

MANJAK ETIČKE KOMPETENCIJE U JAVNOJ UPRAVI I LJUDSKA BEZBEDNOST*

Aleksandra Bulatović*
Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd

Srđan T. Korać*
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Odstupanje od formalno utvrđenih ovlašćenja, ideoloških principa ili izbornih obećanja, negativno utiče na funkcionisanje javne administracije na svim nivoima. Neformalnost u postupanju javne službe predstavlja odstupanje od normiranog, a prepoznaje se kao administrativna korupcija. Savremeno shvatanje ljudske bezbednosti obuhvata i obavezu države da obezbedi bezbednost i putem zaštite ljudskih prava onemogućavanjem zloupotrebe javne moći. Razmatrajući administrativni deficit kao ishod modaliteta javnog rukovođenja, manjak etičke kompetencije kao strukturni nedostatak u organizaciji javne službe i administrativno zlo kao fundamentalan izazov etičkim osnovama javne službe, autori ukazuju na ključne elemente za izgradnju funkcionalnih kontrolnih mehanizama administrativne korupcije.

KLJUČNE REČI: javna uprava / administrativni deficit / administrativno zlo / etika / ljudska bezbednost

* Ovaj tekst je nastao kao rezultat na projektima "Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnosti socijalne intervencije" (broj 47011) i "Srbija u savremenom međunarodnim odnosima: strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima — spoljnopolitički, međunarodni, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti" (broj 179029) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS.

* E-mail: abulatovic@sezampro.rs

* E-mail: srdjan@diplomacy.bg.ac.rs

1. JAVNA ADMINISTRACIJA, JAVNA MOĆ I SAVREMENO KONCEPTUALIZOVANJE LJUDSKE BEZBEDNOSTI

Javni službenik je pripadnik državno–pravne vlasti. Takva pozicija daje ovlašćenja da se odlučuje o pojedinačnim aktima o pravima i dužnostima drugih subjekata—diskrecionu moć.¹ Javno ovlašćenje zavisi od voljnog podređivanja naredbama koje nadređeni izdaju podređenima, pa se zbog toga efektivno javno ovlašćenje možda najkraće može definisati kao legitimno vršenje faktičke vlasti. Postupajući na osnovu svojih ovlašćenja, javna administracija raspolaze sredstvima, interesima i uslovima realizovanja aspiracija građana. Pošto rad javnog službenika podrazumeva donošenje odluka, u tom procesu on bi trebalo da nastoji da proces i rezultat odlučivanja budu u skladu sa etičkim načelima kao temeljnim pravilima kojima se rukovodi u obavljanju svog posla. Međutim, formalni propisi i pravila ne mogu do kraja odrediti diskreciono postupanje. Etička pitanja u javnoj službi su složena i na njih se nailazi na svim nivoima, od ličnog do nacionalnog, ali i u međunarodnim odnosima. Među tim pitanjima posebno se ističu pitanja odnosa javnog i privatnog interesa, sukoba interesa, zloupotrebe ovlašćenja i korupcije.

Nepravilno korišćenje delegirane javne moći jeste, u suštinskom smislu, najveći izazov javne administracije jer uključuje propadanje i eroziju standarda utvrđenih za vršenje službe. Kao i kad se propisi krše, način na koji se diskreciona moć koristi u utvrđenim okvirima može da eskalira u korupciju, eksploataciju i nepravdu, da ugrozi ljudska prava i slobode iako se formalno ne krši zakon. Isključivo formalno sprovođenje propisa nije dovoljno za stvaranje funkcionalnog i na korupciju otpornog sistema (Fatić, 2005). Uvođenjem etičkih standarda olakšava se i omogućava efikasniji i kvalitetniji rad institucija i jača njihov integritet čime se povećava poverenje javnosti i odgovara na obavezu države da obezbedi ljudsku bezbednost..

Hijerarhija etičkih principa javne službe utemeljena je безусловnim pravilima ugrađenim u shvatanje o ljudskim pravima ili u religiji. Šta čini konkretnu etiku konkretne javne službe, određuje se propisima na osnovu konkretnih okolnosti, vrednosnih načela, institucionalnih standarda i posebnih pravila za javne službenike. Kako postupanje u svojstvu javnog službenika zahteva određivanje prioriteta vrednosti uprkos formalnom

¹ Diskreciona vlast još se naziva i arbiterna, jer njeni nosioci "arbitriraju", odn. posreduju svojim odlučivanjem između države i građana.

propisivanju pravila, javni službenik se u odlučivanju i postupanju suočava sa etičkim izborima (Frederickson, 1993).

Zoupotreba javne moći delegirane ovlašćenjem, odnosno javnog ovlašćenja radi sticanja neke privatne koristi, stvara nezvesnost sistema. Mehanizmi za nadzor, otkrivanje, istraživanje i izveštavanje o postupanju na koje se odnose pravila javne službe, po pravilu, neodvojivi su od administrativnih i disciplinskih sankcija koje su usmerene da obeshrabre kršenje pravila. Međutim, aktuelan teorijski trend pridaje sve veći značaja uloji etike u vršenju javnih ovlašćenja (Thompson, 2004; Cody, Lynn, 1992; Cooper, 1990; Rohr, 1978). U fokusu savremenog pristupa suzbijanja korupcije uočava se insistiranje na izgradnji i negovanju visokog nivoa etike u javnom sektoru. Istovremeno, idejni oslonac savremenog shvatanja o ljudskoj bezbednosti stavlja individualnu delatnost u centar problema, preispitujući opseg i institucionalnu strukturu pružanja bezbednosti, proširujući i menjajući percepciju "bezbednosnih pretnji", te uzimajući u obzir političke, ekonomske i socijalne dimenzije bezbednosti.² Koncept humane bezbednosti, zasnovan na građanskim/civilnim vrednostima i utemeljen na pretpostavci da su ljudi i njihove potrebe osnovni subjekti, odnosno temeljni ciljevi bezbednosti, obuhvata široko polje postupaka koji se odnose na čovekov svakodnevni život i dostojanstvo. Ovakav pristup razumevanju savremenog koncepta bezbednosti takođe podrazumeva i demokratizaciju, transparentnost i odgovornost u kreiranju politika kao deo transformacije od modela upravljanja zatvorene elite, ka onom zasnovanom na interesima svih građana a poštovanje ljudskih prava postaje princip organizovanja kreiranja politika (James, 2014; King, Murray, 2001–2).

