

Срђан Т. Кораћ*Институт за међународну политику и привреду, Београд*

ЈАВНИ СЛУЖБЕНИК ЗА 21. ВЕК: КА САВРЕМЕНОМ УЧИТАВАЊУ ГЕСЛА „ПЛЕМСТВО ОБАВЕЗУЈЕ”*

Сажетак

Рад разматра неопходност оживљавања друштвене улоге јавног службеника 21. века засноване на идеји друштвене правде у околностима дубоке и скоро деценијске рецесије изазване некритичким форсирањем неолибералног модела друштвеног развоја и применом корпоративно-тржишних метода у управљању секторским јавним политикама. Друштвена улога јавне управе је инсистирањем на претварању чиновника у својеврсног продавца на „киоску” јавних услуга скрајнута из академске дебате и праксе. Аутор заступа становиште да фактичка технократска надмоћ над грађанима и већа способност исправног разумевања садржаја јавног интереса спрам грађана ствара за јавне службенике моралну обавезу да професионалним деловањем допринесе остварењу друштвене правде као темељне сврхе постојања демократски уређене политичке заједнице. Операционализација концепта друштвене правде у раду јавне управе захтева преображај друштвене сврхе службеничког еснафа сходно модерном учитавању аристократског гесла да „племство обавезује”. Аутор закључује да јачање професионалног интегритета унутар еснафа мора да буде засновано на пуном уважавању комунитарне сврхе секторских јавних политика као противтеже прагматском светоназору модела новог јавног руко-

* У чланку је представљен део резултата истраживања спроведених у оквиру пројекта „Србија у савременим међународним односима: стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, економски, правни и безбедносни аспекти”, који финансира Министарство за науку и просвету Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду 2011–2017.

вођења оличеног у моралној индиферентности према суштинској потреби грађана за самоостварењем у оквирима политичке заједнице.

Кључне речи: јавна управа, друштвена правда, једнак третман, професионални интегритет, „племство обавезује”

1. ДВАДЕСЕТ ПРВИ ВЕК КАО ДОБА ПРОДУЖЕНЕ КРИЗЕ УПРАВЉАЊА ДРЖАВОМ

Јавна управа као академска дисциплина и пракса као да одбија данас да прихвати чињеницу да јавни службеници по опису свог посла морају да делају као арбитри супротстављених интереса и преференција унутар политичког система, те да преузму одговорност као активни учесници у стварању друштвених промена, али тако да не фаворизују партикуларне интересе на штету општег добра.¹⁾ Преовлађујућа струја у теорији и пракси јавне управе оличена у моделу новог јавног руковођења (*New Public Management*) пренаглашава важност ефикасности рада на оперативном нивоу и уздиже га на макро ниво, неоправдано га претварајући у легитимизујуће начело.²⁾ Полазећи од циља максимализације резултата уз минимализацију трошкова, аргументација ове врсте тврди да је разграната и обимна бирократија скупа за пореског обвезника, а неделотворна у погледу односа утрошених буџетских средстава и произведених јавних добара и услуга. Реч је о прагматском светоназору у који је неприметно и перфидно уткана перспектива моралне индиферентности, или у најбољем случају моралног минимализма, јер се занемарује комунитарна сврха крајњих производа секторских јавних политика.

Својеврсна управна реалполитика пренебрегава императив да просоцијално понашање јавног службеника, избрушено одгојем моралне изврности и отелотворено у поштовању етичких стандарда, мора да буде суштинска потпора његовог професионалног хабитуса. Нортон (*David L. Norton*) критикује становиште моралног минимализма у савременом друштву заговарајући тезу да пут

1) Tina Nabatchi, Holly T. Goerdel, Shelly Pfeffer, “Public Administration in Dark Times: Some Questions for the Future of the Field”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 21, Issue suppl. 1, 2011, стр. i34; David P. Moura, Hugh T. Miller, “On Legitimacy: Is Public Administration Stigmatized?”, *Administration & Society*, 3 October 2016, DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399716670934>, стр. 1–25.

2) Опширније о критици модела новог јавног руковођења заснованој на штетним последицама по демократски легитимитет јавне управе видети у: Срђан Т. Кораћ, *Јавна управа у моралном процепу*, Институт за политичке студије, Београд, 2016.

до самоостварења сваког појединца иде једино преко уважавања појединачних животних очекивања и очекивања заједнице као целине, и то тако што се сопство мора изразити у оквирима живота у заједници посредством чиновних максималних моралних значења.³⁾ Из наведеног становишта изводимо аргумент да би чиновник требало да поступа тако да трансцендира минималистички приступ ограничен на пуко поштовање правила и да активно доприноси остварењу општег добра – у оквирима поверених овлашћења и делокруга рада. Свакако да се од јавних службеника средњег и високог ранга који у доброј мери утичу на формулисање и спровођење јавне политике очекује сразмерно већи допринос него од тзв. шалтерских службеника.

