

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

## **СПРОВОЂЕЊЕ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ: ПРИМЕР ПОЈЕДИНАЧНЕ ОДГОВОРНОСТИ**

### **Сажетак**

Рад анализира досадашње резултате текуће реформе јавне управе у Србији на плану уградње начела одговорности као једног од основних обележја концепта добре управе. Циљ анализе је процена квалитета механизма за утврђивање дисциплинске одговорности и кажњавање и заштиту узбуњивача. Полазна претпоставка је да ваљано осмишљена и доследно спроведена нормативна и институционална решења за установљавање одговорности као формативног принципа организације рада јавне управе стварају окружење погодно за морално исправно поступање јавних службеника. Важност овог истраживања огледа се у чињеници да једино приврженост одговорности сужава простор за појаву корупције и тако посредно подиже квалитет пружања јавних услуга, те осигурава спровођење јавних политика у складу са јавним интересом. На основу налаза спроведеног истраживања аутор закључује да постоје структурне препреке за стварање радног окружења у јавној управи погодног за доследно поштовање етичких стандарда. Аутор наглашава да одсуство механизма за заштиту узбуњивача представља најслабију тачку реформских мера предузетих у правцу јачања појединачне одговорности, те тиме делимично обесмишљава усвојене циљеве преображаја јавне управе у Србији у складу са узором постиндустријских демократија.

Кључне речи: добра управа, јавна управа, појединачна одговорност, дисциплина, кажњавање, узбуњивање, интегритет јавне службе, Србија.

Предуслов успеха демократије је добро обучена бирократија „која ужива добар глас и има традицију” (Јозеф Шумпетер, *Joseph Schumpeter*).<sup>1)</sup> Нажалост, јавна управа у Србији не ужива добар глас међу грађанима нити има континуирану демократску традицију. Напротив, реформа јавне управе налази се у доцњи због година проведених у „ратовима за југословенско наслеђе” и под међународним ембаргом током последње декаде минулог века, те услед неодлучног и недоследног преображаја институција политичког поретка након 2000. године. Гледано са становишта оптималног коришћења јавних ресурса, једино ваљано осмишљене реформске мере могу у разумном времену да омогуће Србији да колико толико сустигне постиндустријске земље, где се пружање јавних услуга у све већој мери дигитализује и аутоматизује применом нових технолошких достигнућа. Влада Републике Србије усвојила је 2004. године Стратегију реформе државне управе, а потом и два акциона плана (за раздобље 2004–2008. и 2009–2012), и тиме уобличила изградњу нормативног и институционалног оквира модерне јавне управе, превасходно усмерене на решавање горућих друштвених проблема и задовољење потреба грађана.

Стратегија као крајњи циљ реформе утврђује обезбеђење високог квалитета услуга грађанима и стварање државне управе која ће значајно доприносити економској стабилности и квалитету животног стандарда.<sup>2)</sup> Упркос видљивом побољшању у пружању појединих јавних услуга, домаћа јавна управа на свим нивоима власти трпи озбиљне критике јавности због великог броја откривених злоупотреба мотивисаних остварењем личне или приватне користи и честих пропуста који ометају нормалан живот грађана. Традиционална стереотипна представа типичног домаћег чиновника из комедија Бранислава Нушића и сатира Радоја Домановића додатно је појачана карикатуралним портретима осликаним у актуелној хумористичкој серији „Државни посао”, у продукцији Радио-телевизије Војводине. Реч је о негативном узору службеника чије се незнање, нестручност, алкавост, бахатост, незаинтересованост за поверен јавни посао и жеђ за политичким патронатом могу у крајњој линији свести на један заједнички именитељ – неодговорност.

Стварање деполитизоване, ефикасне и рационализоване јавне администрације нема смисла без упоредног учвршћивања од-

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

2) „Стратегија реформе државне управе у Републици Србији”, Влада Републике Србије, новембар 2004, [www.srbija.gov.rs/extfile/sr/45685/strategija\\_drzavna\\_uprava\\_cyr.zip](http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/45685/strategija_drzavna_uprava_cyr.zip), 06/06/2014.

говорности као једног од потпорних стубова интегритета јавне службе. Посматрано са становишта квалитета животног стандарда, снажнији интегритет осигурава пружање квалитетнијих јавних услуга, будући да смањује степен присуства корупције и других видова морално погрешног понашања у јавном сектору. Из перспективе успешног спровођења транзиционе реформе и приближавања чланству у Европској унији, интегритет пружа здраву институционалну основу за уградњу обимног *acquis communautaire*-а у домаће законодавство и спровођење наднационалних јавних политика. Ипак, и након читаве деценије спровођења реформских мера и даље су приметне структурне слабости у организацији и раду јавне управе. Прегледом извештаја Европске комисије објављених у раздобљу од 2005. до 2013. године, може се видети да су као најкрупнији недостаци препознати успорен и неравномеран корак реформе без подршке изабране власти на стратешком нивоу, политизација, вишак запослених, мањак квалификованих службеника, те да треба даље радити на унапређењу политике управљања људским ресурсима засноване на систему заслуга, јачању стручности, професионализма и одговорности јавних службеника.<sup>3)</sup> Последњи извештај објављен октобра 2013. године изнова упозорава на незнатан напредак у спровођењу реформе јавне управе у виду писања нове стратегије и пратећег акционог плана (за раздобље 2013–2016), поновног оснивања Савета за реформу државне управе који годинама уназад није активно руководио спровођењем Стратегије реформе државне управе и мера из Акционог плана, те даљег одлагања доношења закона о општем управном поступку и неусклађености закона о управним споровима са стандардима Европске уније у области судског надзора управних аката.<sup>4)</sup> Према мишљењу Европске комисије, реформу омета лош квалитет стратешког планирања и управљања јавном управом, док се запошљавање и напредовање одвијају нетранспарентно и нису засновани на начелу заслуга.<sup>5)</sup>

Будући да је радно окружење погодно за морално исправно поступање јавних службеника могуће изградити првенствено јачањем одговорности као организационог принципа јавне управе, у наредном одељку ћемо појам личне одговорности сагледати кроз

3) Годишњи извештаји Европске комисије доступни су на: [http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm).

4) “Serbia: 2013 Progress Report”, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2013) 700 final, 16 October 2013, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/brochures/serbia\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/serbia_2013.pdf), p. 8.

5) Исто, стр. 9.

његову тесну везу са концептом добре управе и етиком јавне службе.