2. ADMINISTRATIVNI DEFICIT KAO ISHOD PRIMENE MODELA "NOVOG JAVNOG RUKOVOĐENJA"

Snažna kritika rada javne uprave jedno je od opštih mesta u javnom govoru i medijima od dolaska neokonzervativnih vlada u razvijenim zemljama početkom osamdesetih godina minulog veka.³ Ideologija

² Tradicionalno, koncept sigurnosti je povezivan sa državama, a ne sa pojedincima. Ljudska bezbednost stavlja u centar problema individualno postupanje u smislu engleskog izraza agency, ispitivanjem obima i institucionalne strukture pružanja bezbednosti, i proširujući i menjajući percepciju "pretnji" uzimajući u obzir političke, ekonomske i socijalne dimenzije bezbednosti. Radikalizacija promene paradigme u u tradicionalnom mentalitetu bezbednosti i kreiranju politika iznedrila je savremeni koncept ljudske bezbednosti.

³ Saradnja na ovom tekstu je rezultat istraživanja u okviru projekta "Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnosti socijalne intervencije" (br. 47011), Institut za kriminološka i

neokonzervativizma, poduprta neoklasičnom ekonomskom teorijom i programski oličena u tačerizmu (*Thatcherism*) i reganomici (*Reaganomics*), zagovarala je razgradnju skupe i nefunkcionalne države društvenog staranja (*welfare state*). Stvorena u razdoblju obnove i privrednog rasta posle Drugog svetskog rata, država društvenog staranja postala je tri dekade kasnije opterećena centralizovanom javnom upravom i strogo omeđenim formalnim pravilima i procedurama. Predstavljeno stanovište možda je najplastičnije sažeo Ronald Regan (Ronald Reagan) u januaru 1981. godine, kada je u govoru prilikom stupanja na dužnost predsednika SAD rekao da: "(u) sadašnjoj krizi vlada nije rešenje našeg problema; vlada jeste problem" (Reagan, internet).

Usledile su dve dekade reformi, sprovedenih prvo u zemljama anglosaksonske administrativne tradicije, a potom i u ostalim članicama Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (*Organisation for Economic Cooperation and Development—OECD*). Reformske mere su se sastojale od prenosa javnih funkcija na privatni i neprofitni sektor i presađivanja upravljačke kulture iz privrede u domen javne uprave—sve u skladu sa uverenjem da je najbolja ona vlada koja najmanje košta građane. Organizacija i praksa korporativnog rukovođenja trebalo je da povećaju efikasnost u pružanju javnih usluga primenom elastičnosti u angažovanju službenika i privatnih preduzeća, razvojem preduzetničkog duha, preuzimanjem rizika radi ostvarenja profita, smanjenjem troškova i uvođenjem striktno odgovornosti za postignute rezultate (Bovaird, Löffler, 2003: 6). Na taj način, javna administracija zasnovana na idejama, metodama i iskustvu rukovođenja privatnim preduzećem u okolnostima delovanja tržišnih mehanizama, trebalo je da pruži veći kvantitet i kvalitet javnih usluga za jednak iznos sredstava raspoloživih u državnom budžetu. Deo promena bio je usmeren na jačanje diskrecionog prava rukovodilaca u odlučivanju i kontroli rada podređenih službenika, razvijanje merljivih standarda za ocenjivanje radnog učinka.

Od osamdesetih godina minulog veka u literaturi o javnoj upravi pojavljuje se pojam novog javnog rukovođenja koji, iako sadržinski veoma raznolik, sažima ideje i praksu metodologije, tehnikâ i stila poslovanja privatnog

sociološka istraživanja, Beograd, i projekta "Srbija u savremenom međunarodnim odnosima: strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima—spoljopolitički, međunarodni, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti" (br.179029), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

sektora u javnom sektoru).⁴ Iz brojnih upotreba ovog izraza može se zaključiti da novo javno rukovođenje obuhvata pitanja preduzetništva i preuzimanja rizika u obavljanju javnih poslova, deregulacije, privatizacije, komercijalizacije, strukturne devolucije u vidu agencifikacije, sprovođenja javnih nabavki, upravljanja budžetskim sredstvima tako da se dobije "vrednost za novac", prenošenja dela javnih poslova privatnom i neprofitnom sektoru i jačanja odgovornosti merenjem radnog učinka (Bovaird, Löffler, 2003: 7).

Po uzoru na terminologiju tržišne privrede, javne službe se pojavljuju u ulozi pružalaca javnih usluga motivisane dostizanjem njihovog što boljeg kvaliteta, dok građani postaju kupci odnosno potrošači javnih usluga sa velikim izborom ponude. Odgovornost javnih službenika se više ne vezuje za ispravnost sprovođenja procedura i pridržavanje propisa, nego za kvantifikovane pokazatelje ostvarenih rezultata rada. Rukovodiocima javnih službi data je menadžerska autonomija (*let the manager manage*), poput one u privatnom preduzetništvu, kako bi bolje iskazali sposobnosti i veštine preuzimanjem rizika i uvođenjem inovacija radi valjanog odgovora na brze promene u političko-ekonomskom okruženju. Odstupanje od strogo hijerarhijskog ustrojstva tradicionalnog modela javne uprave i prenos pojedinih javnih poslova na privredne subjekte i organizacije građanskog društva, otvaraju pitanje definisanja odnosa između vlasti i pružaoca javnih usluga. Odnos je opisan teorijskim modelom nalogodavac–izvršilac (*principal-agent model*), prema kojem državni organ sa bilo kojeg nivoa vlasti unajmljuje pojedinca ili grupu da u njegovu ime i u javnom interesu obavlja poslove iz domena neke javne funkcije (Lane, 2009: 28). Unajmljivanje izvršilaca se odvija kroz takmičarski postupak javne nabavke, a pravno se uređuje uglavnom ugovorima o jednokratnim poslovima.