Грађани првенствено вреднују да ли и у којој мери јавна управа успева да одговори на конкретне егзистенцијалне захтеве и животна очекивања; њих не дотичу званичне статистике које пружају апстраховану и често улепшану слику учинка јавних институција – слику кадрирану у „крупном плану“.⁴⁾ У времену када изостанак ваљаног институционалног одговора на крупне текуће друштвене проблеме озбиљно прети да обезвреди идеју и праксу демократског политичког процеса и пробуди очајничку наду у „једноставна“ решења која нуде ауторитарне и екстремистичке политичке опције, чиновник као актер друштвених промена мора да стане насупрот чиновника као вредносно неутралног спроводиоца прописа и налога претпостављених. Стога заступамо став да би преиспитивање улоге јавног службеника у остварењу друштвене правде требало да постане легитимно питање предмета научне дисциплине јавне управе.

Давнашњи аристократски идеал поступања према члановима заједнице садржан у геслу „племство обавезује“ (фр. *noblesse oblige*) чини нам се погодном метафором за полазиште трагања за одговором на питање зашто је оживљавање друштвене улоге јавног службеника од виталне важности на почетку двадесет првог века. Значење наведеног гесла може се сажети као неписана обавеза добронамерног, предусретљивог, часног, великодушног и одговорног

3) Аргументацију шире видети у: David L. Norton, *Democracy and Moral Development: A Politics of Virtue*, University of California Press, Berkley and Los Angeles (CA), 1991, стр. 158–176.

4) Још у „златно доба“ покрета научног менаџмента, педесетих година минулог века, поједини теоретичари су критиковали увођење ефикасности и продуктивности као темељних начела рада јавне администрације. О томе у: James L. McCamy, “Responsiveness versus Efficiency in Public Service”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 292, “Bureaucracy and Democratic Government”, March 1954, стр. 30–38.

понашања особа племићког порекла или високог ранга у друштву према осталим члановима заједнице, посебно према нижим и непривилегованим слојевима.⁵⁾ Иако се првобитно односило само на аристократију, данас се гесло тумачи широко и обухвата сваког ко има положај првенства над другима, па тиме укључује и службеника коме професионално обављање јавних послова даје специфичан положај „изнад” обичних грађана. Сложена технократска природа савремених јавних послова истиче у први план специјалистичко знање и вештине које чиновнику дају значајну предност над највећим бројем грађана у погледу аргументоване расправе о могућим решењима јавних проблема.

Анализа у овом раду почива на две основне претпоставке. Прво, у околностима дубоке и скоро деценијске рецесије са видним последицама по животни стандард, фактичка технократска надмоћ и способност исправног разумевања садржаја јавног интереса у сваком конкретном случају формулисања или спровођења јавне политике морално обавезују јавне службенике, да поступањем у оквиру поверених јавних овлашћења доприносе остварењу друштвене правде (схваћене као друштвене једнакости у могућностима и правичне расподеле друштвеног богатства) као темељне сврхе постојања демократски уређене политичке заједнице. Оквир деловања данашњег јавног службеника је држава која треба да у суочавању са ризицима и изазовима двадесет првог века настави да буде превасходно заједница солидарности и да као таква настоји да оствари сложен комплекс изједначавајуће, међугенерациске и дистрибутивне правде.⁶⁾ Друга претпоставка се односи на став да операционализација начела друштвене једнакости у могућностима и правичне расподеле друштвеног богатства не може извести само у равни чиновника као појединца, већ мора да обухвати преображај сврхе читавог службеничког еснафа као колективитета.

5) Упоредити значења у: *Webster's New Dictionary and Thesaurus – Concise Edition*, Russell, Geddes & Grosset, New York, 1990, стр. 364; *The Cambridge English Dictionary*, Internet, <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/noblesse-oblige>; *The Oxford Dictionary*, Internet, https://en.oxforddictionaries.com/definition/noblesse_oblige; *The Collins English Dictionary*, Internet, <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/noblesse-oblige>; *Merriam-Webster Dictionary*, Internet, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/noblesse%20oblige>, 02/04/2017.

6) Детаљније о три врсте правде у: Отфрид Хефе, *Правда: филозофски увод*, Академска књига, Нови Сад, 2008, стр. 88–92.