## 1. ОДГОВОРНОСТ КАО „УГАОНИ КАМЕН” ДОБРЕ УПРАВЕ

Човек има одговорност, а не власт.  
*изрека северноамеричких домородаца*

Према класичним схватањима улоге бирократије у демократски устројеном политичком поретку, делотворност јавне управе осигурана је системом вредносно неутралних рационалних правила на којима почивају безлични односи између чиновника и грађана, односно индиферентност према индивидуалности чланова политичке заједнице.<sup>6)</sup> Пракса савремених постиндустријских полиархија истрајно сведочи да плод „неутралног” личног става јавног службеника не мора нужно да води ка хуманости и разумевању потреба чланова једне политичке заједнице. За јавну управу која систематски не понижава људе који од ње зависе, може се рећи да припада „пристојном друштву” (Авишај Маргалит).<sup>7)</sup> Остварење идеала пристојног друштва тесно је повезано са достизањем стандарда садржаних у концепту добре управе, који обухвата управљање јавним пословима засновано на владавини права, и то тако да буду осигурани транспарентност, одговорност, једнакост могућности и учешће свих заинтересованих друштвених актера, постизање консензуса, ефикасности и делотворности.<sup>8)</sup>

Концепт добре управе захтева много више од избегавања незаконитог деловања: јавни службеник мора да поседује јасну свест о томе да служи грађанима и брине се о јавном интересу. Службеник усвојене циљеве јавних политика мора да се остварује не било како,

6) Основна становишта у оквиру тзв. старе школе јавне управе (*Old Public Administration*) или традиционалног модела јавне управе погледати у: Max Weber, “Bureaucracy”, in: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Boston, 2007, pp. 43–48; Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, pp. 16–27; Frank J. Goodnow, “Politics and Administration”, pp. 28–30; Frederick W. Taylor, “Scientific Management”, pp. 36–38; Herbert Simon, “The Proverbs of Administration”, pp. 124–137; Dwight Waldo, “The Administrative State”, pp. 138–142. Сви текстови наведени су из хрестоматије: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, op. cit.; Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2003, pp. 17–32.

7) Авишај Маргалит, *Пристојно друштво*, Радио Б92, Београд, 1998, стр. 183. Аутор синтагмом „пристојно друштво” означава друштво у коме институције не понижавају људе.

8) “What is Good Governance?”, The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), 24 December 2006, [www.unescap.org/huset/gg/governance.htm](http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm), 03/06/2014.

већ искључиво на морално исправан начин. Реч је о старој и универзалној цивилизацијској тековини чији се трагови могу пронаћи још у петом веку пре Христа, када је кинески филозоф Конфуције разликовао „исправност” (*yi*) од „ћара” (*li*). Исправност је када у извесној ситуацији чинимо ствари ради њих самих, јер су то ствари које је морално исправно чинити; ако их појединац чини само из неке користи (ћара) тада, иако чини оно што треба, његов поступак није исправан.<sup>9)</sup> Јавни службеници могу да буду сјајни стручњаци или руководиоци и да, номинално посматрано, остварују постављене циљеве јавне политике, али ако то чине уз злоупотребу поверених јавних овлашћења онда њихово чињење није морално исправно. Одступање од етике у вођењу јавних послова не може се оправдати прагматизмом својственим остварењу нпр. пословних интереса у вођењу предузећа, јер они не морају нужно да буду подударни општем интересу.

У средишту идеје о доброј управи стоји интегритет, који се најсажетије може одредити као честитост јавног службеника у обављању поверених дужности тако да се служење јавном интересу и управљање ресурсима заједнице остваре на најбољи могући начин.<sup>10)</sup> У околностима великог броја разноликих одређења појма интегритета јавне управе, за потребе овог рада користећемо дефиницију која интегритет одређује као праксу обављања професионалних дужности проистеклих из поверене јавне службе у складу са јавним интересом, етичким кодексом и општим моралним нормама, те уз поштовање основних људских права и демократских начела.<sup>11)</sup>

Ниво привржености етичким стандардима условљен је збирним дејством више међусобно испреплетаних чинилаца, попут степена политизације, квалитета руковођења и управљања људским ресурсима, степеном транспарентности и делотворности механи-

9) Детаљније видети у: Фунг Ју-Лан, *Историја кинеске филозофије*, Нолит, Београд, 1992, стр. 55–56.

10) Реч интегритет потиче од латинске речи *integras* и означава неповређеност, чистоћу душе, часност, честитост и невиност (наведено према: Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980, стр. 352); Elia Armstrong, “Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues”, United Nations, August 2005, преузето са адресе <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>, pp. 1–2; Christoph Demmke, “Working Towards Common Elements in the Field of Ethics and Integrity”, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2004, [www.eupan.eu/files/repository/document/official\\_documents/43th\\_Meeting\\_of\\_Directors\\_General/HRWG\\_EIPA\\_study\\_Ethics&Integrity.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/document/official_documents/43th_Meeting_of_Directors_General/HRWG_EIPA_study_Ethics&Integrity.pdf), p. 16.

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

зама унутрашње и спољне контроле. У овом раду усредсредимо анализу само на механизме остваривања унутрашње контроле, које посредством утврђивања одговорности и кажњавања у значајној мери утичу на изградњу етичког радног окружења у јавној управи.

Сама идеја јавне службе утемељене на заштити и остварењу јавног интереса наговештава да одговорност у себи не садржи само одговор на питање шта је учињено, него и како је то учињено. Према мишљењу америчког теоретичара јавне управе Ерона Вилдавског (*Aaron Wildavsky*), у тумачењу одговорности другоразредно питање је колико квалитетно службеник постиже циљеве, а прворазредно – које циљеве је исправно одабрати за остварење.<sup>12)</sup> Стога је јавна служба најпре чин личне одговорности јер захтева усмеравање животне енергије, интелектуалних и других способности ка остварењу добробити за читаву политичку заједницу.

Делање у складу са јавним интересом није могуће без морално исправног просуђивања које узима у обзир и потребе и интересе других. Но, будући да је човек услед слабости воље склон да јавну службу пре схвати као моћ владања над онима који не обављају јавне послове, неопходно је поставити чврсте границе његовог делања. Једина поуздана гаранција да јавни службеник неће усвојити обрасце рђавог понашања као „нормалан” стил рада, јесу механизми одговорности засновани на захтевима етике дужности и етике врлине, будући да једино они могу да сузе простор за појаву корупције и тиме посредно подигну квалитет пружања јавних услуга, те осигурају обликовање и спровођење јавних политика и програма у складу са јавним интересима.

Због тога је циљ утврђивања одговорности у области рада јавне администрације да се установи да ли је, и ако јесте у којој мери, неки чиновник поступао у складу са јавним интересом, начелима демократије, владавине права, јавности, непристрасности, ефикасности, предвидљивости, те посвећености и отворености према грађанима, као и да ли је постигао добре резултате у раду.<sup>13)</sup> У темељу свих механизма стоје строго прописане, формалне про-

12) Aaron Wildavsky, “What Is Permissible So That This People May Survive?: Joseph the Administrator”, *PS: Political Science and Politics*, Vol. 22, No. 4, December 1989, p. 787.