Danas se koncept novog javnog rukovođenja predstavlja kao novi normativni model javne uprave, pa se čak govori i o promeni paradigme, budući da se zagovara ne samo preuzimanje menadžerskih tehnika već i tržišnih i korporativnih vrednosti oslonjenih na neoliberalno učenje u ekonomiji (Gray, Jenkins, 2006). Ipak, teško da može biti reči o novom teorijskom shvatanju javne uprave. Reč je o svojevrsnom reformskom pristupu u osmišljavanju i vrednovanju organizacije rada javnog sektora, koja je

⁴ Umesto uobičajenog prevoda na srpski jezik kao "upravljanje", engleski izraz *management* prevodimo rečju "rukovođenje", prateći jezički smisao izvorne latinske reči *manus*—"rukovati", "uzeti stvar u ruke", kojim se naglašava lična sposobnost i delanje pojedinca. O ideji rukovođenja u širem smislu videti u: Hughes, 2003: 45–48.

pokazala slabosti i nedostatke u okviru modela države društvenog staranja (Lynn, 2006). Osmišljavanje i sprovođenje reforskih mera oduvek je bio deo svakodnevice javne uprave ili, metaforički rečeno, crta njenog "identiteta". Utoliko novo javno rukovođenje predstavlja samo pokušaj da se stapanjem ideje korporativnog rukovođenja kao čisto instrumentalne delatnosti primenjive u svim velikim organizacijama, s jedne strane, i novog institucionalizma u ekonomskoj teoriji usmerenog na preispitivanje "cme kutije" javnog sektora sa stanovišta transakcionih troškova, s druge strane, poprave i dopune nedostaci tradicionalnog modela organizacije javne administracije (Dollery, 2009).

Pojavu i rast administrativnog deficita prouzrokuje više činilaca povezanih sa društvenim procesima u tzv. dobu globalizacije.⁵ Savremena javna uprava proživljava iste izazove, pritiske, krize i promene kroz koje prolaze država i građani na prelazu iz modernosti u postmodernost.⁶ Pojedini teoretičari ocenjuju da javna uprava nikada u istoriji nije delovala u ovako uzburkanom okruženju, a i kada je prolazila kroz preobražaje nisu se odvijali odjedanput, tako korenito, brzim i naglim koracima, a opet sa toliko protivrečnosti i uz veliku pometnju (Caiden, 2006: 515). Nacionalna država se suočava sa bezbednosnim izazovima i pretnjama —poput uništavanja životne sredine, organizovanog kriminala, terorizma, ilegalnih migracija, etničkih i verskih sukoba, građanskih nemira itd.—na koje tradicionalni institucionalni odgovori ne daju rezultate. Rastući značaj globalnih tržišta, međunarodnih integracija i brzog kretanja kapitala zahteva u pojedinim oblastima javnih politika prenošenje dela suvereniteta sa nacionalnog na međunarodni ili, u slučaju Evropske unije, nadnacionalni nivo; uporedo se odvija postepeno "spuštanje" javnih nadležnosti na niže nivoe devolucijom i regionalizacijom. Ukupno posmatrano, država i njeni službenici pretrpani su preuzetim obavezama u pogledu ispunjenja sve šireg kruga zajamčenih prava i sloboda i uopšte životnih očekivanja. O nemoći nacionalnih vlasti da samostalno rešavaju pojedine javne probleme možda najbolje svedoče slučajevi ekoloških nesreća, poput onih u atomskim elektranama u Černobilju i Fukušimi, čiji su uzrok nastanka i izvor štetnog uticaja daleko van domašaja funkcionalnog suvereniteta svih pogođenih država.

⁵ Doba globalizacije označava označava dinamični ekonomski, politički i kulturni proces koji je rezultat brzog razvoja na poljima transporta i komunikacija i procesa deregulacije kao procesa uklanjanja legalnih ili kvazilegalnih restrikcija za pojedine vrste delatnosti ili cene u nekom privrednom sektoru.

⁶ Opširnije o obeležjima politike postmodernog doba pogledati u: Gibbins, Reimer, 1999: 94–133.

Administrativni deficit izvire delom iz unutrašnjih protivrečnosti organizacije javnih nadležnosti i upotrebe ljudskih resursa. Povremeno ponavljanje programa restrukturiranja javnog sektora—jednako stresnih za činovnike i građane—predstavlja skoro očajničke pokušaje vladajućih elita da se suoče sa promenama koje donosi postmodernost. "Učvršćenu geometriju" tradicionalno ustrojene javne uprave nasledila je "promenljiva geometrija" postmoderne birokratije, proistekla iz zahteva primene novih informacionih i komunikacionih tehnologija na kojima počivaju ekonomija i društvo znanja. U osi "promenljive geometrije" nalazi se organizovanje poslova posredstvom horizontalno uređenih mreža, sa projektom kao osnovnom operativnom jedinicom (a ne odeljenjem, sektorom, direkcijom itd.).⁷ Stanje stalnih promena organizacije i rukovođenja stvorilo je dinamičan radni ambijent, ali sa jakim osećajem nesigurnosti javnih službenika, što je dalje dovelo do dezorijentacije, oslabljenog poistovećivanja sa ciljevima organizacije i opšteg krunjenja morala zaposlenih.