2. ЈАВНИ СЛУЖБЕНИК КАО МОРАЛНИ ПРЕДВОДНИК ПОЛИТИЧКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ

Грађани процењују демократичност актуелне власти, али и саме политичке заједнице чији су конституенти, према квалитету односа који имају са јавним службеницима. Емпиријска истраживања јасно потврђују корелацију између квалитета рада јавне управе и задовољства грађана демократијом, односно поверења јавности у њене институције.⁷⁾ Говор о активностима које чине садржај деловања јавне управе неминовно носи предзнак вредносног просуђивања јер оне имају друштвену улогу која задире у суштинске разлоге живота у политичкој заједници, будући да претпоставља прераспodelу друштвеног богатства и подмиривање потреба грађана за виталним ресурсима. Прераспodelа је пак увек предмет одлучивања у политичком процесу. Према Колодњу (*Niko Kolodny*), политичка одлука је донета на демократски начин када је резултат процеса који омогућава сваком од његових учесника једнаку формалну или неформалну могућност да обавештено утиче, било посредно било непосредно, на њено формулисање.⁸⁾ На трагу Дворкинове (*Ronald Dworkin*) тврдње о политици као продужетку моралног живота појединца,⁹⁾ заснивамо тврдњу да ми као грађани не учествујемо у политичком одлучивању уколико не осетимо да наше учешће доноси промену постојећег стања, па се стога наш интерес за политичким активизмом изражава превасходно кроз интерес за позитивним утицајем на усвојену одлуку, пошто она у крајњем исходу има ауторитативну природу (намеће одређене обавезе и онима који су били против њеног доношења). Једнаке могућности утицаја на политичку одлуку су од конститутивне а не само од симболичке важности за друштвену једнакост, односно, како тврди Колодни, оправдање демократског поретка почива на идеји да су људи међусобно повезани као друштвено једнаки појединци, а не као појединци који улазе у односе било друштвене надређености било подређености.¹⁰⁾

7) Gal Ariely, "Public administration and citizen satisfaction with democracy: Cross-national evidence", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 79, No. 4, 2013, стр. 760.

8) Niko Kolodny, "Rule Over None I: What Justifies Democracy?", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 42, No. 3, 2014, стр. 197–198.

9) Ronald Dworkin, *Sovereign Virtue*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 2002, стр. 202–203.

10) Niko Kolodny, "Rule Over None II: Social Equality and the Justification of Democracy", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 42, No. 4, 2014, стр. 308–310.

Јавни службеник мора професионално поступање да заснује на просоцијалном понашању мотивисаном исправним схватањем друштвене једнакости и на јасној свести о судбинској повезаности са суграђанима удруженим у заједничком подухвату остварења друштвене правде. Савремено менаџерско-корпоративно кодирање јавног службеника као вредносно неутралног и социјално изолованог произвођача јавних роба или пружаоца услуга (не) свесно репродукује картезијански светоназор, према којем је човек самосвојна и самодовољна јединка. Картезијански *cogito* који је обликовао западну цивилизацију препознаје само оштро разликовање између сопства и света и чини „угаони камен” либералног мисаоног конструкта атомизованог друштва сачињеног од пуког збира усамљених појединаца који у јавној сфери делују искључиво вођени себичним нагоном. Нама је пак ближе Бахтиново (Михаил Михайлович Бахтин) оспоравање картезијанске парадигме садржано у тврдњи да се истина не рађа у глави појединца него у дијалошком међудејству људи који за њом колективно трагају; *бити* је, за руског филозофа, чин који се одиграва у међупростору сопства и света.¹¹⁾

Искорачимо накратко из европске филозофске традиције. Чувеној Декартовој изреци „мислим, дакле постојим” можемо супротставити изреку славног афричког народа Зулу да личност постаје личност кроз друге личности. Афрички филозоф и теолог Џон Мбити (*John Mbiti*) наглашава да мисаона традиција јужноафричког убунтизма (*Ubuntu*, хуманост на Нгуни Банту језику) не познаје западни концепт раздвојености сопства и другог, већ почива на идеји да се људи рађају без сопства и стичу га временом кроз међусобну интеракцију и искуство, односно да је свако то што јесте кроз друге – „ја сам зато што ми јесмо, и пошто ми јесмо, ја постојим”.¹²⁾ Другачије речено, у афричком светоназору заједница је та која дефинише личност као личност, а не неки апстрактни квалитет рационалности, воље или памћења.¹³⁾ Живот у заједници отелотворен у испуњавању обавеза према другима има снагу трансформативног начела које дете као јединку лишену моралне улоге уводи у свет зрелих појединаца укотвљених у сплету узajамних моралних обавеза. Насупрот томе, западна друштва почивају

11) Михаил Бахтин, *Проблеми поетике Достојевског*, Zeptr Book World, Београд, 2000, стр. 105.

12) John Mbiti, *African Religions and Philosophies*, Doubleday and Company, New York, 1970, стр. 141.

