

*Веран Ж. Станчетић\**

*Факултет за европске правно-политичке студије, Универзитет Едуконс  
Нови Сад*

## **ЕТИКА У ПОЛИТИЦИ И ЈАВНОЈ УПРАВИ – ЗНАЧАЈ И ПАРАДИГМЕ ЕТИКЕ ЈАВНОГ СЕКТОРА**

### **Сажетак**

*Предмет овог рада је етика јавног сектора односно место и значај етике у политици и управи. Актуелизовано је питање нормативног и стварног у политици те извесна дискрепанција између декларативне политике и реалних резултата. Отворено је и питање да ли је за етички садржај погодна начелна или тзв. висока политика или пак њен извршни аспект тј. управа. Сходно томе треба дати и одговор на питање ко је гарант етике у јавном сектору, изабрана власт или професионална управа. Током развоја јавне управе одговори на ова питања су различити, у зависности од владајуће парадигме. Стога су у раду представљене парадигме етике јавног сектора од краја 19. века до данашњих дана. Циљ рада је да се на основу упознавања методолошких приступа и различитих парадигми идентификују могући концепти етике јавног сектора као и могућности њихове имплементације у пракси. У раду доминира методолошки приступ карактеристичан за науку о јавној управи и студије јавних политика. Феномен етике јавног сектора је обрађен уз коришћење дихотомије политика-управа.*

*Кључне речи: етика, политика, управа, јавни сектор, јавни службеници, функционери*

---

\* Ванредни професор

Јавни или друштвени проблеми са којима се суочавамо (од јавне безбедности до незапослености или гломазне бирократије) настају из, начелно говорећи, две ситуације. Једна ситуација је када друштво односно управитељи не препознају проблем на прави начин те немају довољно информација и знања да га реше. Друга ситуација је када управитељи истински не желе да реше проблем. Ова друга ситуација је непосредно везана за питање морала односно етике у јавном сектору.<sup>1</sup> Савремени филозофи разликују три групе етичких теорија. Прва су метаетичке теорије које истражују фундаментална питања етичких начела (порекло морала, универзалне истине). Други сегмент чини нормативна етика која се фокусира на практична питања која проишлазе из моралних стандарда, који регулишу добро понашање. Трећа група је примењена етика која се бави специфичним и контроверзним питањима као што су абортус, еутаназија, права животиња и сл. Студије примењене етике имплементирају идеје и теорије општих етичких студија које са баве добрим и исправним понашањем на специфичне околности и проблеме неке професије или струке. Сходно овој подели етика јавног сектора се сматра граном практичне или примењене етике.<sup>2</sup>

## 1. ЕТИКА И ПОЛИТИКА

Кад је реч о политикологији и политичкој теорији, она у извесном смислу садржи контрадикторност по питању односа етике и политике. Са једне стране друштвена заједница је базирана на консензусу и заједничком добру а изабрани представници се старају о добру свих и одлучују у име оних који су их изабрали.<sup>3</sup> Али у исто време политика се одређује као поље или сфера борбе за моћ<sup>4</sup>. Кључне категорије данас у политици су ипак моћ

- 1) Стриктно говорећи етика и морал нису синоними. Може се рећи да је морал предмет а етика научна и/или филозофска дисциплина која проучава морал. Реч етика потиче од старе грчке речи *ethos* што значи обичај. У време старе Грчке морал је везиван за појмове добра и врлине а данас више за дужности и људска права. У историји филозофије, највећи допринос етици дали су: Сократ, Платон, Аристотел, Кант и Мил.
- 2) Гордана Марчетић, „Етички кодекси и етика јавних службеника“, *Хрватска и компаративна јавна управа*, Институт за јавну управу, Загреб, бр. 2, 2013, стр. 502.
- 3) По плуралистичком и републиканском схватању политике. Више: Слободан Самарцић, „Политика“ у: *Енциклопедија политичке културе*, (приредили: Милан Матић, Милан Подунавца), Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 882-884.
- 4) „Политика – било да је разумевана у свом прастаром, античком значењу као друго име (Конфуције) за организовани заједнички живот људи, или, пак у савременом значењу