13) Gerrit S. A. Dijkstra, “Civil Service Systems and Responsibility, Accountability and Performance: A Multi-dimensional Approach”, in: Jos C. N. Raadschelders, Theo A. J. Toonen, Frits M. Van der Meer (eds), *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*, Palgrave MacMillan, Basingstoke and New York, 2007, pp. 216–229; “European Principles for Public Administration”, *SIGMA Papers*, No. 27, November 1999, OECD & EU, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>, p. 12; James Svara, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, Jones and Bartlett Publishers, Sudbury (MA), 2007, pp. 28–35.

цедуре односно њихова сврха је да у крајњој линији осигурају да се службеници придржавају начела „управљање посредством права”, како би се ефикасно заштитили јавни интерес и права појединаца.<sup>14)</sup> Поступање у складу са уставом и законом темељно је начело деловања јавне управе и његово важење је изнад одговорности према надређеном, колегама или подређеном, као и изнад оданости политичкој странци на власти.<sup>15)</sup>

Према општеприхваћеним међународним стандардима усвојеним под окриљем Организације за економску сарадњу и развој (ОЕСД) и Савета Европе, за ваљано утврђивање личне одговорности у јавној управи неопходне су процедуре за надзор, пријављивање и истраживање случајева кршења правила кодекса понашања, те административне и дисциплинске мере које треба да обесхрабре нерегуларности.<sup>16)</sup>

## 2. КОНЦЕПТУАЛНЕ МАЊКАВОСТИ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ

Пре него што пређемо на анализу механизма за утврђивање одговорности у домаћој јавној управи, размотрићемо уочене концептуалне нејасноће које садржи Стратегија за реформу државне управе у погледу дефинисања одговорности јавних службеника. Судећи према ослањању на енглески израз *accountability for actions* када описује одговорност за сопствени рад као једну од основних обавеза јавног службеника, Стратегија заправо меша појмове спољне и личне одговорности.<sup>17)</sup> Појам спољне одговорности, који се у англоамеричкој теорији политичког система означава термином *accountability*, односи се на обавезу јавних институција да изабраним органима власти – а посредно, у крајњој инстанци грађанима – редовно полажу рачун за то како обављају професионалне дужности у повереном делокругу јавних послова.<sup>18)</sup> Дакле, овде је

14) “European Principles for Public Administration”, op. cit., pp. 12–13.

15) Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System — TI Source Book 2000*, Transparency International, Berlin, 2001, p. 179.

16) Упоредити: “Principles for Managing Ethics in the Public Service”, *PUMA Policy Brief*, No. 4, May 1998, Public Management Service, OECD, [www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf), p. 5; “Model code of conduct for public officials”, Appendix to Recommendation No. R (2000) 10, 11 May 2000, The Committee of Ministers of the Council of Europe, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf), p. 5.

17) „Стратегија реформе државне управе у Републици Србији”, op. cit., стр. 40

18) Опширније у: Dario Castiglione, “Accountability”, in: Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, First Volume, SAGE Publications, Thousand Oaks (CA), 2007, pp. 1–7; Милан



реч о обавези да се грађанима као носиоцима суверене власти објасни шта је нека јавна институција узето као организациона целина урадила (или пропустила да уради), или зашто је изабран један смер акције а не неки други.

Када је реч о одговорности јавних службеника за личне поступке, ту се мисли на појединачну одговорност која се у англо-америчкој академској литератури означава изразом *responsibility*. Појединачна (лична) одговорност обухвата субјективну, унутрашњу димензију способности и воље чиновника да као индивидуа извршава конкретне професионалне задатке проистекле из поверене јавне службе.<sup>19)</sup> Јавни службеник као делатник је морално одговоран за све своје добровољне радње: слободна воља иде скупа са свешћу о последичном деловању мисли и одлука, односно начињених избора о правцу (не)деловања. Само особа која је имала могућност да чини другачије, а није тако поступила, сматра се одговорном. Ако делатник предвиди као вероватне извесне штетне последице свога (не)чињења или одлучивања о (не)чињењу и, упркос томе, настави да поступа тако да настану те последице, онда су оне посредно намераване.<sup>20)</sup> Лична одговорност укључује аутономију делатника и његову способност да на основу сопствених увида сâм себе мотивише, надзире и уређује своје понашање, како би ускладио делање са моралним стандардима.<sup>21)</sup> Утолико се од јавног службеника очекује да као морално зрео појединац сâм прихвати моралне норме, без или пре употребе икакве спољне принуде и полагања рачуна неком спољном ауторитету. Самим чином избора јавне службе као професије чиновник суштински прихвата одговорност као пратиоца овлашћења и надлежности који су му поверени у оквиру радног места.

Јаз између лоших исхода деловања једне организације и добрих појединачних намера запослених, често присутан у пракси, као да намеће претпоставку да јавном службенику као индивидуи није могуће приписати одговорност за нешто што није била његова

Матић, „Одговорност”, у: Милан Матић (ред.), *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 773–779; Ендру Хејвуд, *Политика*, Клио, Београд, 2004, стр. 590, 725.

19) О природи личне одговорности погледати у: Мориц Шлик, „Када је човек одговоран” и Хари Г. Франкфурт, „Слобода воље и појам личности”, оба текста у: Петар Бојанић и Предраг Крстић (прир.), *Одговорност: индивидуална и колективна*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 173–196.

20) Џон Меки, *Етика*, Плато, Београд, 2004, стр. 209.

21) Thomas Bivins, “Responsibility and Accountability”, in: Kathy Fitzpatrick and Carolyn Bronstein (eds), *Ethics in Public Relations: Responsible Advocacy*, SAGE Publications, Thousand Oaks (CA), 2006, p. 22.



лична намера. Сложеност савремених процеса обликовања и спровођења јавних политика одиста може да наведе на погрешну поми-сао да се рађа проблем тачног утврђивања појединачне одговорности – тзв. проблем бројних руку (*many-hands problem*), јер је често тешко установити обим појединачног доприноса у настанку штетног исхода.<sup>22)</sup> Изнета аргументација опасна је зато што индивидуалну одговорност „распршује” подједнако на све чланове колектива, чиме ствара привид да нема конкретног носиоца одговорности па није ни могуће применити санкцију. Сама идеја одговорности као вољног чина морално зрелог појединца тиме се нарушава. Везе учесника у ланцу одлучивања са нежељеним резултатима се замагљују, што постепено и неприметно код јавних службеника изазива „етичко слепило”. На опасне последице етичког слепила упозорава британски професор филозофије Дерек Парфит (Derek Parfit) тврђењом да је појединачна радња лоша, чак иако не може да нанесе штету другоме, уколико представља део низа радњи које заједничким дејством могу да произведу штету за друге – будући да данас одлука појединца погађа далеко већи број људи него што је био случај пре сто и више година.<sup>23)</sup>

Наведени разлози указују да појединачна одговорност представља један од потпорних стубова интегритета јавне управе, те стога реформске мере морају да буду првенствено усмерене на њено јачање унутар самог административног апарата. Спољна одговорност јавне управе као дела извршне гране власти никако није мање важна, него је њена сврха да буде додатан подстрек или коректив за јавне службенике да поступају у складу са прописима и етичким стандардима.

