdom of Netherlands, www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=4104&lang=en&t_style=tex&l_style=default.

“New Zealand Public Service Code of Conduct”, State Services Commission, 2001, www.oecd.org/mena/governance/35527297.pdf.

„Одлука о утврђивању Националне стратегије за борбу против корупције”, *Службени гласник РС*, бр. 82/2005.

“OECD smjernice za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi”, GOV/PUMA(2003)10, 25 februar 2003, Direkcija za javno upravljanje i teritorijalni razvoj, OECD.

“Ombudsmen Act 1975”, Public Act 1975 No. 9, 26 June 1975, New Zealand, www.legislation.govt.nz/act/public/1975/0009/latest/whole.html#DLM430984.

“Ombudsman Board Act 1982”, *Federal Law Gazette*, No. 433/1982, Republic of Austria, www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1982_433/ERV_1982_433.pdf.

“Online interactions of European businesses and citizens with public administration”, Eurostat, 2012, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/E-government_statistics#.

“Open Government Declaration”, Open Government Partnership, September 2011, www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page_files/OGP_Declaration.pdf.

“Parliamentary Commissioner Act 1967”, amended on 5th July 1994, United Kingdom, www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/pdfs/ukpga_19670013_en.pdf.

“Parliamentary Ombudsman Act”, 197/2002, Republic of Finland, www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/lawlinks/act-ombudsman.htx.

“Parliament’s rules of procedure”, Section 22, 17 December 1999 (40/2000), The Finnish Parliament, <http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=yt31112122225889&cmd=download>.

“Perceptions of corruption and ethical conduct”, *ANUpoll*, October 2012, Research School of Social Sciences, The Australian National University, http://politicsir.cass.anu.edu.au/sites/default/files/2012-10-26_ANUpoll_ethics_corruption.pdf.pdf.

“Performance-related Pay Policies for Government Employees”, OECD, Paris, 2005.

“Political Activity and the Federal Employee”, U.S. Office of Special Counsel, 2005, www.osc.gov/documents/hatchact/ha_fed.pdf.

“Political Advisors and Civil Servants in European Countries”, *SIGMA Paper*, No. 38, 28 March 2007, SIGMA – A Joint Initiative of the OECD and the EU, www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60qnxrkc.pdf?expires=1352847321&id=id&accname=guest&checksum=036608C3244E7FDB8F8B6483B49005BC.

„Пословник Народне скупштине” (пречишћен текст), www.parlament.gov.rs/upload/documents/Poslovnik%20Narodne%20skupstine%20-%20precisceni%20tekst%20Sluzbeni%20g.pdf.

„Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију”, *Службени гласник РС*, бр. 56/2011.

„Правилник о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начину њихове провере и мерилима за избор на радна места”, Високи службенички савет, Влада Републике Србије, 2006, <http://suk.gov.rs/dotAsset/12043.pdf>.

“Principles for Managing Ethics in the Public Service”, *PUMA Policy Brief*, No. 4, May 1998, Public Management Service, OECD, www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf.

„Програм за демократску Србију”, Демократска опозиција Србије, објављено у: *Време*, бр. 502, 19. август 2000, www.vreme.com/arhiva_html/502/10.html, 10/04/2013.

„Програм општег стручног усавршавања државних службеника из органа државне управе и служби Владе за 2013. годину”, Служба за управљање кадровима, Влада Републике Србије, 2013, <http://suk.gov.rs/dotAsset/14710.pdf>.

“Promoting Ethics in the Public Service”, United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN/DESA), New York, 2000, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000111.pdf>.

“Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression”, 5th report, Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and

expression, E/CN.4/1998/40, 28 January 1998, United Nations Commission on Human Rights, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/103/12/PDF/G9810312.pdf?OpenElement>.

“Protected Disclosures Act”, 3 April 2000, New Zealand, www.legislation.govt.nz/act/public/2000/0007/latest/096be8ed804fce35.pdf.

“Public and private sector earnings: fact and fiction”, *IDS Pay Report 1075*, June 2011, Incomes Data Services (IDS), www.incomesdata.co.uk/areas-of-expertise/pay-reward/private-public-sector-earnings.pdf.

“Public Employment in European Union Member States”, Ministry of the Presidency, Government of Spain, May 2010, www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A2ncias/Public_Employment_EUMS.pdf.

“Public Interest Disclosure Act”, 2 July 1998, Parliament of the United Kingdom, www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/enacted.

“Public Sector Leadership for the 21st Century”, Public Management Service (PUMA), OECD, Paris, 2001.

“Public Servants Disclosure Protection Act” (consolidated version), 25 November 2005, Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/P-31.9.pdf>.