13) Ifeanyi A. Menkiti, “Person and Community in African Traditional Thought”, у зборнику: *African Philosophy: An Introduction* (ed. Richard A. Wright), University Press of America, Lanham (MD), 1984, стр. 176.

на замисли да права појединаца претходе друштву као целини и постоје одвојено и самостално у односу на колективитет. Наведена разлика између двеју перспектива није никако маргинална јер у крајњем исходу обликује карактер просоцијалног понашања грађана којима је поверена професионално обављање јавне службе.

Ваљано разумевање крајње сврхе деловања јавне управе на почетку двадесет првог века тесно је повезано са сагледавањем суштинских разлога који опредељују грађане да живе у једној политичкој заједници и да се повинују њеним правилима, због тога што службеници морају да прихвате ту сврху као властиту. Упркос отуђењу и преовлађујућем осећању савременог човека да живи и умире сâм, појединачни животи су и даље условљени успехом или неуспехом друштва као целине. Само разумевање бројних веза које људи успостављају у оквиру једне политичке заједнице води ка исправном схватању улоге државе и њене управе у демократском поретку.¹⁴⁾ Према 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.¹⁵⁾ Избори о томе како треба да се прерасподели друштвено богатство испреплетани су са заједничким вредностима, те је скоро немогуће донети неку одлуку потпуно „очишћену” од вредносне потке. 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 добробит у виду повластица које остварују само нпр. сиромашни слојеви плод заједнички прихваћеног програма социјалних давања. Прихватање прерасподеле не би било могуће без солидарности као својеврсне мета-споне између чланова једне политичке заједнице, која према Берију (*Brian Barry*) представља осећање да они који живе заједно деле исту судбину.¹⁶⁾ Солидарност претпоставља спремност да се жртвује за друге на основу саосећања са лошом егзистенцијалном ситуацијом у којој се ти други налазе, па је зато за Волзера друштвени уговор морална обавеза.¹⁷⁾

Неизоставни пратилац овако схваћеног друштвеног уговора је концепт једнаког третмана (*fairness*) садржан у идеји да према

14) Норман Бери, *Увод у модерну политичку теорију*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 34–43.

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

16) Brian Barry, *Why Social Justice Matters*, Polity Press, Cambridge, 2005, стр. 183.

17) Мајкл Волзер, „Сигурност и добробит”, нав. дело, стр. 438.

свим члановима једне заједнице треба да се поступа на исти начин и то тако што се уједначено остварују општепримењива начела оправдана уверљивим скупом разлога. Према Решеру (*Nicholas Rescher*) реч је о инхерентно функционалном концепту у смислу да има сврсисходну улогу у виду очувања складних односа унутар колективитета тако што ствара код грађана уверење да нико није жртва неправедног поступања.¹⁸⁾ Демократски легитимитет управо почива на уверењу да власт мора свим грађанима да пружи једнаке могућности да уживају слободе и људска права проистекле из припадности политичкој заједници, па јавни службеници морају да у највећој могућој мери помогну да сваки појединац посредством једнаког третмана и правичне расподеле има корист од успеха заједнице као целине.¹⁹⁾

У академским расправама вођеним још почетком седамдесетих година минулог века у САД, Џорџ Фредериксон (*H. George Frederickson*) је предводио групу теоретичара која је у јачању друштвена једнакост у могућностима (*social equity*) видела нови потпорни стуб јавне управе (поред економичности и ефикасности).²⁰⁾ Ова група истраживача је средишње питање „ко добија и шта” (*who gets what*) преформулисала у „ко треба да добије и шта” (*who ought to get what*), чиме је препозната супстанцијална потреба сваког да добије оно што му је неопходно за унапређење квалитета личне животне ситуације.²¹⁾ Увек када се неједнак третман примењује несразмерно тако да укључује само чланове одређене друштвене групе – идентификоване према мерилима расе, пола, старости, прихода, етничке и верске припадности итд. – можемо да кажемо да је друштвена једнакост у могућностима угрожена. Структурне неједнакости и осујећеност у остварењу егзистенцијалних потреба и самоостварења на животном плану не могу се оправдати на основу разлика у појединачним способностима, талентима и тежњама, па ни јавна администрација не може да обавља додељене јавне послове на неутралан начин. Свара и Брунет (*James H. Svara, James R. Brunet*) сматрају да се концепт друштвене једнакости у могућностима може у пракси операциона-

18) Nicholas Rescher, *Fairness: Theory & Practice of Distributive Justice*, Transaction Publishers, New Brunswick (NJ), 2002, стр. X.

19) James H. Svara, James R. Brunet, “Social Equity Is a Pillar of Public Administration”, *Journal of Public Affairs Education* Vol. 11, No. 3, July 2005, стр. 253–258.