и интерес, а освајање власти једна од главних полуга за стицање, очување или повећање моћи. Међутим, политика није одувек сагледавана у контексту ових категорија. У доба антике Аристотел је изједначавао политику и етику. До разлаза политике и етике или боље речено „протеривања“ морала из политике долази у време Макијавелија. Ипак око ових квалификација треба бити опрезан јер Макијавели својим делима није „протерао“ морал из политике већ ју је посматрао на методолошки другачији начин. Наиме, посматрао је и објашњавао политику онаквом каква јесте а не каква би требало да буде. Из разлике нормативног (како би требало бити) и реалног (како јесте) могао би се извести закључак да је понашање у политици увек било мање-више у складу са истом – људском природом.

И новији приступи објашњавању политичких појава и процеса остављају мало простора за етику. Последњих деценија је популарна теорија јавног избора.<sup>5</sup> Реч је о дисциплини или боље речено методу односно начину објашњавања политике применом економских категорија. Једна од основних поставки ове теорије је да се људи у политици понашају слично или чак исто као и у сфери економије. На активност их покреће лична корист (ма у ком облику она била). Као што произвођач не производи из алтруизма и жеље да други уживају у његовом производу већ првенствено због профита, тако се и у политичку активност улази да би се зарадио „профит“ односно нека корист. Ипак, без обзира на мотив произвођача он остварује извесну општу корист (снабдевеност тржишта, могућност потрошача да куповином те робе задовољи своје потребе). Сходно томе се може посматрати и општа корист од политичара. Ова, задњих деценија веома популарна теорија (или боље речено метод) добро описује мотиве и понашање у политици онаквим какви јесу, док питања морала и етике остају углавном ван интересовања овог приступа.

Дакле, закључимо, када је реч о односу морала и политике тада се углавном кроз трактате и општа места указује на то каква би политика требало да буде. Када је реч о реалној политици и анализама базираним на теорији јавног избора стиче се утисак

---

као подручје борбе за власт и политичку доминацију (Ј. Ђорђевић)...“ Милан Матић, Милан Подунавац, *Политички систем*, ФПН и Чигоја, Београд, 1997, стр. 15.

5) Један од утемељивача ове дисциплине је амерички економиста и нобеловац Џејмс Бјукенен. Осим теорије јавног избора као веома близак (неки сматрају и подударан) појам је и конституционална економија. На сличним основама се развила и теорија игара која се бави рационалним понашањем актера у ситуацији када је одлука једног актера детерминирана понашањем других. Ове дисциплине су последњих деценија све заступљеније на престижним светским универзитетима.

да сфера „чисте“ политике није погодно тло за етику. Да ли се ипак оно што је нормативно и пожељно може уопште уградити у политичку праксу? Ако је мало простора за морал у сфери опште политике, да ли се нешто више може учинити у процесном тј. њеном извршном аспекту, наиме у сфери јавне управе и управљања?

## 2. ЕТИКА И ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ

Да би се дао одговор на горе постављено питање треба кратко указати на методолошку деобу и разликовање две сфере у јавном сектору: сфере политике и сфере јавне управе (односно администрације). Ова деоба, касније оспорена, датира из времена Вудроа Вилсона који је и њен творац. Вилсон, осим што је био познат као амерички председник, сматра се и оснивачем науке о јавној управи. Темеље ове дисциплине је изнео у свом делу Студије управе (*The Study of Administration*) објављеном 1887. године у познатом академском часопису *Political Science Quarterly*.<sup>6</sup> У овом тексту који се сматра пионирским за науку о јавној управи, Вилсон је описује као академску дисциплину и истиче да је приоритет политичких наука да се усредсреди на овај битан сегмент извршне власти. Међу бројним питањима које је поставио било је и како помирити појам демократије (народне воље) и системских правила која нису и не могу увек бити у сагласности са вољом већине. Као одговор је понудио разликовање две сфере: политика (*politics*) и управа (*administration*)? Под политиком је подразумевао одлуке власти (коју бирају грађани) а под управом старање о реализацији тих одлука али без уплитања политике. Сматрао је да су у вези закона осим питања његове садржине важна и питања његовог администрирања те доследно и правично спровођење. Дакле, управу је посматрао као сферу одвојену од политике, али је истицао да службеник није пасивни елемент у спровођењу воље политичара већ да такође битно утиче на крајње исходе неке одлуке.