3. NEKRITIČKA PRIMENA KORPORATIVNIH METODA U OBAVLJANJU JAVNIH POSLOVA: PUT KA STRUKTURNOM MANJKU ETIČKE KOMPETENCIJE JAVNE UPRAVE?

Primena Novog javnog rukovođenja kao modela za reformu javne uprave u okolnostima urušavanja države društvenog staranja u postindustrijskim poliarhijama, dovela je do nekritičkog prenošenja metoda korporativnog upravljanja u javni sektor sa uverenjem da je najbolja ona vlada koja najmanje košta građane. Korporativno rukovođenje trebalo je da poveća efikasnost u pružanju javnih usluga primenom elastičnosti u angažovanju službenika i privatnih preduzeća, razvojem preduzetničkog duha, preuzimanjem rizika radi ostvarenja profita, smanjenjem troškova i uvođenjem striktno odgovornosti za postignute rezultate. Javna administracija zasnovana na idejama, metodama i iskustvu rukovođenja u okolnostima delovanja tržišnih mehanizama trebalo je da pruži veći kvantitet i kvalitet javnih usluga za jednak iznos sredstava raspoloživih u državnom budžetu.

Preterana primena menadžerskih strategija i taktika dovela je do svojevrsne difuzije javnih funkcija u regulaciji društvenih procesa i preusmeravanja nacionalnog razvoja sa državnih delom i na nedržavne aktore. Država, preduzeća i organizacije građanskog društva postali su međusobno zavisni

⁷ Opširnije u Reed, 2005: 115–137.

akteri u procesu kreiranja i sprovođenja javnih politika. Lanac delegiranja javnih ovlašćenja i nadležnosti produžen je i iskomplikovan. Međudejstvo umreženih javnih službi, privatnog i nevladinog sektora "zamaglilo" je granicu između područja javnog i privatnog i, posledično, pokazalo slabosti u pogledu valjane zaštite i unapređenja javnog interesa. Usložnjavanje mehanizama odgovornosti javnih funkcionera i službenika, a posredno i odgovornosti izabrane vlasti uopšte, stvorilo je svojevrstan jaz između javnih institucija i građana kao neposrednih korisnika javnih usluga, što na duži rok može da podrije demokratski legitimitet. Građani su posredno svedeni na potrošače javnih usluga koje, prema objašnjenjima zastupnika neokonzervativne ideološke matrice o vladi kao biznisu, zanima samo korist, a ne i kvalitet političke dimenzije odnosa sa vlastima. Brojne kritike upućene na račun primene ideje privatnog preduzetništva u javnoj upravi mogu se svesti na argument da tržišna načela u upravljanju javnim sektorom ne samo da nisu primenjiva—budući da se vladine aktivnosti ne sprovode shodno merilu najveće moguće isplativosti, već da bi ostvarile neki javni interes—nego i prete da suštinski ograniče učešće građana u rešavanju pitanja od važnosti za čitavu političku zajednicu (Koven, 2009).

Efikasnost i delotvornost nisu apsolutne vrednosti kojima savremena javna uprava treba da teži u svom radu, već se one moraju meriti u odnosu prema drugim vrednostima demokratskog poretka. Kao što duhovito primećuje Donald Savoie (Donald J. Savoie), u preduzeću nije toliko važno ako 10 odsto vremena radite pogrešno dokle god donosite profit, dok u državi nije toliko važno ako 90 odsto vremena radite ispravno jer će u središte pažnje doći onih 10 odsto kada ste grešili (Savoie, 2006). Insistiranje na ostvarenju "čiste" efikasnosti, prisutno u strateškom promišljanju poboljšanja rada javne uprave, u praksi je odvelo rukovodioce i javne službenike u sukob sa demokratskim vrednostima, poput odgovornosti, transparentnosti, ljudskih prava i sloboda, jednakosti, političke participacije, distributivne pravde, poverenja itd. Da se poslužimo metaforom Dejvida Ozborna i Teda Geblera (David Osborne, Ted Gaebler) o državi kao brodu: oni koji su za krmom imaju daleko veću moć da odrede kuda plovi brod od onih koji veslaju (Osborne, Gaebler, 1992). Oni koji upravljaju brodom kao da su zaboravili u čijem je brodu vlasništvu.

Deo promena bio je usmeren na jačanje diskrecionog prava rukovodilaca u odlučivanju i kontroli rada podređenih službenika, razvijanje merljivih standarda za ocenjivanje rada i na naglašavanje evaluacije radnog učinka. Navedene promene nije pratilo adekvatno staranje o unapređenju etičke infrastrukture u javnom sektoru. Otkrivanje brojnih korupcijskih skandala tokom prethodne dve dekade na svim nivoima vlasti postindustrijskih društava svedoči o postojanju ozbiljnih oblika narušavanja integriteta javne

uprave, te iskustveno potkrepljuje zloslutnu pretpostavku savremenog teoretičara istorije Ričarda Rodsa (Richard Rhodes) da bi zbog ugrađenih mana rukovođenje javnim poslovima pomoću menadžerskih metoda i tehnika moglo da bude "katastrofa u najavi" (Lynn, 2006). Velika materijalna šteta i zanemarivanje, ili čak otvoreno kršenje etičkih standarda uticali su na smanjenje efikasnosti rada javne uprave i, pružanjem lošijeg kvaliteta javnih usluga, proizveli kod građana osećanje da ne mogu u potpunosti da ostvare sva ustavom zajamčena prava. Utoliko se može govoriti o pojavi nove krize u funkcionisanju savremenog demokratskog poretka—nastanku "administrativnog deficita". Obim i dubina administrativnog deficita variraju od zemlje do zemlje i neposredno zavise od prirode nacionalnog administrativnog sistema. U postkomunističkim zemljama poput Srbije, građani otežano ostvaruju osnovna prava—na primer, pravo na pristup javnim zdravstvenim uslugama ili čekaju danima na izdavanje ličnih i drugih dokumenata značajnih za ostvarivanje ostalih građanskih prava, dok javne službe nisu u stanju ni da uspostave elementarni komunalni red u pogledu suzbijanja nepropisnog parkiranja, odlaganja smeća, ulične prodaje, nezakonite izgradnje itd.