20) Искрпније о овом приступу видети у: H. George Frederickson, “Public Administration and Social Equity”, *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 2, March–April 1990, стр. 228–237.

21) Mary E. Guy, Sean A. McCandless, “Social Equity: Its Legacy, Its Promise”, *Public Administration Review*, Vol. 72, Issue s1 (special issue in honor of H. George Frederickson), November–December 2012, стр. s8.

лизовати посредством четири димензије: 1) једнаког третмана путем процедура; 2) једнаких могућности у приступу јавним услугама и користима, 3) једнаких могућности у погледу квалитета јавних услуга и користи; и 4) крајњих исхода.²²⁾ Стога чиновници треба да буду посвећени промени садржаја јавних политика и организационих структура у јавном сектору које представљају системску препреку остварењу наведених димензија друштвене једнакости у могућностима. (Не)чињење јавне управе мора да одрази јасно разумевање вредносног система природеног политичкој заједници и, шире, друштву као њеном окриљу.

Сврха модела нове јавне управе је да јавним робама и услугама јача друштвену једнакост у могућностима у једној политичкој заједници, уз поштenu прераспodelу користи и трошкова међу грађанима.²³⁾ Заговорници овог модела 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.²⁴⁾ Ролс наглашава да јавни службеници имају далеко већу обавезу да теже остварењу друштвене правде (схваћене као једнакост у могућностима и правичност у расподели друштвеног богатства), и то тако што ће бити одани вишим етичким стандардима него обични грађани.²⁵⁾ Обавеза јавних службеника требало би, према Ролсу, да извире из способности осећаја за правду схваћене као способности да се схвати, примени и делује сходно начелима политичке правде у свакодневном животу. Наведено становиште потиче од Ролсовог смештања политичког концепта правде у шире појмовно подручје етике, а он то чини због тога што су морална начела део заједничке јавне културе из које политички концепт правде заправо вуче основне идеје и принципе.²⁶⁾

22) James H. Svava, James R. Brunet, "Social Equity Is a Pillar of Public Administration", нав. дело, стр. 256–257.

23) Детаљније о обележјима модела нове јавне управе у: Н. George Frederickson, "The Lineage of New Public Administration", *Administration and Society*, Vol. 8, No. 2 August 1976, стр. 166–172.

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

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

26) Детаљније објашњење у: Zhuoyao Li, "The public conception of morality in John Rawls' political liberalism", *Ethics and Global Politics*, Vol. 9, Issue 1, 2016, Internet, www.tandfonline.com/doi/full/10.3402/egp.v9.28679, 12/03/2017.

Напори ка остварењу идеала друштвене правде као колективни подухват требало би да буду структурни део деловања јавне управе, а никако спорадични чиновни морално јаким појединачних службеника. Како тврди Марфи (*Liam B. Murphy*), јавне институције не чине одвојено нормативно подручје са посебним начелима него су средства којима грађани настоје да остваре заједничке политичке и моралне циљеве.²⁷⁾ Фредериксон примећује да су грађани у неким ситуацијама вољни да занемаре вишу цену јавне услуге уколико она задовољава њихове потребе на жељени начин, премда тај начин може да буде неефикасан гледано из угла руковођења јавним пословима; другим речима, грађани опажају делотворност јавне услуге на начин опречан менаџерским мерилима делотворности.²⁸⁾ То је још један у низу разлога зашто се интринзична вредност јавне управе као институције демократског поретка никако не може свести на њену делотворност, већ она треба да извире из институционалног дизајна који погодује остварењу друштвене правде – која уједно фигурира као колективна обавеза и колективни циљ – и то посредством једнаког поступања према грађанима утемељеног на морално исправном одлучивању о спровођењу усвојених јавних политика.

3. ЈАВНИ СЛУЖБЕНИК КАО МОРАЛНИ ЗАСТУПНИК СВОГ ЕСНАФА

Оживљавање улоге јавне управе двадесет првог века у остварењу друштвене правде тесно је повезано са еснафским идентитетом јавног службеника, односно са свешћу чиновника о припадности једној посебној професији. Шафриц, Расл и Борик (*Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, Christopher P. Borick*) сматрају да 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.²⁹⁾ Друштвена сврха једне професије је оп-

27) Liam B. Murphy, "Institutions and the Demands of Justice", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 27, Issue 4, October 1998, стр. 253.

28) H. George Frederickson, "The Lineage of New Public Administration", нав. дело, стр. 170.

29) Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, 6th Edition, Pearson Longman, New York, 2009, стр. 25; Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980, стр. 759; "Profession", *Online Etymology Dictionary*, Internet, www.etymonline.com/index.php?term=profession, 25/04/2017.