Након објављивања овог дела, током целог 20. века и касније до данашњих дана одржане су бројне конференције и објављен је велики број књига, а јавна управа је прошла кроз неколико развојних фаза.<sup>7</sup>

6) Woodrow Wilson, „The Study of Administration“, *Political Science Quarterly*, Columbia University, New York, June 1887, pp. 197-222. Текст је доступан на: <http://www.heritage.org/initiatives/first-principles/primary-sources/woodrow-wilson-on-administration>, приступљено 24.06.2016.

7) У науци о јавној управи идентификују се следеће фазе: од 1887. до 1926. период класичне дихотомije политика-управа, од 1927 до 1937. је фаза POSDCORB периода, од

Оно што све време еволуције јавне управе константно постоји јесу принципи јавне управе. Данас се сматра да је за јавну управу важно пет принципа који се означавају као 5Е. То су економичност, ефективност, ефикасност, етика и социјална правда (енгл. *equity*). Дакле, етичност представља један од „носећих стубова“ јавне управе. Ипак, питање етике у јавној управи није увек сматрано важним у оној мери као што је то данас случај. То је зависило од научне парадигме и методолошког приступа управи.

### 3. ПАРАДИГМЕ ЕТИКЕ ЈАВНОГ СЕКТОРА – ИСТОРИЈСКИ ПРЕГЛЕД

Када се погледа развој јавне управе, од Вилсоновог времена до данашњих дана, као и питање јавне етике, могу се констатовати два темељна питања или дилеме. На основу њих се може говорити о различитим фазама односа етике и јавне управе. Прва дилема или питање се односи на релевантност етике у јавној управи. Дуго времена је владало мишљење по коме управа само спроводи одлуке те да је дужност службеника да примењују закон и правила институције у којој раде. Отуда, сматрало се, рђави поступци или резултати управе произилазе из лоших организација или правила. Сходно томе владало је уверење да етика нарочито индивидуална није релевантна за јавну управу.<sup>8</sup> По другом становишту (јавна) етика јесте важна за добру функционисање управе. Али отвара се ново тј. друго питање или дилема. Ко је субјект етике јавног сектора – да ли појединци или организације? Осим ова два основна питања још је неколико других попут: ко ја гарант етичких норми (изабрани политичари, службеници или неко трећи), или шта је садржина етике јавног сектора, односно шта значи понашати се у складу са етиком јавног сектора?

У зависности од значаја и одговора на ова питања, током протеклих век и по, могу се идентификовати различите парадигме етике јавног сектора.

У САД од зачетка јавне управе као научне дисциплине могуће је идентификовати неколико фаза или парадигми. Њихов преглед је дат и у раду *Етички трендови америчкој власти у 20*

---

1938. до 1947. фаза бихејвиористичког изазова, од 1948. до 1970. фаза кризе идентитета науке о јавној управи и фаза нове јавне управе од 1971. Више о фазама развоје јавне управе и науке о јавној управи у: Веран Станчевић, *Реформа јавне управе – ка новој јавној управи*, ФПН и Чигоја штампа, Београд, 2015, стр. 25-38.

8) Напомена: ово не значи да се није обраћала пажња на етику службеника али се она сводила на општа правила и норме у свакодневном раду као што су учтивост, поштење, посвећеност послу и сл.