Концептуалне мањкавости су присутне и у уставном и законском оквиру. Премда јамчи право грађана да управљају јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавну службу и на јавне функције (члан 53), Устав Србије нигде не помиње изричито право на добру управу.<sup>24)</sup> Будући је реч о новом али општеприхваћеном грађанском праву, чини се да није смела да се пропусти прилика да се право на добру управу уведе у највиши правни акт, посебно имајући у виду политичку и процедуралну сложеност промене уставних одредби. Основна мањкавост концептуалне природе садржана у законодавству је, на први поглед, само термино-

22) James Svava, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., p. 37.

23) Денис Ф. Томпсон, *Политичка етика и јавна служба*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 72.

24) „Устав Републике Србије”, *Службени гласник РС*, бр. 83/2006.

лошка и садржана је у употреби двеју синтагми – *државна управа* и *државни службеник*.<sup>25)</sup> Мисаона инерција твораца нацрта закона вероватно условљена наслеђем некадашњег реалсоцијалистичког поретка, у којем је држава заиста била једини актер политичког живота, одудара од концепта демократски уређене политичке заједнице и добре управе. Управа (администрација) и њени службеници никако не могу бити *државни*, зато што не служе држави него грађанима и требало би да искључиво делују сходно јавном интересу (општем добру). Уставна „потврда” атрибута *државни* могла би да наведе чиновнике – макар подсвесно – на погрешан закључак да су они превасходно дужни да раде за интересе владајуће елите, а не за јавни интерес. Теорија и пракса модерних демократских поредака указује на закономерност према којој владајућа елита често покушава да приватне интересе заодене плаштом „државности” и наводне бриге за све грађане, па партикуларно дефинисан *државни* интерес не мора нужно да се подудара са општим интересом већине. Због тога уставотворац и законодавац нису смели да начине „терминолошки” превид, већ је у текст требало увести општеприхваћене синтагме *јавна управа* и *јавни службеник*.

### 3. ДИСЦИПЛИНСКО КАЖЊАВАЊЕ

Човек који живи без дисциплине умире без части.  
*исландска изрека*

Дисциплина има важан симболички значај у свакој организацији, па и у јавној управи, јер оснажује доследно поштовање етичких стандарда обављања јавних послова, подупире прихватање заједничких норми и вредности и одржава опажање да је јавна управа место где се прекршиоци позивају на одговорност.<sup>26)</sup> Етимолошки гледано, дисциплина (лат. *disciplina*) означава ред, поредак, стег.<sup>27)</sup> Израз дисциплина је у савремени речник друштвених наука и административне праксе доспео преко средњовековних западноевропских списа, где је носио више значења: 1) упутство, учење, настава; 2) војна обука; 3) кажњавање праћено покајањем;

25) Стратегија реформе државне управе чак садржи језичку и појмовну грешку јер енглеску синтагму *civil servants* нетачно преводи са „државни службеници” („Стратегија реформе државне управе у Републици Србији”, *op. cit.*, стр. 44).

26) Terry Lamboo, Karin Lasthuizen and Leo W.J.C. Huberts, “How to encourage ethical behavior: the impact of police leadership on police officers taking gratuities”, in: Leo W.J.C. Huberts, Jeroen Maesschalck and Carole Jurkiewicz (eds), *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers*, Edward Elgar Publishing, Northampton (MA), 2008, p. 162.

27) Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, *op. cit.*, стр. 233.

4) поступање које исправља или кажњава; и 5) исправно понашање стечено обуком.<sup>28)</sup> Значењске наслаге речи *дисциплина* и данас су примењиве у контексту организације јавне управе, а могу се сажети у тумачењу дисциплине као склопа мера усмерених на подстицање прекршиоца да казну схвати као учење кроз властите грешке, вољно интернализује етичке стандарде и тиме поправи будуће поступање.

Основна законска обавеза домаћег јавног службеника је да поверене дужности обавља објективно, непристрасно, стручно и искључиво у складу са Уставом, законом и другим прописима.<sup>29)</sup> У овом попису чини се да је изостала веома важна законска обавеза јавног службеника – коју је законодавац можда сматрао имплицитном па је због тога није унео у текст – а то је да делује и у складу са *јавним интересима*. Наведена формулација је део општеприхваћених међународних стандарда и њена уградња у законе је значајна, јер чиновнику пружа етичку оријентацију за деловање чак и када важећи прописи или одлуке руководиоца нису подударни циљу постизања општег добра.<sup>30)</sup> То се може видети на примеру уређења обавезе послушности надређеном, према којој службеник мора да спроведе налог претпостављеног руководиоца, чак и када оправдано сматра да је нерегуларан или сумња да ће произвести озбиљне тешкоће. Према члану 18 Закона о државним службеницима, службеник је дужан да изврши усмени налог претпостављеног, изузев кад сматра да је налог супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету, што саопштава претпостављеном. Налог који претпостављени понови у писменом облику јавни службеник је дужан да изврши.

Наведено решење је сагласно међународним стандардима, осим изузетка који се односи на ситуацију када би извршењем налога надређеног били прекршени безбедносни стандарди.<sup>31)</sup> Упркос неспорним разлозима у прилог очувања хијерархијског ланца руковођења, чини се да овакво нормативно решење не узима довољно у обзир чињеницу да се бројна одступања од стандарда етике јавне управе појављују у свакодневном раду управо у међупростору правно и морално дозвољеног поступања, што значи да понашање које посредно или непосредно штети јавним интереси-

28) [www.etymonline.com/index.php?term=discipline&allowed\\_in\\_frame=0](http://www.etymonline.com/index.php?term=discipline&allowed_in_frame=0).

29) „Закон о државним службеницима”, чланови 5 и 6, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005.

30) Упоредити са: “Model code of conduct for public officials”, Article 5, op. cit., p. 4; “Principles for Managing Ethics in the Public Service”, op. cit., p. 3.

31) Упоредити са: “Model code of conduct for public officials”, Article 12 — “Reporting”, op. cit., p. 5; “Principles for Managing Ethics in the Public Service”, op. cit., p. 4.