скрбљивање чланова једне политичке заједнице потребним робама и услугама на морално исправан начин и обављање радних задатака на начин који, непосредно или посредно, доприноси очувању и унапређењу општег добра.³⁰⁾ Стога више дефиниција наглашава претварање апстрактног знања у акцију, односно његову примену на решавање конкретних проблема у одређеној области људског деловања које људи не могу сами да реше.³¹⁾ У поступку примене експертског знања, вештина и практичног искуства, професионалац прво дијагностификује проблем, онда га класификује, потом промишља о његовом решењу и на крају ступа у акцију. Будући да постоји широк простор за дискреционо одлучивање о избору смеру делања које може да погоди добробит других људи, професионални стандарди постављају оквир тог делања тако што спајају стручно знање са дужностима које имају морални предзнак, а чији основ лежи у традицији професије и друштвеним очекивањима.

Џефри Хазард млађи (*Geoffrey C. Hazard Jr*) термином „професионална етика” обухвата правила професионалне етике, етичку традицију (укључујући професионалне митове, фолклор и нарративе) и стандарде понашања, односно конвенције професије о томе како се она свакодневно практикује.³²⁾ Професионална етика, у најкраћем, представља смернице за делање у низу ситуација типичном за једну област професионалног ангажовања. Припадник професије је одговоран за квалитет обављања радних задатака, исход начињених избора у току рада, поштовање позитивних прописа и за моралне обзире према другима. Доследно испуњавање моралних дужности јача углед једне професије у друштву и обрнуто. Већи друштвени углед дугорочно доноси корист самој професионалној групи јер је остварење циљева који су вредни сами по себи заштитни знак сваке професије која држи до друштвеног угледа, односно задовољство које проистиче из успешног обављања једне професије није нужно повезано са материјалним добрима већ се чини да у њему претеже управо достизање виших сврха.³³⁾

30) Harry M. Johnson, “Bureaucracy and Modernization”, in: *Bureaucracy and Administration* (ed. Ali Farazmand), CRC Press, Boca Raton (FL), 2009, стр. 208; Jay M. Shafritz, Edward W. Russel, Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, нав. дело, стр. 31.

31) John J. Gargan, “The Public Administration Community and the Search for Professionalism”, in: *Handbook of Public Administration* (eds. Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, Gerald J. Miller), CRC Press, Boca Raton (FL), 2007, стр. 1126–1128.

32) Geoffrey C. Hazard Jr., “Personal Values and Professional Ethics”, *Cleveland State Law Review*, Vol. 40, Issue 2, 1992, стр. 134.

33) Sharon Bishop, “Thinking About a Professional Ethics”, *Language Assessment Quarterly*, Vol. 1, No. 2–3, стр. 112.

Друштвена правда као супстанцијални циљ развоја једне демократски уређене политичке заједнице требало би да буде једна од тих виших сврха јавне управе као посебне професије. Поједини теоретичари износе скептичан став о могућности колективног усвајања овог идеала и указују на вечну напетост између локовског либералног прагматизма и русоовског комунитарног идеализма. На пример, Филип Џос (*Philip H. Jos*) сматра да је ова напетост оличена у одсуству коначног одговора на питање да ли етички кодекси могу да створе друштвену приврженост јавних службеника и да ли могу да послуже као узор у процесу професионалног образовања и мерило критичког преиспитивања одлука које се доносе у свакодневном обављању јавних послова.³⁴⁾ Насупрот томе, Фредериксон и Харт (*H. George Frederickson, David K. Hart*) заступају тезу да успешна демократска владавина зависи од „јуначког човекољубља привржене бирократије”.³⁵⁾ Утолико схватање јавне службе као еснафа утемељеног у идеји моралног заступништва трансцендира виђење рада у јавној управи као рутинског спровођења прописа и пружања услуга грађанима и инсистира да бирократе треба да делају као морални мислиоци и практичари и да суграђанима буду узор грађанске храбрости.

4. ЗАКЉУЧАК

Највећа економска криза у последњих неколико деценија и континуирани управни дефицит, отелотворен у слабљењу способности државе и њене бирократије да делотворно остваре правичну редистрибуцију друштвеног богатства, последице су структурних мањкавости неолибералног модела друштвеног развоја и примене корпоративно-тржишних метода у управљању секторским јавним политикама. У Србији као друштву које је скоро три декаде заробљено у „зачараном кругу” структурне оскудице животних могућности проузроковане „закаслелом транзицијом” и недовршеном модернизацијом, модел новог јавног руковођења чини се да је уведен у реформу јавног сектора више из помодних него супстанцијалних разлога. Државни инструменти за подстицање преко потребног привредног раста нису постали ефикаснији, није смањена стопа сиромаштва, нити су повећане могућности грађана да остварују животне потенцијале. Не само да су питања правичне редист-

34) Philip H. Jos, “Social Contract Theory: Implications for Professional Ethics”, *American Review of Public Administration*, Vol. 36, No. 2, June 2006, стр. 139–155.