веку, професора са Колумбија универзитета<sup>9</sup>. Иако је реч пре свега о етици јавног сектора у САД, ове парадигме су имале утицаја и на Европу. Без обзира за који континент је релевантнији овај приказ парадигми, важнији је општи увид у различите концепције и могуће приступе и опсервације феномена етике у јавном управљању.

Прва, временски најдужа фаза траје у периоду од настанка јавне управе као дисциплине па све до краја шездесетих односно почетка седамдесетих година 20. века када настаје концепт Нове јавне управе (НЈУ). Репери за јавну управу у првој фази развоја у САД али и целом свету дали су већ помињано дело Вудроа Вилсона (1887), али и усвајање тзв. Пендлетон Акта<sup>10</sup>. Овим актом уведени су основни принципи система јавне службе, који су произашли из моралистичког духа Америке тога доба. Осим тога акт је био и реакција на злоупотребе дотадашњег *spoil* система те бројне случајеве корупције и конфликта интереса.<sup>11</sup> Циљ је био да се власт учини ефикаснијом а кључни механизми да се то оствари били су: *merit* постављање, напредовање на основу конкуренција и заслуга, нагласак на неутралности администрације у примени закона и приврженост хијерархијској структури процеса одлучивања. Ову реформу јавне службе (учињену Пендлетон Актом) Вилсон је означио као моралну припрему за оно што још треба да уследи (...“*moral preparation for what is to follow*“: Willson, 1887). Већ помињана дихотомија политика-управа је знатно детерминирала и схватање места и улоге етике у јавном сектору.

У првих неколико деценија 20. века настали су бројни етички кодекси за професионалне асоцијације чији су чланови радили у јавном сектору. Међу њима, најпознатији је био етички кодекс Међународне асоцијације градских менаџера (*International City*

9) Steven Cohen, William B. Eimicke, “Trends in 20th Century United States Government Ethics”, *International Journal of Organization Theory and Behavior*, PrAcademics Press, USA, Vol. 3, No 3 & 4, 2000, pp. 571-597.

10) Закон о реформи јавне службе (engl. *Pendleton Civil Service Reform Act*) је усвојен још 1883. године. Пун назив закона је: *An act to regulate and improve the civil service of the United States*, а неформални назив Пендлетон, потиче од презимена конгресмена који је био највећи спонзор и заступник овог закона. Њиме је на федералном нивоу уведено правило да запослени у сектору власти добијају плате на основу залагања а не политичких припадности и заслуга (увођење мерит службеничког система). Ово је била прва већа реформа система јавног сектора који је претходно озваничен 1871. године. У деценијама 20. века наставило се обликовање службеничког система.

11) *Spoil* систем или систем плена карактерише добијање службе у јавној управи, не на основу конкуренција и стручности (што је карактеристика *merit* система), већ као награде за извршене политичке услуге (најчешће током кампање), при чему је главна квалификација службеника лојалност партији.

*Managers Association* – ICMA) из 1924. године. Овај кодекс је упућивао своје члановима да имају етички одговорност да буду квалификовани за оно што раде, да ме слуша личним интересима, истицао је вредновање запослених на основу мерит система, као и принципе части, интегритета, услужности и друштвене одговорности.<sup>12</sup>

Значај овог етичког кодекса је у томе што су његови главни елементи преузимају и рефлектовани у бројним другим кодексима значајним за функционисање власти. У тим кодексима навођени су и: непристрасност, поштење, учтивост и интегритет. Такође, често помињани су и лојалност влади САД, обавеза чувања тајни и заштита јавне имовине. Осим тога истицани је и значај економичности, ефикасности и ефективности.