U pozadini "talasa" raznovrsnih zloupotreba javnih funkcionera i službenika kojima mediji zapljuskuju svakodnevno javnost, stoji jedan od osnovnih problema povesti političkog života, pa i savremene demokratije—kako ostvariti načelo nepristrasnosti u odlučivanju o javnim poslovima. Pristrasnost nije nimalo naivno odstupanje od čestitog obavljanja javne službe. Sve raširenija praksa zanemarivanja javnog interesa radi ispunjenja privatnih ciljeva govori da javna uprava nije sposobna da osigura punu i ravnopravnu zastupljenost potreba svih članova jedne političke zajednice. U želji da se prikažu kao vični menadžeri, javnim službenicima je važnije da predstave da je posao urađen, nego da ga stvarno urade. Sve više zabrinjava problem odsustva elementarnog poštenja u obavljanju svakodnevnih zadataka na svim nivoima hijerarhije, pa čak i pojedinih organizacionih jedinica u celini.

O tome svedoči primer skandala koji je 2005. godine izbio u SAD oko izrade izveštaja o stopi kriminala u okrugu Brouard (Florida). Namera rukovodstva lokalne policije bila je da prikaže pad stope kriminala u okrugu kao neposredan radni učinak podređenih službenika i ličnih upravljačkih sposobnosti, pa su sistematski vršeni pritisci na osumnjičene da priznaju krivicu za prijavljena krivična dela—koja oni nisu ni počinili (Anderson, internet). Na osnovu iznuđenih priznanja i dodatnog proizvoljnog smanjivanja broja krivičnih dela pojedinih policijskih službenika, statističkim metodama je stvorena lažna predstava o odličnim rezultatima lokalne policije. Godinu dana kasnije u Teksasu je otkriven sličan skandal, ovog

puta u jednoj osnovnoj školi u Hjustonu, kada je prosvetna inspekcija utvrdila da su nastavnici pomagali učenicima da što tačnije urade testove iz pojedinih predmeta kako bi prikazali ulepšanu sliku o vlastitom profesionalnom zalaganju (Radcliffe, internet). Da ironija bude veća, škola je pre otkrivanja lažiranja znanja prikazana kao uzor u veoma gledanoj televizijskoj emisiji Opre Vinfri (Oprah Winfrey), a tadašnji predsednik SAD pozdravio je vidan "napredak" učenika.

Sposobnost da se dela u skladu sa etikom javne uprave očigledno ne proističe mehanički iz same činjenice da neko obavlja javnu dužnost. Rukovodilac ne postaje moralni izvršilac po "sili" čelnog položaja u hijerarhiji administrativnog aparata, već tako što ličnim primerom pokazuje privrženost etičkim standardima. Zato je pored poznavanja moralnih načela i normi i deduktivne sposobnosti koje omogućavaju njihovu pravilnu primenu na konkretne situacije, za valjano moralno prosuđivanje jednako važan lični karakterni profil. Za nekog rukovodioca možemo da kažemo da poseduje moralne vrline za javnu službu kada je sveobuhvatni kvalitet izvrsnosti njegovog karaktera izražen u dugoročnom nastojanju da iz navike postupa sa brigom prema ostvarenju tuđe dobrobiti. Samo kada poseduje ovako definisanu moralnu vrlinu rukovodilac stiče verodostojan autoritet neophodan da zaposlene u javnoj upravi uveri da ga slede u moralno ispravnom obavljanju profesionalnih zadataka.

Moralno pogrešno ponašanje javnih funkcionera i službenika može prouzrokovati kobne posledice po ljudsku bezbednost i urušiti javnu infrastrukturu kada se, na primer, nesavesno upravlja poslovima predupređenja i kontrole prirodnih nepogoda. Loš odgovor nadležnih javnih službi na katastrofalni udar uragana "Katrina", koji je avgusta 2005. godine potopio Nju Orleans, desetine manjih naselja i industrijskih postrojenja u više saveznih država na jugu SAD, još je jedan dokaz o postojanju ozbiljnog administrativnog deficita čak i u razvijenim zemljama. Istragom službene prepiske utvrđeno je da je tadašnji direktor Savezne agencije za upravljanje vanrednim situacijama (*Federal Emergency Management Agency—FEMA*) Majkl Braun (Michael Brown) načinio niz propusta u rukovođenju evakuacijom lokalnog stanovništva i, kasnije, u organizovanju prve pomoći ugroženima (Brennan, Koven, 2009: 254). Pored toga što se više puta oglasilo o hitne izveštaje podređenih službenika o alarmantno teškom položaju ljudi zarobljenih u uništenim i poplavljenim područjima bez hrane i vode, iz elektronske pošte se vidi da je Braun tih dana najviše brinuo o tome da li lepo izgleda u izjavama datim televizijskim stanicama. Zbog neobjašnjivo neodgovornog ponašanja čelnog čoveka javne agencije zakonom zadužene da organizuje spasavanje i ublažavanje posledica elementarnih

nepogoda smrtno je stradalo skoro dve hiljade ljudi. Više desetina hiljada većinom siromašnih i nemoćnih građana jednostavno je bilo prepušteno srećnom slučaju da ih pronade neka od malobrojnih spasilačkih ekipa.

4. ADMINISTRATIVNO ZLO

Zlo bi se kratko moglo definisati kao antiteza dobrom u principijelnom smislu. Pod zlom podrazumevamo postupanje ljudskih bića koje nepravedno ili nepotrebno izaziva patnju, bol ili smrt drugog ljudskog bića. Zlo se može razumeti i kao društveno konstruisana kategorija čije specifičnosti određuju okolnosti i moral određene zajednice.