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

рибуције друштвеног богатства и једнаког третмана скрајнута из политичког дискурса, већ су у политичком дискурсу неоправдано добила призив нежељене заоставштине реалсоцијализма.

Фактичка технократска надмоћ у подручју јавне политике ствара јасну моралну обавезу за јавног службеника у погледу помагања остварења друштвене једнакости у могућностима и правичне расподеле друштвеног богатства као темељне сврхе постојања демократски уређене политичке заједнице. Због тога исправно разумевање улоге јавног службеника у остварењу друштвене правде треба данас да постане прво питање научне дисциплине јавне управе у нашој земљи. Друго питање које се само намеће је какве карактерне црте треба да има јавни службеник двадесет првог века да би могао да у делокругу поверених јавних послова лично подстакне друштвене промене, односно да трансцендира положај „механичког” извршиоца налога и прописа. Бројни су примери, једнако из развијених и транзиционих земаља, како веродостојно заступање интереса грађана у некој јавној ствари може службеника да доведе у непосредан сукоб са надређеним руководиоцем или, посредно, са политичким одлучиоцима као „господарима” јавне управе. Истрајност у одбрани јавног интереса може сваког чиновника који морално исправно одлучује да доведе у неприлике на радном месту, па и до губитка посла, што узор понашања неког светог човека чини тешко примењивим у доба када су удобност и лагодан живот узети на ниво друштвеног идеала. Ипак, јавној управи нису ни потребни свеци и одважни појединци митске храбрости.

Оно што јавна служба према нашем мишљењу данас захтева је оживљавање аристократског идеала садржаног у геслу „племство обавезује”. Будући да професионално обављање јавних послова представља специфичан положај „изнад” обичних грађана, јавни службеник мора да се просоцијално понаша мотивисан јасном свешћу о судбинској повезаности са суграђанима удруженим у заједничком подухвату остварења друштвене правде. Чиновник није самосвојна и самодоволна јединка чија права као појединца претходе друштву као целини и постоје одвојено и самостално у односу на колективитет. На трагу афричке изреке да личност постаје личност кроз друге личности, јавни службеник мора да гради лични професионални интегритет испуњавањем моралних обавеза према другима и то тако да доживи преображај и крочи у свет морално зрелих чланова еснафа. Јачање професионалног интегритета унутар самог еснафа мора да буде засновано на пуном уважавању комунитарне сврхе јавних политика као противтеже

прагматском светоназору модела новог јавног руковођења оличног у моралној индиферентности према суштинској потреби грађана за самоостварењем у оквирима политичке заједнице.

ЛИТЕРАТУРА

- Бахтин Михаил, *Проблеми поетике Достојевског*, Zeptr Book World, Београд, 2000.
- Бери Норман, *Увод у модерну политичку теорију*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Волзер Мајкл, „Сигурност и добробит”, у зборнику: *Савремена политичка филозофија* (приредио: Киш Јанош), Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 1998, стр. 417–451.
- Кораћ Срђан Т., *Јавна управа у моралном процепу*, Институт за политичке студије, Београд, 2016.
- Ролс Џон, *Теорија правде*, ЈП Службени лист СРЈ и ЦИД, Београд и Подгорица, 1998.
- Хефе Отфрид, *Правда: филозофски увод*, Академска књига, Нови Сад, 2008.
- Ariely Gal, “Public administration and citizen satisfaction with democracy: Cross-national evidence”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 79, No. 4, 2013, стр. 747–766.
- Barry Brian, *Why Social Justice Matters*, Polity Press, Cambridge, 2005.
- Bishop Sharon, “Thinking About a Professional Ethics”, *Language Assessment Quarterly*, Vol. 1, No. 2–3, стр. 109–122.
- Dworkin Ronald, *Sovereign Virtue*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 2002.
- Frederickson H. George, Hart David K., “The Public Service and the Patriotism of Benevolence”, *Public Administration Review*, Vol. 45, No. 5, September–October 1985, стр. 547–553.
- Frederickson H. George, “Public Administration and Social Equity”, *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 2, March–April 1990, стр. 228–237.
- Frederickson H. George, “The Lineage of New Public Administration”, *Administration and Society*, Vol. 8, No. 2 August 1976, стр. 149–173.
- Gargan John J., “The Public Administration Community and the Search for Professionalism”, in: *Handbook of Public Administration* (eds. Rabin Jack, Hildreth W. Bartley, Miller Gerald J.), CRC Press, Boca Raton (FL), 2007, стр. 1125–1204.
- Guy Mary E., McCandless Sean A., “Social Equity: Its Legacy, Its Promise”, *Public Administration Review*, Vol. 72, Issue s1 (special issue in honor of H. George Frederickson), November–December 2012, стр. s5–s13.
- Hazard Jr. Geoffrey C., “Personal Values and Professional Ethics”, *Cleveland State Law Review*, Vol. 40, Issue 2, 1992, стр. 133–141.