Али оно што је битно поменути јесте схватање „природе“ америчког система власти. Све до шездесетих година 20. века власт је схватана битно другачије него у каснијем периоду. До тада она је посматрана као механизам који промовише етичке изборе.<sup>13</sup> По мишљењу тадашњих реформатора демократија је служила томе да минимизује утицај појединачних односно партијалних интереса на општи или јавни интерес. А ово се постигало кроз слободне изборе. По овом моделу размишљања грађани бирају доносиоце одлука а они будући од њих (грађана) изабрани, њима су и одговорни. Дакле, изабрани доносиоци одлука (односно политичари у власти) су људи који су овлашћени да доносе одлуке у име грађана. Те одлуке треба доследно спроводити. Стога су јавне агенције (и уопште организације власти и јавне управе) имале бити хијерархијски уређене те подређене и одговорне изабраним политичарима. Ово је и централна теорема „велике демократије“ коју је у истоименој књизи (*Big Democracy*) популаризовао *Paul H. Applebey* (професор и теоретичар јавне управе) и његови следбеници.

Да би се правилно схватио значај и улога етике у овим годинама важно је истаћи и схватање по коме потенцијалне претње друштву не долазе од лоших људи односно појединаца већ од слабих или лоших институција<sup>14</sup>. Ипак, то не значи да није било истицања личних моралних квалитета и пожељних понашања.

12) *ICMA Code Of Ethics With Guidelines*, доступно на интернету: [http://icma.org/en/Page/72/The\\_ICMA\\_Code\\_of\\_Ethics\\_with\\_Guidelines](http://icma.org/en/Page/72/The_ICMA_Code_of_Ethics_with_Guidelines), приступљено: 30.06.2016.

13) Stephen K. Bailey, "Ethics and the Public Service," in: *Public Administration and Democracy*, (ed. Roscoe Marin) Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 1965; pp. 283-298, према: Cohen, Eimicke, исто.

14) Исто, стр. 283.

Међутим, сматрало се да су ово пожељне особине администратора у опхођењу са другим људима и обављању свакодневног посла, али да лоши или добри ефекти зависе пре свега од организације институција а не појединаца који у њој раде.

У деценијама након Другог светског рата у пракси постепено долази до превазилажење дихотомије политика-управа. Политика и управљање се услед бројних промена (индустријска и технолошка револуција) у окружењу мењају, а политичари од некада реалних доносиоца одлука постају све чешће потраживачи политика из различитих области. Због све снажнијег утицаја професије и бројних професионалних асоцијација али и менаџерског покрета у САД, основни етички принципи су постали, не толико изневерени или злоупотребљени већ напросто превазиђени. Заправо надјачала је корпоративна и професионална перспектива над јавним интересом. Против овог су били *Paul Appleby* и његови следбеници који су опомињали да није пожељна ситуација у којој експерти уместо да доприносе и служе заправо владају („*to put experts on the top rather than on tap*“)<sup>15</sup>.

Крај шездесетих година представља и крај једне моралне парадигме у јавном сектору. До тада се још увек сматрало да лична – приватна етика није адекватна за јавне одлуке, те да су професије у бити анти-владине. Сматрало се да су политика и администрација најбољи протектори јавне етике, ако функционишу отворено и транспарентно. Веровало се и да је веома важно широко образовање које осим компетентности и стручности треба да обезбеди и врлину како би се превазишле опасности сегментације и уски погледи професионалне специјализације.

Друга фаза развоја етике у јавном сектору почиње седамдесетих година прошлог века, када долази до радикалног заокрета у укупном схватању јавне управе. Промена и „нова филозофија“ није дошла случајно ни спонтано већ као одговор на нова времена и изазове. Након Другог светског рата у САД је дошло до наглог просперитета (два аута у свакој гаражи), интензивне (суб)урбанизације али и појаве нових (суб)култура као што је рокенрол. Али био је то и период бурних и великих догађаја као што су: хладни рат, свемирски програм, покрети за људска права, атентати на председника Кенедија и Мартина Лутера Кинга, рат у Вијетнаму и крвави антиратни протести. Бројни друштвени изазови су поткопали поверење Американаца у своју владу и принципе који

---

15) Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, Oxford University Press, 1968, p. 213.