“Recommendation R(2002)2 of the Committee of Ministers to Member States on access to official documents”, 21 February 2002, [www.coe.int/T/E/Human_rights/rec\(2002\)2_eng.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_rights/rec(2002)2_eng.pdf).

“Recommendation No. R (80) 2 concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities”, The Committee of Ministers, The Council of Europe, 11 March 1980, [www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(80\)2.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(80)2.asp).

“Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers to member states on the access to information held by public authorities”, The Committee of Ministers, The Council of Europe, 25 November 1981, [www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(81\)19.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(81)19.asp).

“Recommendation No. R (91) 1 of the Committee of Ministers to member states on administrative sanctions”, The Committee of Ministers, The Council of Europe, 13 February 1991, [www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(91\)1.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(91)1.asp).

“Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe”, The Committee of Ministers, The Council of Europe, 24 February 2000, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

“Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration”, the Committee of Ministers, 20 June 2007, the 999bis meeting of the Ministers Deputies, Council of Europe, [www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Conv_Rec_Res/Rec\(2007\)7_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Conv_Rec_Res/Rec(2007)7_en.pdf).

“Recommendation Rec (2002) 2 on access to official documents”, 21 February 2002, 784th meeting of the Ministers’ Deputies, the Committee of Ministers, Council of Europe,

www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking/Principles/CofE_Rec_20022_access_to_docs.pdf.

“Report of Columbia Accident Investigation Board, Volume I”, The Columbia Accident Investigation Board, August 2003, http://anon.nasa-global.speedera.net/anon.nasa-global/CAIB/CAIB_lowres_full.pdf.

“Report to Congress on the Activities and Operations of the Public Integrity Section for 2011”, Public Integrity Section, Criminal Division, United States Department of Justice, www.justice.gov/criminal/pin/docs/arpt-2011-revised.pdf.

“Report of the Presidential Commission on the Space Shuttle Challenger Accident”, June 1986, <http://history.nasa.gov/rogersrep/v1ch8.htm>.

“Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression”, United Nations Commission on Human Rights, UN Doc. E/CN.4/2000/63, 18 January 2000, www.hri.ca/fortherecord2000/documentation/commission/ecn4-2000-63.htm.

“Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities”, The Committee of Ministers, The Council of Europe, 28 September 1977, [www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Resolution\(77\)31.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Resolution(77)31.asp).

“Rules of Procedure”, House of Representatives of the Netherlands, www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/rules_of_procedure_1.pdf.

“Serbia: 2012 Progress Report”, SWD(2012) 333, 10 October 2012, European Commission, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf.

“Seventh General Activity Report of GRECO (2006)”, Adopted by GRECO at its 32nd Plenary Meeting, Strasbourg, 19–23 March 2007, Group of States Against Corruption, Council of Europe, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2007/Greco\(2007\)1_act.rep06_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2007/Greco(2007)1_act.rep06_EN.pdf).

“Special Eurobarometer 374: Corruption”, February 2012, European Commission, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf.

“Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch”, Codified in 5 C.F.R. Part 2635 as amended at 76 FR 38547, U.S. Office of Government Ethics, July 2011, [www.oge.gov/Laws-and-Regulations/Employee-Standards-of-Conduct/Standards-of-Ethical-Conduct-for-Employees-of-the-Executive-Branch-\(PDF\)/](http://www.oge.gov/Laws-and-Regulations/Employee-Standards-of-Conduct/Standards-of-Ethical-Conduct-for-Employees-of-the-Executive-Branch-(PDF)/).

“Standards of conduct for the international civil service”, International Civil Service Commission, United Nations, 2002, <http://icsc.un.org/resources/pdfs/general/standardse.pdf>.

“Standards of Integrity and Conduct”, State Services Commissioner, New Zealand, June 2007, www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Code-of-conduct-StateServices.pdf.

“Standing Orders of the Danish Parliament”, 17 December 1953, amended 27 January 2012, Danish Parliament, www.thedanishparliament.dk/Publications/~~/media/Pdf_materiale/Pdf_publicationer/English/Forretningsorden%20engelsk_samlet_060212.pdf.ashx.

„Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године”, *Службени гласник РС*, бр. 83/2009.

„Стратегија реформе државне управе у Републици Србији”, Влада Републике Србије, новембар 2004, www.drzavnauprava.gov.rs/article.php?id=999.

„Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији за период 2011–2013. године”, *Службени гласник РС*, бр. 56/2011.

“Stocktaking on the Notions of ‘Good Governance’ and ‘Good Administration’”, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Council of Europe, 8 April 2011, Strasbourg, [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)009-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)009-e.pdf).