Optimistična prosvetiteljska ideja o stalnom napretku čovečanstva i pozitivistički opredeljena nauka istisnule su pojam zla na rub današnjeg sveta ideja. Ipak, tokom poslednjih nekoliko godina obnovljene su filozofske rasprave koje pokušavaju da na ozbiljan način ožive ontološko i etičko proučavanje zla. Primera radi, savremeni nemački praktički filozof Otfried Hefe (Otfried Höffe) u učenju o tri stepena zla, moralnu slabost vidi kao najblaži stepen zla, gde pojedinac priznaje i zna šta je moralno, ali nije dovoljno spreman da tako nadvlada protivmoralne sklonosti (Hefe, 2011: 349). Na stepenu moralne neispravnosti, čovek deluje iz motiva koji nisu moralni, odnosno samo ako mu moralno ponašanje donosi neku dugoročnu korist. Prema Hefeu, zloba je najviši stepen zla jer se u njemu izričito uskraćuje priznavanje morala. U pokušaju da načini vlastitu tipologiju zla, savremeni norveški filozof Laš Svendsen (Lars F. H. Svendsen) pravi razliku između četiri oblika moralnog zla, kojima je zajednički imenitelj poništavanje vrednosti drugih kao ljudskih bića:

- Demonsko zlo ljudi čine samo da bi uživali u zlu, odnosno da bi se radovali tuđoj patnji. Artur Šopenhauer (Arthur Schopenhauer) primetio je da je zloba, pored egoizma i sažaljenja, osnovni pokretački motiv ljudske prirode, i da je posebna po tome što druge ozleđujemo i kada nam to ne donosi nikakvu korist, tj. samo iz zadovoljstva. Užitek koji pojedinci imaju kada ostvaruju nadmoć nad drugom osobom i izopačeno uverenje da moramo činiti zlo ako želimo da budemo slobodni i srećni, detaljno je opisao u svojim romanima Markiz de Sad (Marquis de Sade).⁸
- Instrumentalno zlo je ono koje pojedinac čini uz jasnu svest i znanje o zloj prirodi svog postupka, ali ipak deluje kako bi ostvario vlastiti interes ili

⁸ Filozofsku kritiku učenja de Sada detaljnije pogledati u: Airaksinen, T. (1995), *The Philosophy of the Marquis de Sade*, London and New York: Routledge.

zadovoljio potrebu. Prema Kantu reč je o uzdizanju samoljublja iznad moralnog zakona, tako što pojedinac svesno i voljno bira da učini zlo kako bi zadovoljio neku želju—bira subjektivno dobro na račun objektivnog dobra. Cilj zbog kojeg je preduzeta zla radnja ne mora sâm po sebi da bude zao, već može biti dobar ili moralno neutralan;

- Idealističko zlo se pojavljuje kada čovek postupa rđavo pogrešno verujući da zapravo čini dobro, jer je motivisan idejama ili težnjom da postigne neki ideal u stvarnosti. Reč je o opravdavanju zla ostvarenjem višeg dobra;
- Plitkoumno zlo nastaje kada pojedinac dela loše samo zato što nije prethodno promislio da li je njegov postupak dobar ili zao (Svensen, 2003: 85).

Svensen u navedenoj studiji o zlu razvija za promišljanje etike javne uprave veoma korisnu argumentaciju o pet činilaca koji mogu da podstaknu i obične, psihički zdrave i dobronamerne ljude da pristanu na zlo: Distanciranje između vlastitih zlih postupaka i drugih koji su objekat tih postupaka; Podela posla stvara privid da pojedinac ne učestvuje neposredno u nekoj zloj aktivnosti, jer je njeno sprovođenje iscepkano na brojne segmente gde je svaki akter zadužen samo za svoj konkretan zadatak. Eskalacija se odnosi na slučaj kada pojedinac suočen sa životnim problemima polako počne da menja moralne vrednosti naučene tokom vaspitavanja i odrastanja; Naopaka socijalizacija se pojavljuje kada se ljudi uče kulturnim obrascima ponašanja koji su odjednom postali norme delanja, a inače bi bili moralno (Hefe, 2011). Razdvajanje postupanja od njegovog moralnog neprihvatljivi konteksta uklanja smisao za ličnu odgovornost kao i institucionalnu odgovornost, te svodi razmatranje javnog interesa na dominantnu ideologiju i društvene strukture. Savest se doživljava kao inferiorna u odnosu na instrumentalnu logiku, a moral se transformiše u instrumentalno racionalizovana i legitimisana pravila. Osećaj za individualnu odgovornost nestaje kako se povećava distanca između objekta i aktivnosti.

Administrativno zlo je relativno nov etički koncept koji ima poreklo u oblasti javne administracije i predstavlja postupanje javnog službenika na način koji je u skladu sa organizacionom perspektivom ili politikom, ali i fundamentalni izazov etičkim osnovama javne službe. Oklevanje da se prizna značaj administrativnog zla kao dela identiteta i prakse javne službe i javne politike, povećavan njegov uticaj i mogućnost da u budućnosti, u ime javnog interesa, institucije postupaju na način koji je dehumanizovan i destruktivan.

Administrativnim zlom označavamo upotrebu tehnologije, profesionalaca u administraciji i hijerarhijskih organizacionih struktura na način koji kolektivne

akcije odvaja od njihovog moralnog konteksta. U tom smislu profesionalizam omogućava racionalnu participaciju u aktima administrativnog zla inače normalnih ljudi, kroz seriju tehnički opravdanih i instrumentalno racionalnih odluka, i uz podršku informacionih tehnologija.

Ono što administrativno zlo čini različitim u odnosu na opšti fenomen zla je činjenica da je njegova pojava najčešće maskirana i da oni koji ga čine nisu svesni da čine zlo jer postupaju u okvirima svoje organizacione funkcije. Šta više, u okolnostima koje predstavljaju moralnu inverziju, ljudi lako upadaju u postupanje kojim čine administrativno zlo pri tom verujući da postupaju ne samo ispravno, nego u skladu sa zahtevom da čine dobro.