ма не мора да буде нормама нужно дефинисано као противправно. Национална стратегија за борбу против корупције даје препоруку да се створе претпоставке за заштиту јавних службеника који одбију извршавање противзаконитих налога претпостављених.<sup>32)</sup>

Дисциплински поступак покреће руководица, на сопствену иницијативу или на предлог лица које је претпостављено јавном службенику. Дисциплински поступак покреће се писменим закључком који се доставља јавном службенику, а поступак води и о дисциплинској одговорности одлучује руководица или трочлана дисциплинска комисија којој он може да пренесе овлашћења. У усменој расправи јавни службеник излаже одбрану, лично или преко заступника, а може да достави и писмену одбрану. При избору и одмеравању дисциплинске казне води се рачуна о степену одговорности државног службеника, тежини последица повреде дужности и субјективним и објективним околностима под којима је повреда дужности извршена. Јавни службеник има право на жалбени поступак, премда жалба не одлаже извршење решења. Жалбена комисија дужна је да о жалби одлучи у року од пет дана од дана пријема жалбе, иначе се сматра да је жалба одбијена. Описана нормативна решења су у значајној мери усклађена са преовлађујућим схватањима у теорији јавне управе, међународним стандардима и добром праксом развијених земаља.<sup>33)</sup>

Сврха дисциплинског кажњавања не сме да буде понижавања или ниподаштавање личности и стручних и професионалних квалитета прекршиоца, него његово враћање на пут морално исправног обављања поверених јавних послова.<sup>34)</sup> Опште начело дисциплинског кажњавања извире из једног од темељних начела остварења правде – начела сразмерности, које налаже да се дисциплинска казна разумно одмери према тежини почињеног прекршаја, узимајући у обзир све околности у којима је почињен прекршај, као и положај у хијерархији, дужности и претходно понашање прекршиоца. Сврха примене начела сразмерности је да спречи злоупотребе овлашћења руководица у одмеравању дисциплинских мера у виду недоследног и пристрасног поступања према различитим прекршиоцима. Закон о државним службеницима предвиђа

32) „Одлука о утврђивању Националне стратегије за борбу против корупције”, *Службени гласник РС*, бр. 82/2005.

33) Упоредну анализу нормативних решења у погледу уређења дисциплинског поступка опширније видети у: Срђан Кораћ, „Етичка димензија јавне управе”, докторска дисертација, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2013, стр. 297–338.

34) Jerome B. McKinney and Lawrence C. Howard, *Public Administration: Balancing Power and Accountability*, Praeger, Westport (CT), 1998, p. 243.

новчани одбитак од месечне плате за лакше дисциплинске прекршаје, док је за теже повреде радних дужности предвиђен распон санкција од вишемесечног смањења плате за 20 до 30 одсто, преко забране напредовања до престанка радног односа (члан 110). Нормирана политика дисциплинског кажњавања сагласна је начелу сразмерности, али је законодавац пропустио да степене казне непосредно повеже са појединим видовима дисциплинских прекршаја, чиме би се избегле евентуалне злоупотребе које би могле да проистекну из пристрасног одмеравања казне у различитим случајевима. Будући да казне нису јасно доведене у везу са одређеним видовима етичких прекршаја, добар учинак у правцу подршке морално исправном поступању јавних службеника мало је вероватан.<sup>35)</sup> Домаћа нормативна решења су мањкава и на плану обезбеђења конструктивне димензије дисциплинског кажњавања, јер не предвиђају могућност да се прекршилац упути на етичко саветовање и да се систематично прати његов будући професионални рад.

Службеник против кога је покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези с радом или дисциплински поступак због теже повреде дужности може да се удаљи са радног места до окончања кривичног, односно дисциплинског поступка ако би његово присуство на раду штетило интересу државног органа или ометало вођење дисциплинског поступка.<sup>36)</sup> Подвлачимо да „лабава” формулација наведене законске одредбе није добра за искорењивање вишедеценијске волонтаристичке традиције у примени прописа и раду јавне администрације. Одредба је требало да пропише *обавезу* а не *могућност* удаљавања са радног места.

Са становишта успостављања и очувања интегритета јавне управе необично је решење према којем се коначна изречена дисциплинска казна брише из кадровске евиденције ако службенику не буде изречена нова дисциплинска казна у наредне две године од изречене дисциплинске казне за лакшу повреду дужности, или у наредне четири године од изречене дисциплинске казне за тежу повреду дужности (члан 119). Није јасан разлог својеврсног „чашћавања” недисциплинованог службеника за којег је утврђено да

---

35) Више погледати у: Dennis P. Wittmer, “Developing a Behavioral Model for Ethical Decision Making in Organizations: Conceptual and Empirical Research”, in: H. George Frederickson and Richard K. Ghere (eds), *Ethics in Public Management*, M. E. Sharpe, Armonk (NY), 2005, p. 61. У појединим земљама, попут САД, упутства којима се ближе дају смернице за ваљано спровођење дисциплинске политике садрже степенуван преглед прекршаја и одговарајућих казних мера, па службеници могу унапред да се упознају са потенцијалним последицама морално погрешног поступања.

36) „Закон о државним службеницима”, члан 116 став 1, ор. cit.

је прекршио етичке стандарде. Пошто јавни службеник напредује на хијерархијској лествици на основу знања, способности и радног учинка, онда је логично да његов радни досије садржи детаљан преглед и попис како успеха тако и начињених грешака. Брисање из евиденције тек нема оправдања у случају тежих повреда дужности у које, према слову Закона, спадају незаконито деловање, злоупотребе овлашћења, сукоб интереса, проневера итд. Службеник који почини тежак дисциплински прекршај мора бити у дужем времену под надзором претпостављеног како би се утврдило да ли је поправио понашање, а не да аутоматским протоком неког периода буде „аболиран”.

Још је мање оправдано решење садржано у члану 78 Закона о државним службеницима, према којем се службеник разрешава са положаја ако му радни однос престане због осуде на казну затвора од најмање шест месеци. У околностима када судови практикују благу казнену политику постоји вероватноћа да чиновник буде осуђен на казну мању од шест месеци затвора за кривично дело које има релативно велику друштвену опасност – нпр. кривично дело везано за дечију порнографију или продаја мање количине наркотика. Такав чиновник онда не би био разрешен положаја. Уопштено говорећи, чини се да је чињење било каквог кривичног дела неспојиво са обављањем јавне службе, па је ово решење у супротности са етиком јавне управе. Такође је са становишта заштите и јачања интегритета недопустиво нормативно решење према којем се јавни службеник разрешава са положаја ако му два пута, али не узастопно, коначним решењем буде одређена оцена „не задовољава”. Није јасно зашто службеника не би требало разрешити са положаја већ код давања прве негативне оцене. Устав Србије чланом 53 јамчи право грађана да под једнаким условима ступају у јавну службу, па се чини да „опраштање” негативних оцена рада омета часне грађане да у јавној управи замене појединце којима јавни интерес није водиља у професионалном деловању.

#### **4. УЗБУЊИВАЧИ У СРБИЈИ: ПОШТЕЊЕ БЕЗ ЗАШТИТЕ?**

Неопходан предуслов за ефикасно утврђивање појединачне одговорности ради очувања интегритета јавне управе је заштита „узбуњивача” или „дувача у пиштаљку” (енг. *whistleblower*), односно службеника који одлучи да пријави злоупотребе или грешке претпостављеног или колеге које могу да нашkode јавном интересу.

