

*Aleksa Nikolić, LL.M.**

SRĐAN T. KORAC

JAVNA UPRAVA U MORALNOM PROCEPU

Institut za političke studije, Beograd, 2016, 261 str.

Napisavši rečenicu dobro poznatu svakome ko je čitao udžbenik upravnog prava profesora dr Zorana Tomića da „dugotrajno robovanje i rđava uprava mogu toliko zbuniti i unakaziti shvatanje jednog naroda da zdrav razum i prav sud u njemu otančaju i oslabe, odnosno [se] potpuno izvitolpere“¹, Ivo Andrić je najbolje pronikao u suštinu problema javne uprave. U savremeno doba, naročito u prvih petnaest godina dvadeset prvog veka, sve je veće nezadovoljstvo građana radom institucija i procedura savremene demokratije. To nezadovoljstvo je išlo do te mere da je prouzrokovalo višemesečne građanske proteste praćene nasiljem tokom 2014. i 2015. godine u Fergusonu, u Sjedinjenim Američkim Državama. S tim u vezi mogu se postaviti sledeća pitanja: Šta je dovelo do pada poverenja u delovanje javnih institucija i javnih službi? Koje su posledice toga? Na koje načine poboljšati trenutnu situaciju? Odgovore na ova pitanja sadrži monografija dr Srđana Koraca, naučnog saradnika Instituta za međunarodnu politiku i privredu i pomoćnika direktora za naučnoistraživačku delatnost.

Monografija je podeljena na deset poglavlja u kojima su do detalja razrađena sva relevantna pitanja koja se javljaju prilikom analize (ne) funkcionisanja javne uprave, sa posebnim osvrtom na pitanje etike i morala, koja predstavljaju centralnu tezu ove monografije. Metaforični nazivi poglavlja navode čitaoca na kritičko razmišljanje o navedenim temama, a predstavljaju plod autorovog višegodišnjeg proučavanja ove izuzetno kompleksne tematike. Ona redom nose sledeće nazive: 1. Javna uprava „u kvaru“; 2. Korozivno dejstvo nemoralnog obavljanja pro-

* Doktorand na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu
e-mail: aleksanikolic.pravni@gmail.com

1 Andrić, I., 1981, *Znakovi pored puta*, Sarajevo, Svjetlost, str. 162; Tomić, Z., 2015, *Opšte upravno pravo*, Beograd, Izdavački centar Pravnog fakulteta u Beogradu.

fesionalne javne službe; 3. Etika kao „alat“ za popravku javne uprave; 4. Etičko rasuđivanje zagubljeno u političko-upravnoj 'povratnoj sprezi'; 5. Uzbunjivač u javnoj upravi: postmoderni Don Kihot; 6. „Zločin i kazna“ u javnoj upravi; 7. Kako odabrati i gajiti vrle službenike; 8. Esprit de corps i službenik: okršaj diva i patuljka; 9. (Ne)prozirnost odlučivanja, i na kraju, kao zaključno razmatranje 10. Javna uprava u moralnom procepu, kako se uostalom zove i sama monografija.

Predmet prva četiri poglavlja predstavlja „kvarenje“ javne uprave i uloga etike kao potencijalnog „alata“ za njenu popravku. Monografija počinje analizom udaljavanja elita od životnih potreba najvećeg broja članova političke zajednice. S tim u vezi Korać uočava da postoji procep između obećanja političara i ishoda javnih politika, što se u akademskoj literaturi naziva birokratskim, odnosno upravnim neuspехom. U nastavku se autor bavi analizom činilaca koji do tog neuspеха dovode, ukazujući pritom na sve prisutnije menadžersko rukovođenje javnim sektorom, koje je u praksi donelo više lošeg nego dobrog. U nastavku monografije, autor u prvi plan postavlja pojedinca, odnosno štetno dejstvo obavljanja nemoralnih funkcija, kao i ulogu i značaj interesnih grupa. Posebno je interesantna analiza uticaja sprege između organizovanog kriminala i javne uprave, čiji je ishod društvena nejednakost i kršenje građanskih prava. Stoga se u nastavku posebno ističe značaj kapaciteta dobre uprave, kao i usredsređivanje političke, stručne i šire građanske javnosti na etički aspekt reforme javnih službi, što je u praksi rezultiralo izradom i usvajanjem više globalnih dokumenata pod okriljem UN, Svetske banke, OECD-a, Saveta Evrope, Evropske unije i mnogih drugih svetskih organizacija. Na kraju, Korać ukazuje i na (iskvaren) odnos između političara i javnih službenika, posebno imajući u vidu sveprisutan trend politički motivisanih imenovanja, ali i „normativnu politizaciju“, koja je „legalizovala“ neformalnu praksu stranački motivisanih imenovanja u pojedinim zemljama, a koja je za konačan cilj imala uticaj izvršne vlasti na svakodnevni rad pojedinaca u javnoj upravi.

Započinjući peto poglavlje, autor smatra da je najbolji primer moralne autonomije u javnoj službi „uzbunjivač“, odnosno činovnik koji se odluči da prijavi moralno pogrešno ponašanje pretpostavljenog ili kolege, koje može da naškodi javnom interesu. Međutim, u okolnostima kada se iz godine u godinu postepeno smanjuje poverenje u delotvornost i svrsishodnost institucija, građanska i moralna hrabrost za poštene javne službenike postaje visokorizična. S tim u vezi, Korać nas još jednom podseća na značaj lika i dela Edvarda Snoudena, koji se zbog svojih ubeđenja našao pod velikim pritiskom kolektiviteta. U nastavku ovog poglavlja, autor ukazuje na to koga možemo da nazovemo uzbunjivačem, ističući poprilično široko tumačenje ovog pojma u sudskoj praksi, što je rezultiralo zlou-

potrebom postojećih normativnih okvira, čak i u zemljama sa efikasnim i razvijenim sudskim sistemom.