Teza Hane Arent (Hannah Arendt) o "banalnosti zla" čini se da opominje da etika javne uprave nikako ne sme da se shvati olako, kao prolazna pomodna novotarija zgodna za popravljavanje ugleda javnog sektora (Arendt, 1994). Ne zaboravimo da je veliki broj nacističkih funkcionera u odbrani pred sudom isticao argument da su počinjeni zločini samo rezultat doslednog poštovanja tadašnjih zakona i prilježnog sprovođenja zvanične javne politike onog vremena. I danas korumpirani i nemoralni javni funkcioneri i službenici opravdavaju svoja nedela tvrdnjom da su sve radili "u okviru zakona", ili u skladu sa propisanim diskrecionim pravom u odlučivanju. Diskreciono pravo predstavlja za javnog službenika neophodnu alatku u praktičnoj primeni uopšteno formulisanih zakona i programa javnih politika. Diskrecija činovniku daje prostor neophodan za lično prosuđivanje kada i kako da primeni neko pravilo, ili koji smer delanja je najbolji u nekom konkretnom slučaju.⁹ U toj "sivoj zoni" tumačenja propisa ili ciljeva javnih politika, gde nije moguće detaljno urediti zakonom sve pojedinačne okolnosti korišćenja poverenih ovlašćenja, pojavljuje se mogućnost da javni službenik usled lošeg prosuđivanja pogreši u odlučivanju i proizvede veoma štetne posledice po javni interes i ogreši se o prava građana. Moralne norme prilagođene nedoumicama i dilemama profesionalnog rada u javnoj upravi, mogu da posluže kao tačni putokazi za ispravno odlučivanje koje uzima u obzir vrednosnu dimenziju života u političkoj zajednici.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U tehničko-racionalnoj koncepciji etike savremene javne službe, lična savest je uvek podređena hijerarhijskoj strukturi. Ova etika ima problem u

⁹ Patrick N. Malcolmson, "Administrative discretion", in: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Facts On File Inc., New York, 2004, p. 5.

suočavanju, sa jedne strane, odgovornosti profesionalnog javnog službenika prema hijerarhiji autoriteta, javnoj politici i zahtevima posla, i, sa druge strane, lične, društvene odgovornosti za sadržaj ili posledice odluka ili postupaka. Savremena administracija funkcioniše tako što subjektivno i lično dolazi tek iza javnog i objektivnog. S obzirom na realnost administrativnog zla, javni službenik bi trebalo da bude svestan da etičko ponašanje u službi nije definisano samo tako što će postupati u skladu sa pravilima i propisima. Norme zakonitosti, efikasnosti i uspešnosti koliko god da su profesionalne, niti promovišu niti u svakom slučaju štite dobrobit ljudi, a posebno ne one najranjivije članove društva čiji se broj povećava u savremenom svetu. Kultura tehničkog racionalizma analitički sužava proces u kome javna politika se formuliše i primenjuje, tako da su tzv. moralne inverzije verovatnije (kada nešto zlo na uverljiv način biva redefinisano kao dobro).

Savremena etika javne službe fokusirana je na proces u kome profesionalni službenik donosi odluke u okvirima birokratizovanog organizacionog sistema. U javnoj sferi smatra se da je ključno očuvanje institucionalnog integriteta tako što će službenici postupati u skladu sa profesionalnim normama, tako što neće činiti greške (nemar, nekompetencija itd.) niti praviti prekršaje kojim bi se narušilo javno poverenje (korupcija, nepotizam itd.), i, istovremeno, tako što su javni službenici odgovorni za svoj rad izabranim predstavnicima (u demokratskom kontekstu). Javni službenici se podstiču da tragaju za većim dobrom tako što će koristiti diskreciju u primeni pravila i propisa i tako što će nastojati da se na kreativan način suoče sa dinamičnim okolnostima. Međutim, ne postoji dovoljno razvijena svest o fundamentalnom etičkom izazovu koje profesionalni javni službenik ima u savremenoj tehničko-racionalnoj kulturi—da neko može biti dobar i odgovoran profesionalac u javnoj službi i istovremeno da čini ili doprinosi činjenju administrativnog zla. "Dobar" javni službenik bi trebalo da jednako izbegava ekstremeno postupanje u smislu strogog pridržavanja pravila kao i podrivanje vladavine zakona svojim ličnim procenama interesa.

Struktura savremenih institucija podrazumeva kompleksnu organizaciju u kojoj je individualna odgovornost difuzno precizirana, a redovan rad podrazumeva fragmentiranu realizaciju očekivanog. I pojedinci i grupe mogu postupati na način koji predstavlja administrativno zlo, a da ne prepoznaju posledice svog činjenja, ili, čak, da veruju da je njihovo postupanje opravdano ili u službi višeg dobra.

Ako postoje uslovi da se javno ovlašćenje ne koristi u skladu sa zahtevom legitimiteta, već po principu "dodatnih podsticaja" (u najširem smislu) javnom činovniku kome je povereno ovlašćenje da odlučuje o ostvarivanju, kršenju ili menjanju prava, stvara se sistemska devijacija koja nije personalni već

strukturno–društveni i strateško–razvojni društveni problem (Vuković, 2007). Poverenje građana se narušava, a, u daljem toku, građani se navode na stvaranje novih kontakata za izigravanje sistema i daje novi podsticaj širenju nelegitimnih transakcija. Ovakva distorzija u sistemu vrednosti potkopava državu iz temelja, teško oštećujući privredni i ukupni društveni razvoj. Sagledavanje složenih veza i međusobnih uticaja korupcije i ljudskih prava trebalo bi da doprinese unapređenju politika i efikasnijem radu svih aktera koji deluju u ovom kontekstu. Nadzor nad postupanjem javnog sektora sa pozicija etičnosti procedure i odlučivanja mora biti zasnovan na određenom specifičnom znanju. Uloga nadzora uvek je u funkciji obezbeđivanja kvaliteta, pa od povećanja etičkih kapaciteta javne administracije zavisi i ostvarenje funkcije države u smislu obezbeđivanja ljudske bezbednosti.