су.<sup>37)</sup> Вођен осећањем оданости организационом делу јавне администрације у којем ради, службеник настоји да се уочени етички проблем разреши унутар колектива обавештавањем надлежних руководиоца. Само када подношење притужбе не уроди плодом, односно када руководиоца одлучи да не предузме мере за решавање пријављеног проблема, стиче се разлог за узбуњивање органа спољне контроле, представника владе, парламента, медија или читаве јавности.<sup>38)</sup> Шире схваћено, узбуњивање обухвата и одбијање чиновника да учествује у радњама које садрже елементе кршења прописа и етичких стандарда, сведочење на суђењу и достављање информације о злоупотребама у јавној управи медијима.<sup>39)</sup> Према стандардима етичког поступања у јавној управи општеприхваћеним на глобалном плану, сваки службеник од којег неко од претпостављених или колега затражи да поступи на незаконит, неисправан или неетичан начин у примени поверених јавних овлашћења требало би да то пријави одговарајућем државном органу.<sup>40)</sup>

Досадашње штетне последице одсуства механизма заштите часних јавних службеника најбоље илуструје случај бившег грађевинског инспектора из градске управе Новог Сада Зорана Јовановића, који је након спроведеног дисциплинског поступка добио отказ јер је одбио да потпише лажно сачињену документацију.<sup>41)</sup> У марту 2009. године Општински суд у Новом Саду одбацио је тужбени захтев Јовановића за повратак на посао као неоснован, са образложењем да је учинио повреду радне обавезе јер није поступио по налогу свог руководиоца. Пресуда је супротна међународним стандардима и показује забрињавајући степен неразумевања улоге судства као крајње инстанце у заштити елементарних људских права. Реалсоцијалистичким виђењем чиновника као „по-

---

37) О узбуњивању видети више у: Александар Фатић, „’Дување у пиштаљку’”, у: Добривоје Радовановић и Александра Булатовић (прир.), *Корупција*, Центар за менаџмент и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2005, стр. 311–327; Дејан Миленковић, *Јавна управа: одабране теме*, Факултет политичких наука и Чигоја, Београд, 2013, стр. 346–349.

38) Denis L. Dresang, *Public Personnel Management and Public Policy*, Longman, New York et al., 2002, p. 47.

39) James Svava, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., p. 116.

40) “Model code of conduct for public officials”, op. cit., p. 5.

41) Јовановић је као поступајући грађевински инспектор одбио да прихвати лажно сачињену документацију, на основу које је бивша начелница Градске управе за инспекцијске послове из градског буџета извршила исплату без законског основа. Опширније о случају погледати у: Дарко Шпер, „Седам година се суди са Градом због незаконитог отказа”, *Радио 021*, 28. јануар 2011, [www.021.rs/Novi-Sad/Vesti/Sedam-godina-se-sudi-sa-Gradom-zbog-nezakonitog-otkaza.html](http://www.021.rs/Novi-Sad/Vesti/Sedam-godina-se-sudi-sa-Gradom-zbog-nezakonitog-otkaza.html), 20/05/2014.



слушника” власти се морално проблематичном судском праксом додатно слаби ионако крхки интегритет домаћих јавних служби. Боље је прошао асистент Зоран Чворовић, који је разоткрио корупцијски ланац на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу и због тога остао без посла, али је ипак судском одлуком враћен у радни однос.<sup>42)</sup>

Група Савета Европе против корупције (GRECO) скренула је 2010. године пажњу републичкој влади да предузете законске мере чине само почетни корак у ваљаној заштити јавних службеника који у доброј намери пријављују сумњу у постојање корупције.<sup>43)</sup> Упркос међународним стандардима и нормативној пракси развијених земаља, домаће законодавство још увек не уређује свеобухватно и детаљно механизам узбуњивања, већ се ово питање површно помиње у два закона. Члан 112 Закона о државним службеницима каже да јавни службеник „који сазна за учињену повреду дужности из радног односа може руководиоцу да поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка”. Изменама и допунама Закона усвојеним 2009. године, уведена је обавеза за руководиоца и јавног службеника да писмено обавесте непосредно претпостављеног ако обављањем радних задатака сазнају да је почињено дело корупције у организационом делу у којем су запослени; од дана подношења писменог обавештења пријављивачи уживају заштиту.<sup>44)</sup>

Корак напред начињен је Законом о агенцији за борбу против корупције, који чланом 56 прописује да јавни службеник који у доброј намери пријави корупцију или основану сумњу у постојање корупције у организационом делу јавне управе у којем је запослен, не може због тога да трпи штетне последице.<sup>45)</sup> Агенција за борбу против корупције донела је 2011. године Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, како би детаљније уредила поступак пријаве корупције и механизам заштите узбуњивача.<sup>46)</sup> Упркос томе, могућности Агенције да узбуњивачима обезбеди ваљану

42) З. Радовановић, „Асистент Зоран Чворовић истеран са Правног факултета у Крагујевцу”, *Данас*, 25. август 2010, [www.danas.rs/danasrs/drustvo/asistent\\_zoran\\_cvorovic\\_istegan\\_sa\\_pravnog\\_fakulteta\\_u\\_kragujevcu\\_55.html?news\\_id=197855](http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/asistent_zoran_cvorovic_istegan_sa_pravnog_fakulteta_u_kragujevcu_55.html?news_id=197855), 10/04/2014.

43) „Додатни извештај о усклађености за Републику Србију”, Greco RC-I/II (2008) 1E Addendum, GRECO, 11. јун 2010, [www.acas.rs/images/stories/Greco\\_Final\\_Addendum.pdf](http://www.acas.rs/images/stories/Greco_Final_Addendum.pdf), стр. 9–10.

44) „Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима”, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.

45) „Закон о агенцији за борбу против корупције”, члан 56, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010 и 66/2011.

46) „Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију”, *Службени гласник РС*, бр. 56/2011.

заштиту битно су сужене. Прво што Агенција може да учини када је узбуњивач обавести да трпи штетне последице је да захтева од руководиоца организационог дела јавне управе у којој дувач у питању ради да поднесе извештај о поступању према узбуњивачу или да докаже да поступање није повезано са пријавом корупције. Уколико узбуњивач настави да трпи штетне последице, друга мера која стоји на располагању Агенцији је објављивање назива организационог дела на посебној годишњој листи.<sup>47)</sup> Мало је вероватно да мера објављивања може сама по себи да одврати корумпираног руководиоца од намере да дâ отказ часном службенику, поготово зато што заштита прекршених права узбуњивача остаје препуштена иначе дисфункционалном судству. Поред тога, Агенција нема ни надлежност да самостално истражује околности наведене у поднетим пријавама случајева корупције, већ је приморана да се ослања на спору сарадњу са полицијом и тужилаштвом који у досадашњој пракси често игноришу захтеве Агенције.<sup>48)</sup>

Доношење закона о заштити узбуњивача је у више наврата одлагано, што сведочи о одсуству политичке воље да се додатно подупре учвршћивање механизма за утврђивање појединачне одговорности у јавном сектору. Сада је нацрт закона сачињен и налази се у фази јавне расправе, али је већ изазвао контроверзе међу стручњацима и организацијама грађанског друштва које се боре против корупције. Судаћи према коментарима страних стручњака за област заштите узбуњивача, нацрт садржи бројне недостатке у виду одступања од међународних стандарда и добре праксе развијених земаља који би, уколико не буду уклоњени, могли да у значајној мери обесмисле сврху доношења самог закона.<sup>49)</sup>

Будући да не постоји ефикасан механизам заштите од дисциплинског или кривичног гоњења које може настати услед освете откривених починилаца, мала је вероватноћа да ће домаћи службеник поступати савесно и одлучити да открије нерегуларност. У прилог томе говори податак да се за две године свега неколико јавних службеника из републичке администрације јавило Агенцији за борбу против корупције са захтевом да им се одобри статус узбуњивача.<sup>50)</sup> У околностима када је ризик од освете корумпираног

---

47) Исто, члан 14.