U šestom poglavlju se ističe značaj (pre)ispitivanja lične odgovornosti na svim nivoima hijerarhije. Nakon osvrta na nekoliko primera, autor je ukazao i na pojedine stavove najpoznatijih svetskih etičara povodom neophodnosti uvođenja instituta saodgovornosti. Korać, međutim, smatra da je ispitivanje lične odgovornosti službenika na svim nivoima hijerarhije mnogo značajnije za javnu administraciju od uvođenja instituta saodgovornosti, navodeći pritom detaljnu argumentaciju u prilog ovoj tezi. U nastavku se autor bavi pitanjem normativnih okvira kažnjavanja većih i manjih prekršaja etičkih standarda, analizirajući pritom uticaj kazne na odvratanje od moralnog prekršaja, zaključujući da se kažnjavanje ne sme svesti na odmazdu ili osvetu i da je za političku zajednicu daleko svrsishodnije da potencijalne prestupnike odvraća od samog činjenja pretnjom efikasnog kažnjavanja.

U narednom poglavlju autor analizira obaveštajnog javnog službenika i otkriva odgovor na pitanje: Kakav javni službenik nam je potreban? Samo efikasan ili i moralno razborit? Tim povodom, autor ističe da zahtevi za efikasnošću mogu da vrlo lako obesmisle svrhu javnog posla i da ga izvrnu u suprotnost. Analizirajući u nastavku poglavlja izbor javnog službenika, autor ukazuje i na sve učestaliju politizaciju javne uprave, ali i na (bezuspešne) pokušaje uspostavljanja parametara za merenje delotvornosti i efikasnosti rada javnih službenika.

U poglavljima osam i devet autor ukazuje na značaj načela nepristrasnosti i načela javnosti u javnoj upravi. Načelo nepristrasnosti posebno dolazi do izražaja kroz analizu odnosa duha zajedništva (*esprit de corps*) i pojedinca, što se naročito vidi kroz uporednopravnu analizu pojedinih zakonskih rešenja. Potom nam autor ukazuje i na značaj fenomena tzv. kruženja elita ili kružnih vrata, nudeći kao rešenje za smanjenje zloupotrebe poverljivih informacija i poznanstava stečenih u radu javne službe dobro osmišljena, precizna zakonska pravila, argumentujući ovaj stav nizom primera, ukazujući pritom na poražavajuće rezultate *Studije o politici i praksi sprečavanja sukoba* koju je u pojedinim članicama sprovela EU. Načelo javnosti je naročito dobilo na značaju sa razvojem novih tehnologija. Međutim, sam razvoj novih tehnologija je stvorio „prostor“ za dodatnu manipulaciju i zloupotrebu. Stoga, kako navodi autor, doslovno sprovođenje načela javnosti je naišlo na problem tzv. odsustva volje i tzv. efekta hlađenja, a pasivnost građana je kod javnih službenika uslovlila skoro potpuno odsustvo osećanja obaveze u pogledu širenja informacija.

Poslednje, deseto poglavlje predstavlja sintezu najznačajnijih tema obrađenih u monografiji. U njoj se još jednom ističu sve kontroverze koje

prate primenu menadžerskog metoda javne uprave, razmatra se međusobni uticaj politike i administracije, zaključujući da politizacija i odnosi neravnoteže „guše“ idealnog službenika i smanjuju kvalitet prakse rukovođenja. Još jednom autor ukazuje na ograničena pravila i institucionalne mehanizme zaštite „uzbunjivača“, kao i na odsustvo volje rukovodioca da koriste mehanizme za utvrđivanje odgovornosti. Stoga Korać još jednom ističe da sprovedena analiza normativnih i institucionalnih garancija za ostvarivanje prava na pristup informacijama nije dala jasan odgovor da li su stvorene sve neophodne pretpostavke za ispravno etičko rasuđivanje oslonjeno na iskrenost i istinoljublje, te mu u završnim razmatranjima samo ostaje da konstatuje da osnovne postavke deontološke etike i etike vrline nisu ni u jednoj zemlji dosledno otelotvorene u području organizacije profesionalnog obavljanja javnih poslova i da je primena minimalističkog pristupa u poštovanju etičkih standarda (vešto) prikriiven vid zloupotrebe koji ima neizmerne posledice po društvo.

Stoga monografija Srđana Koraća *Javna uprava u moralnom procepu* predstavlja novinu u domaćoj politikološkoj nauci i značajan pomak u proučavanju ove sveprisutne, a nedovoljno istražene problematike i kod nas. Originalnom analizom, uz mnoštvo primera, autor je jednostavnim rečnikom objasnio složene odnose između modernog građanina i zaposlenih u javnoj upravi, čime je napravljen ogroman, promišljeni korak u razmatranju ovog fenomena koji će imati značaja i za naše društvo. Tim povodom, ostaje nam da konstatujemo da je ovo jedna od onih knjiga koje treba da čitamo ne samo širom otvorenih očiju već i širom otvorenog uma.

Dostavljeno Uredništvu: 30. septembra 2018. godine

Prihvaćeno za objavljivanje: 26. novembra 2018. godine