„Стратегија реформе државне управе у Републици Србији”, Влада Републике Србије, новембар 2004, www.drzavnauprava.gov.rs/files/dokumenta-7.pdf.

“Strengthening Judicial Integrity Against Corruption”, United Nations Global Programme Against Corruption, Centre for International Crime Prevention, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, 2001, www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp10.pdf.

“The Civil Service Code”, Section 5 (5) of the Constitutional Reform and Governance Act 2010, November 2010, <http://resources.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/civil-service-code-2010.pdf>.

“The Committee on the Constitution”, Swedish Parliament, www.riksdagen.se/en/How-the-Riksdag-works/What-does-the-Riksdag-do/Parliamentary-control/The-Committee-on-the-Constitution/, 18/03/2013.

“The Constitution of Prince Shōtoku”, Asia for Educators, Columbia University, <http://afe.easia.columbia.edu/ps/japan/shotoku.pdf>.

“The General Civil Penal Code”, Act of 22 May 1902 No. 10, as amended by Act of 21 December 2005 No. 131, Kingdom of Norway, www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19020522-010-eng.pdf.

“The Global Competitiveness Report 2012–2013”, World Economic Forum, www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf.

“The European Code of Good Administrative Behaviour”, The European Ombudsman, www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces.

The Federal Public Service, Federal Ministry of the Interior, Federal Republic of Germany, May 2009, www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/2009/oed.pdf?__blob=publicationFile.

“The Freedom of Information Act”, 5 U.S.C. § 552 As Amended By Public Law No. 104–231, 110 Stat. 3048, www.justice.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm.

The Legal Framework for the Work of the Petitions Committee of the German Bundestag, German Bundestag Petitions Committee, 2012, www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/committees/a02/rechtsgrundlagen_eng.pdf.

“The National Public Service Ethics Act”, Act No. 129 of 1999 (revisions of Act No. 102 of 2005), National Diet of Japan, www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/npsea.pdf.

“The National Public Service Act”, Act No. 120 of 1947 (revisions of Act No. 50 of 2006), National Diet of Japan, http://ssl.jinji.go.jp/en/recommen/rl_npsa.pdf.

“The Ombudsman Act”, Act No. 473 of 12 June 1996, amended by Act No. 556 of 24 June 2005 and Act No. 502 of 12 June 2009, Kingdom of Denmark, <http://en.ombudsmanden.dk/loven/>.

“The Penal Code”, Kingdom of Sweden, www.government.se/content/1/c6/02/77/77/cb79a8a3.pdf.

“The protection of ‘whistleblowers’”, Report to the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, July 2009, http://fairwhistleblower.ca/files/fair/docs/ti/Council_of_Europe_Draft_WB_Resolution.pdf.

“The Role of the U.S. Office of Special Counsel”, www.osc.gov/documents/pubs/oscrole.pdf.

“The Seven Principles of Public Life”, The Committee on Standards in Public Life, www.public-standards.gov.uk/About/The_7_Principles.html.

“The Seventeen-Article Injunction of Asakura Toshikage”, Asia for Educators, Columbia University, http://afe.easia.columbia.edu/ps/japan/asakura_law.pdf.

“The Universal Declaration of Human Rights”, the United Nations General Assembly, 10 December 1948, www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml.

“The World Justice Project Rule of Law Index 2012–2013”, The World Justice Project, http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf.

“Title 18: Crimes and Criminal Procedure”, Part I: Crimes, Chapter 11: Bribery, graft, and conflicts of interest, <http://uscode.house.gov/download/pls/18C11.txt>.

“Transparency and Open Government”, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, 21 January 2009, The White House, www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment.

“Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, OECD, Paris, 2000, www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/03/8.-OECD_ethic-measures-case-studie_00.pdf.

“United Nations Convention Against Corruption”, United Nations, New York, 2004, www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

“United Nations Convention against Transnational Organized Crime”, United Nations, 10 November 2000, www.un-documents.net/uncatoc.htm.

“Uptake of E-Government Services”, in: *Government at a Glance 2011*, OECD, 2011, www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4211011ec055.pdf?expires=1359664203&id=id&accname=guest&checksum=3D42BADABDECED8CA214A96F87B44ED8, 30/01/2013.

„Уредба о изменама и допунама Уредбе о оцењивању државних службеника”, *Службени гласник РС*, бр. 109/2009.

„Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе”, *Службени гласник РС*, бр. 81/2007 и 69/2008.

„Уредба о оцењивању државних службеника”, *Службени гласник РС*, бр. 11/2006.

„Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима (пречишћен текст)”, 3. мај 2007, <http://suk.gov.rs/dotAsset/12741.pdf>.

„Устав Републике Србије”, *Службени гласник РС*, бр. 83/2006.

“Values and Ethics Code for the Public Service”, Treasury Board of Canada Secretariat, 2003, www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/dwnld/vec-cve-eng.pdf.

“Whistleblower Protection Act of 1989”, 25 January 1989, Congress of the United States of America, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c101:3:./temp/~c101fyK0ll:..>

Yearbook 9 – 2007, The Representative on Freedom of the Media, Organization for Security and Co-operation in Europe, Vienna, 2008, www.osce.org/fom/32992.

„Законик о кривичном поступку”, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, исправке 101/2011, 121/2012 и 32/2013.

„Закон о агенцији за борбу против корупције”, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010 и 66/2011.

„Закон о државним службеницима”, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005.

„Закон о државној управи”, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005.

„Закон о државној ревизорској институцији”, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, измене и допуне: бр. 54/2007, бр. 36/2010.

„Закон о заштитнику грађана”, *Службени гласник РС*, бр. 54/2007.

„Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима”, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.

„Закон о Народној скупштини”, *Службени гласник РС*, бр. 9/2010.

„Закон о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији”, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.

„Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја”, *Службени гласник РС*, бр. 120/2004.

Биографија кандидата

Срђан Кораћ је рођен 1973. године у Београду. Од јануара 2006. године је запослен у Институту за међународну политику и привреду у Београду, где је септембра 2009. изабран у звање истраживач-сарадник. Кораћ је члан редакције *Међународних проблема* и *Ревиије за безбедност*, а у периоду 2006–2007. био је члан редакције *Међународне политике* и *The Review of International Affairs*. Од 2007. до 2012. године обављао је дужност извршног уредника *Ревиије за безбедност*, научног часописа специјализованог за питања тзв. меке безбедности.

Кораћ је магистрирао јуна 2009. године на Европским студијама Факултета политичких наука Универзитета у Београду са радом „Интегритет наднационалних службеника Европске уније”. Диплому политиколога за међународне односе стекао је 2001. године на истом факултету, на Катедри за међународне односе. Поред дипломе Мировних студија, једногодишњих додипломских студија о решавању сукоба, кандидат је завршио стручне семинаре из области родне осетљивости и примене логичке анализе (*Logical Framework Approach*).

Докторанд је истраживачки рад усредредио на проучавање институционалног оквира ЕУ (са тежиштем на администрацију Уније и лобирање), различитих аспеката феномена корупције и политике борбе против корупције, организованог криминала (са фокусом на еколошки криминал, моралну панику и концепт друштва ризика) и политике борбе против организованог криминала, људске безбедности, етике обавештајног и криминалистичко-обавештајног рада, реформе јавне управе у Србији из перспективе примене етике јавне управе.

Учествовао је у раду низа међународних и домаћих конференција, стручних скупова и расправа. Срђан Кораћ је био генерални секретар међународног научног скупа “Anti-Organised Crime Policy Conference” (Београд, 21–22. новембар 2008), у организацији Центра за безбедносне студије. Објавио је низ радова у периодичним научним и стручним публикацијама из области политике борбе против корупције и организованог криминала, институција Европске уније и безбедносних аспеката међународних односа. Кораћ је учествовао као аутор три поглавља у изради првог теоријског уџбеника о корупцији објављеног на простору Балкана — *Корупција* (Центар за менаџмент и Институт за социолошка и криминолошка истраживања, 2005) и био коуредник студије *Корупција и развој модерне српске државе* (исти издавачи, 2006). Од 2003. до 2006. године био је члан редакције у својству помоћника уредника у специјализованом магазину о корупцији *Пулс*.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а СРБАН КОРАК

број уписа _____

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

ЕТИЧКА ДИМЕНЗИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

У Београду, 7.10.2013.

Потпис докторанда

Корак

Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора СРБАН КОРАК

Број уписа _____

Студијски програм СТУДИЈЕ ПОЛИТИКОЛОГИЈЕ

Наслов рада ЕТИЧКА ДИМЕНЗИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ

Ментор ДОЦ. ДР ДЕЈАН МИЛЕНКОВИЋ

Потписани СРБАН КОРАК

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

У Београду, 7.10.2013.

Потпис докторанда

Корак С.

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

ЕТИЧКА ДИМЕНЗИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство

2. Ауторство - некомерцијално

3. Ауторство – некомерцијално – без прераде

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима

5. Ауторство – без прераде

6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

У Београду, _____

7.10.2013.

Потпис докторанда

Кератић