48) „Извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2012. годину”, 28. март 2013, Агенција за борбу против корупције Републике Србије, [www.acas.rs/images/stories/Agencija\\_-\\_Izvestaj\\_o\\_radu\\_2012\\_-\\_28-03-2013.pdf](http://www.acas.rs/images/stories/Agencija_-_Izvestaj_o_radu_2012_-_28-03-2013.pdf), стр. 38.

49) Коментари на нацрт закона су доступни на интернет презентацији Министарства правде: [www.mpravde.gov.rs/files/Komentari%20medjunarodnih%20eksperata.zip](http://www.mpravde.gov.rs/files/Komentari%20medjunarodnih%20eksperata.zip).

50) Информација добијена на упит од Агенције за борбу против корупције.

колеге или одмазде надређеног руководиоца веома висок, тешко да ће запослени скупити храброст да упозори на nanoшење штете јавном интересу. Страх води у ћутање и невољно толерисање незаконитости, што на дужи рок смањује радну мотивацију.

## **5. ЈАЧАЊЕ ОДГОВОРНОСТИ: ПУТ КА ЧАСНОЈ ЈАВНОЈ СЛУЖБИ**

Анализа уградње начела одговорности као једног од темељних претпоставки остварења идеала добре управе и осигурања интегритета јавних службеника показује да су прописи који уређују ову област у Србији претежно усаглашени са међународним стандардима, али остављају могућност за благу казнену политику која тешко може да подстакне приврженост етичким стандардима. Механизам дисциплинског кажњавања је осмишљен тако да осликава сталност јавне службе, али у исто време онемогућава ефикасно кажњавање и удаљавање са радног места службеника који низом ситних прекршаја дугорочно могу да наруше јавни интерес. Механизам не препознаје значај недоличног и незаконитог понашања службеника у приватном животу за углед јавне управе. Недовршен механизам пријављивања кршења етичких стандарда и заштите узбуњивача додатно подрива иначе мањкаву политику дисциплинског кажњавања. Описано стање ствари отвара слободан простор за појаву више проблема.

Одсуство примене дисциплинског поступка и трпељив став према кршењу етичких стандарда може да буде део стратегије „куповине” прећутне сагласности колектива за крупне видове морално погрешног понашања руководилачког слоја. У таквим околностима запослени могу да буду неми сведоци или прећутни учесници корупцијске праксе челних људи колектива, а дисциплински поступак супротно првобитној намени постаје оруђе за ућуткивање или уклањање „непослушних” службеника којима част не дозвољава да се уклопе у корупцијску игру. Благо санкционисање службеника са лошим учинком рада или морално спорним начином поступања дугорочно води демотивисању већине службеника који часно обављају посао, што значајно умањује учинак читаве организационе јединице.

Слично је са праксом изрицања дисциплинских казни. Ако се сви откривени и процесуирани прекршаји етичког кодекса и лошег радног учинка кажњавају само најблажом и најстрожом мером, онда се могу у питање довести способност или искреност намере

руководиоца да се стара о етичкој равни радног окружења које му је поверено. Кажњавањем само најтежих прекршаја и подвођењем прекршаја средње тежине под најблажу дисциплинску меру уводи се релативистички приступ у бављењу етичким проблемима. Службеницима се шаље морално погрешан знак да могу да поступају неморално, под условом да пазе да не претерају. На тај начин се дугорочно подрива сврха утврђивања личне одговорности и ствара радни амбијент где се пажљиво и доследно етичко расуђивање појављује као непотребно „бреме” на плећима јавног службеника.

Појединачна одговорност као потпорни стуб интегритета јавне управе тешко да може да буде сврсисходна без дисциплинског поступка за делотворно утврђивање кршења етичких стандарда и неиспуњавање радне норме и изрицање одговарајућих казних мера. Неодговорно обављање поверених јавних послова противно је моралном захтеву за испуњавање дужности обухваћених концептом добре управе, који се идејно ослања на старо гесло „племство обавезује” (*noblesse oblige*). Јавни службеници са slabим осећањем „витешке” одговорности тешко да ће стремити унапређењу друштвене правде и бризи за друге. Мало је вероватно да лоше осмишљени механизми за утврђивање дисциплинске одговорности и кажњавање могу да одгаје јавне службенике пуне човекољубља и других хвале вредних карактерних особина, који ће суграђанима бити узор грађанске храбрости.

## ЛИТЕРАТУРА

- Armstrong, Elia, “Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues”, United Nations, August 2005, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>.
- Bivins, Thomas, “Responsibility and Accountability”, in: Kathy Fitzpatrick and Carolyn Bronstein (eds), *Ethics in Public Relations: Responsible Advocacy*, SAGE Publications, Thousand Oaks (CA), 2006.
- Wildavsky, Aaron, “What Is Permissible So That This People May Survive?: Joseph the Administrator”, *PS: Political Science and Politics*, Vol. 22, No. 4, December 1989.
- Wittmer, Dennis P., “Developing a Behavioral Model for Ethical Decision Making in Organizations: Conceptual and Empirical Research”, in: H. George Frederickson and Richard K. Ghore (eds), *Ethics in Public Management*, M. E. Sharpe, Armonk (NY), 2005.
- Demmke, Christoph, “Working Towards Common Elements in the Field of Ethics and Integrity”, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2004, [www.eupan.eu/files/repository/document/official\\_documents/43th\\_Meeting\\_of\\_Directors\\_General/HRWG\\_EIPA\\_study\\_Ethics&Integrity.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/document/official_documents/43th_Meeting_of_Directors_General/HRWG_EIPA_study_Ethics&Integrity.pdf).