- Jos Philip H., "Social Contract Theory: Implications for Professional Ethics", *American Review of Public Administration*, Vol. 36, No. 2, June 2006, стр. 139–155.
- Kolodny Niko, "Rule Over None I: What Justifies Democracy?", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 42, No. 3, 2014, стр. 195–229.
- Kolodny Niko, "Rule Over None II: Social Equality and the Justification of Democracy", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 42, No. 4, 2014, стр. 287–336.
- Li Zhuoyao, "The public conception of morality in John Rawls' political liberalism", *Ethics and Global Politics*, Vol. 9, Issue 1, 2016, Internet, www.tandfonline.com/doi/full/10.3402/egp.v9.28679, 12/03/2017.
- Mbiti John, *African Religions and Philosophies*, Doubleday and Company, New York, 1970.
- McCamy James L., "Responsiveness versus Efficiency in Public Service", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 292, "Bureaucracy and Democratic Government", March 1954, стр. 30–38.
- Menkiti Ifeanyi A., "Person and Community in African Traditional Thought", in: *African Philosophy: An Introduction* (ed. Richard A. Wright), University Press of America, Lanham (MD), 1984.
- Murphy Liam B., "Institutions and the Demands of Justice", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 27, Issue 4, October 1998, стр. 251–291.
- Norton David L., *Democracy and Moral Development: A Politics of Virtue*, University of California Press, Berkley and Los Angeles (CA), 1991.
- Rescher Nicholas, *Fairness: Theory & Practice of Distributive Justice*, Transaction Publishers, New Brunswick (NJ), 2002.
- Shafritz Jay M., Russell Edward W., Borick Christopher P., *Introducing Public Administration*, 6th Edition, Pearson Longman, New York, 2009.
- Svara James H., Brunet James R., "Social Equity Is a Pillar of Public Administration", *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 11, No. 3, July 2005, стр. 253–258.

Srdjan T. Korac

**CIVIL SERVANT FOR THE 21ST CENTURY:
TOWARDS A MODERN DAY INTERPRETATION
OF THE MOTTO "NOBLESSE OBLIGE"**

Resume

The paper deals with the necessity of reviving the social role of the 21st century civil servants based on the assumption that the idea of social justice becomes vital due to a decade-long recession caused by the uncritical pushing the neo-liberal model of social development as well as by the implementation of corporate and market tools in managing departmental policies – both in developed and transitional societies.

By insisting on turning a civil servant in vendors at public services' stall, the role of public administration in social development has been sidelined from the academic debate and practice, particularly in Serbia where the New Public Management model is applied inconsistently and often is regarded as fashionable. The departing point of the article is the hypothesis that the pragmatic worldview embedded in the New Public Management model reinforces a stance of moral indifference – or at best of a moral minimalism – and by doing that it neglects the communitarian rationale in justifying public policy outcome. Therefore, the article urges that the structural characteristics of the role of civil servants in achieving social justice has to become an important issue of concern of the academic discipline of public administration in Serbia, although the number of civil servants in position to significantly impact the social changes is relatively small, with an even smaller number of those who are willing to take an action. The author argues that the real technocratic superiority over citizens and greater ability of understanding properly the essence of the public interest create moral obligation for a civil servant to contribute through her/his professional performance to the social justice as the fundamental purpose of the life in a democratic political community. The author employs ancient aristocratic ideal contained in the motto of *noblesse oblige* as a reference point for the design of the 21st century civil servant profile summed up as an unwritten obligation of benevolent, attentive, honour, generous, and responsible behaviour of a high-ranking person to the other members of the community, especially to the lower and non-privileged social layers. The complex technocratic nature of state management emphasizes the specialist knowledge and skills that give civil servant a serious advantage over the majority of citizens in terms of informed debate on plausible policy alternatives to public problems. The author stresses that the operationalization of the concept of social justice in the public administration performance requires a transformation of the social purpose of the whole civil service as profession in accordance with modern interpretation of the aristocratic motto of *noblesse oblige*. The author concludes that strengthening professional integrity within the guild must be grounded on full respect for the communitarian rationale of public policy as the counterweight to the pragmatic worldview of New Public Management embodied in moral indifference to the existential need of citizens for their self-actualization within the political community.

Keywords: public administration, social justice, fairness, professional integrity, noblesse oblige

* Овај рад је примљен 09. маја 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.