REFERENCE

- (1) Airaksinen, T. (1995), *The Philosophy of the Marquis de Sade*, Routledge, London and New York.
- (2) Arendt, H. (1994) *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*, London: Penguin Books.
- (3) Bovaird, T., Löffler, E. (eds.) (2003), *Public Management and Governance*, London and New York: Routledge
- (4) Brennan, M., Koven, S. (2009), "Hurricane Katrina: Preparedness, Response, and the Politics Administration Dichotomy", in: Ali Farazmand (ed.), *Bureaucracy and Administration*, Boca Raton: CRC Press.
- (5) Caiden, G. (2006), "The Administrative State in a Globalizing World: Some Trends and Challenges", in: Eric Otenyo, Nancy Lind (eds.), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, Oxford, Amsterdam, San Diego: Elsevier/JAI Press.
- (6) Cody, W. , Lynn, R. (1992), *Honest government: An ethics guide for public service*, Westport, CT: Praeger Publishers.
- (7) Cooper, T. (1990), *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role, Third edition*. San Francisco, CA: Jossey–Bass, Inc. Publishers.
- (8) Dollery, B. (2009), "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*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- (9) Fatić A. (2005) Osnovni principi etike i javna služba u: Radovanović D. i Bulatović A. (urs) *Korupcija*, Beograd: Centar za menadžment i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, str. 147–180.

- (10) Frederickson, G. (1993), *Ethics and Public Administration*, Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- (11) Geuras, D., Charles Garofalo, C. (2005), *Practical Ethics in Public Administration*, Vienna: Management Concepts.
- (12) Gibbins, J., Reimer, B. (1999), *The Politics of Postmodernity: An Introduction to Contemporary Politics and Culture*, London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage Publications.
- (13) Gray, A., Jenkins, B. (2006), "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?", in: Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind (eds), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, Oxford, Amsterdam, San Diego: Elsevier/JAI Press.
- (14) Hefe, O. (2011), *Umeće življenja i moral: ili usrećuje li vrlina?*, Novi Sad: Akademska knjiga.
- (15) Hughes, O. (2003), *Public Management and Administration: An Introduction*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- (16) James, P. (2014). "Human Security as a Left-Over of Military Security, or as Integral to the Human Condition", in: Paul Bacon, Christopher Hobson (eds.), *Human Security and Japan's Triple Disaster*, London: Routledge, p. 87.
- (17) King, G., Murray, C. (2001-02), "Rethinking Human Security", *Political Science Quarterly*, 116(4): 585–610.
- (18) Koven, S. (2009), "Bureaucracy, Democracy, and the New Public Management", in: Ali Farazmand (ed.), *Bureaucracy and Administration*, Boca Raton: CRC Press.
- (19) Lane, J. (2009), *State Management: An Enquiry into Models of Public Administration and Management*, London and New York: Routledge.
- (20) Lynn, L. (2006), "The New Public Management as an International Phenomenon", in: Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind (eds), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, Elsevier/JAI Press, Oxford, Amsterdam, San Diego.
- (21) Lynn, L. (2006), *Public Management: Old and New*, Routledge, London and New York.
- (22) Malcolmson, P. (2004), "Administrative discretion", in: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, New York: Facts On File Inc.
- (23) Osborne, D., Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading: Addison-Wesley.
- (24) Radcliffe, J. (2006), "Criminal scope of HISD dropout scandal set to unfold", *Chron —Houston and Texas News*, (internet):

- www.chron.com/disp/story.mpl/metropolitan/4296231.html
(pristupljeno 18. novembra 2014).
- (25) Reagan, R. (1981), "Ronald Reagan Inaugural Address", (internet):
www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=43130#
axzz1REUhyGs (pristupljeno, 20. oktobra 2014).
- (26) Reed, M. (2005), "Beyond the Iron Cage?: Bureaucracy and
Democracy in the Knowledge Economy and Society", in: Paul du Gay
(ed.), *The Values of Bureaucracy*, Oxford: Oxford University Press.
- (27) Rohr, J. (1978). *Ethics for bureaucrats: An essay on law and values*,
New York, NY: Marcel Dekker, Inc.
- (28) Savoie, D. (2006), "What is Wrong With the New Public
Management?", in: Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind (eds),
Comparative Public Administration: The Essential Readings, Oxford,
Amsterdam, San Diego: Elsevier/JAI Press.
- (29) Svensen, L. (2006), *Filozofija zla*, Beograd: Geopoetika.
- (30) Thompson, D. (2004), *Restoring Responsibility: Ethics in Government,
Business, and Healthcare* Cambridge: Cambridge University Press.
- (31) Vuković S. (2007), *Tranzicija i korupcija*, Beograd: Filip Višnjić.

LACK OF PUBLIC ADMINISTRATION ETHICAL COMPETENCIES AND HUMAN SECURITY

Deviations from formal mandates, ideological principles or electoral promises have clear ricochet effects on the work of public administration at all its levels. This deviations generate a type of informality that is typically, although crudely, referred to as "administrative corruption". Contemporary human security reflects also on obligation of the state to protect human rights by preventing abuse of public power. By outlining administrative deficit as the result of management modality, lack of ethical competencies as a structural defect in public administration organisation, and administrative evil as fundamental challenge to the ethical foundation of public administration, authors point towards key elements for construction of functional control mechanism aiming at curbing administrative corruption.

*KEY WORDS: public administration / administrative deficit /
administrative evil / ethics / human security*