- Dijkstra, Gerrit S. A., "Civil Service Systems and Responsibility, Accountability and Performance: A Multi-dimensional Approach", in: Jos C. N. Raadschelders, Theo A. J. Toonen, Frits M. Van der Meer (eds), *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*, Palgrave MacMillan, Basingstoke and New York, 2007.
- Dresang, Denis L., *Public Personnel Management and Public Policy*, Longman, New York et al., 2002.
- „Додатни извештај о усклађености за Републику Србију”, Greco RC-I/II (2008) 1E Addendum, GRECO, 11. јун 2010, [www.acas.rs/images/stories/Greco\\_Final\\_Addendum.pdf](http://www.acas.rs/images/stories/Greco_Final_Addendum.pdf).
- “European Principles for Public Administration”, *SIGMA Papers*, No. 27, November 1999, OECD & EU, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>.
- „Закон о агенцији за борбу против корупције”, члан 56, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010 и 66/2011.
- „Закон о државним службеницима”, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005.
- „Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима”, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.
- „Извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2012. годину”, 28. март 2013, Агенција за борбу против корупције Републике Србије, [www.acas.rs/images/stories/Agencija\\_-\\_Izvestaj\\_o\\_radu\\_2012\\_-\\_28-03-2013.pdf](http://www.acas.rs/images/stories/Agencija_-_Izvestaj_o_radu_2012_-_28-03-2013.pdf).
- Ју-Лан, Фунг, *Историја кинеске филозофије*, Нолит, Београд, 1992.
- Кораћ, Срђан, „Етичка димензија јавне управе”, докторска дисертација, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2013.
- Кораћ, Срђан, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.
- Lambo, Terry, Lasthuizen, Karin, and Leo, Huberts W.J.C., “How to encourage ethical behavior: the impact of police leadership on police officers taking gratuities”, in: Leo W.J.C. Huberts, Jeroen Maesschalck and Carole Jurkiewicz (eds), *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers*, Edward Elgar Publishing, Northampton (MA), 2008.
- Маргалит, Авишај, *Пристојно друштво*, Радио Б92, Београд, 1998.
- Магић, Милан, „Одговорност”, у: Милан Магић (ред.), *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993.
- McKinney, Jerome V., and Howard, Lawrence C., *Public Administration: Balancing Power and Accountability*, Praeger, Westport (CT), 1998.
- Меки, Џон, *Етика*, Плато, Београд, 2004.
- Миленковић, Дејан, *Јавна управа: одабране теме*, Факултет политичких наука и Чигоја, Београд, 2013.
- “Model code of conduct for public officials”, Appendix to Recommendation No. R (2000) 10, 11 May 2000, The Committee of Ministers of the Council of Europe, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).
- „Одлука о утврђивању Националне стратегије за борбу против корупције”, *Службени гласник РС*, бр. 82/2005.
- Pope, Jeremy, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System: TI Source Book 2000*, Transparency International, Berlin, 2001.
- „Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију”, *Службени гласник РС*, бр. 56/2011.

- “Principles for Managing Ethics in the Public Service”, *PUMA Policy Brief*, No. 4, May 1998, Public Management Service, OECD, [www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf).
- “Serbia: 2013 Progress Report”, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2013) 700 final, 16 October 2013, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/brochures/serbia\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/serbia_2013.pdf).
- Shafritz, Jay M., and Hyde, Albert C. (eds), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Boston, 2007. Hughes, Owen E., *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2003.
- „Стратегија реформе државне управе у Републици Србији”, Влада Републике Србије, новембар 2004, [www.srbija.gov.rs/extfile/sr/45685/strategija\\_drzavna\\_uprava\\_sug.zip](http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/45685/strategija_drzavna_uprava_sug.zip).
- Svara, James, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, Jones and Bartlett Publishers, Sudbury (MA), 2007.
- Томпсон, Денис Ф., *Политичка етика и јавна служба*, Службени гласник, Београд, 2007.
- „Устав Републике Србије”, *Службени гласник РС*, бр. 83/2006.
- Фатић, Александар, „’Дување у пиштаљку’”, у: Добривоје Радовановић и Александра Булатовић (прир.), *Корупција*, Центар за менаџмент и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2005.
- Франкфурт, Хари Г., „Слобода воље и појам личности”, у: Петар Бојанић и Предраг Крстић (прир.), *Одговорност: индивидуална и колективна*, Службени гласник, Београд, 2008.
- Хејвуд, Ендру, *Политика*, Клио, Београд, 2004.
- Castiglione, Dario, “Accountability”, in: Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, First Volume, SAGE Publications, Thousand Oaks (CA), 2007.
- Шлик, Мориц, „Када је човек одговоран?”, у: Петар Бојанић и Предраг Крстић (прир.), *Одговорност: индивидуална и колективна*, Службени гласник, Београд, 2008.

## Srdjan Korac

### PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN SERBIA: THE CASE OF RESPONSIBILITY

#### Resume

The paper analyses results of the ongoing public administration reform in Serbia with a view to embedding the principle of responsibility as a fundamental trait of the concept of good administration. The goal of this analysis is to evaluate the quality of disciplinary proceedings, and disciplinary actions, as well as the quality of protection mechanisms for “whistleblowers”. The author examines whether both the normative and institutional requirements are properly being developed and embodied in practice, and whether there are any potential structural constraints that may undermine responsible performance of public

servants. The departing point of the analysis is hypothesis which maintains that well conceived and consistently implemented normative and institutional framework for embedding responsibility as an organising principle of public administration create the working environment that supports morally right behaviour of public servants.

Performance based on high ethical standards minimises corruption practices in the public sector, and thus indirectly increases the quality of public services, and provides the design and implementation of public policies in accordance with public interest. In the long run, morally right actions of public servants essentially contribute to the realisation of the concept of good governance and human and civil rights, which all together build public trust in the institutions of political system. Hence, a critical examination is to reveal whether both the normative and institutional requirements are properly being developed and embodied in practice, and whether there are any potential structural constraints that may undermine full ethical compliance.

The context in which responsibility is to be enhanced in Serbian public administration is far more difficult than in the post-industrial polyarchies, primarily due to deep rooted administrative tradition inherited from the previous authoritarian regime, with the mind-set insensitive to moral thinking in decision making process. International standards are largely incorporated into the domestic legal and institutional framework, but the legislation is still incomplete, and contains a number of legal gaps and imprecise provisions. Building a work environment in public administration favourable to the responsible performance of daily assignments is being hampered by the high degree of politicisation of the public administration managers, poor human resources management and the slow eradication of the culture of secrecy.

It is unlikely that the survival of the administrative tradition that is so insensitive to ethics may ensure strict compliance with job duties in the long-term perspective. The author emphasizes that the lack of the mechanism for protection of whistleblowers is the weakest spot of the current reform policy aimed at creating depoliticised, professional, accountable, and responsible public administration. Due to such circumstances, the majority of Serbian public servants are not able to carry out a tremendous and complex task of meeting the EU standards, so as to Serbia will become — at least technically — ready for full membership.

Key words: good administration, public administration, responsibility, discipline, penal policy, whistleblowing, public service integrity, Serbia.

---

\* Овај рад је примљен 25. јула 2014. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 03. септембра 2014. године.