су до тада били доминантни. Поставило се питање да ли је власт уопште способна да обезбеди механизме којима може да управља поштено и мирно.

У таквом контексту се појављује књига 1971. године под називом *Ка новој јавној управи*<sup>16</sup>. То је означило нову еру у развоју јавне управе, али и радикално другачију филозофију јавне етике. Најпре, вишедеценијску представу о дихотомији политика-управа нови теоретичари су прогласили превазиђеном и „демантованом“ од стране реалности. Оспорили су и дотадашњу приврженост принципима економичности и ефикасности сматрајући их „општим местима“ и непотпуним концептима будући да нису постојали универзално прихваћени објективни стандарди перформанси. Такође је одбачен и принцип неутралности администрације и уместо тока прокламовано је да је администратор односно службеник најпре одговоран пред самим собом. У слободнијој интерпретацији може се рећи да је то је представљало позив службенику да реагује када је очигледно да организација у којој ради продукује штету или нешто неправедно, а не да слепо спроводи директиве. Нова јавна управа је охрабривала јавне службенике али и грађане да истичу своје сопствене тј. личне вредности у јавној арени. Ово је произилазило из идеологије индивидуализма и захтева за више демократичности по којој појединац најбоље зна шта је његов интерес, шта је за њега добро и да за то треба да се бори. Ово је битно другачије од претходног периода у коме је сматрано да је појединац чином гласања поверио своје представнику да се у име њега бори за општи интерес. Сходно овоме у парадигми Нове јавне управе службеницима је сугерисано да користе своје личне етичке кодексе (или боље речено назоре) и расуђивање у свом послу. Настанак ове, индивидуалистичке концепције јавне етике био је подстакнут бројним аферама попут Вотергејта, као и другим скандалима и етичким срозавањима Никсонове администрације. Из ових догађаја је произишао и један, данас важан и ефективан начин контроле јавне управе и власти а то је феномен узбуњивача (енгл. *whistle blower*). Заправо афера Вотергејт је и откривена захваљујући узбуњивачу о чему се у раније није много знало.

---

16) Frank Marini, *Towards a new Public Administration*, Chandler, New York, 1971. Овоме је претходила конференција 1967. године у Филаделфији под називом: Теорија и пракса јавне управе – предмет, циљеви и методи, у организацији Америчке академије политичких и друштвених наука. Многи закључци ове конференције су уграђени у поменути књигу која се сматра весником нове фазе.

Укратко, концепт Нове јавне управе је „наглавачке“ поставио принципе из претходног периода. Сада се веровало да изабрани званичници (политичари) и они које они постављају представљају главну претњу етичкој власти. Са друге стране су етички супериорнији јавни службеници који су стручни за питања јавних политика и они су најбоља гаранција да ће грађани имати добру и часну владу. Да би се службеницима у што већој мери омогућило да обављају своју дужност и послове, инсистирало је да управа буде што ближе грађанима те су постали значајни процеси децентрализације, контроле од стране заједнице и партиципација (укључивање грађана у процес доношења одлука). У овој фази се потенцирала слобода информација, заштита узбуњивача и генерално настојање да се ограничи контрола и патронат извршне власти над администрацијом. У основи за ова опредељења лежало је веће поверење у етичко расуђивање јавних службеника него у изабране извршне шефове и легислативу.

Избор Роналда Регана и раст конзервативизма у САД је допринео јачању неповерења према влади. Реганисти су заступали идеју о смањивању опсега односно надлежности власти. У њихово време била је актуелна фраза „власт је проблем и треба је се отарасити“. Ипак теоретичари Нове јавне управе су видели у ослањању на професионалне вредности и етику професионалних јавних службеника најбољи начин да се власт (влада) очува као часна. И баш као што су бројне друштвене промене шездесетих довеле до Нове јавне управе и индивидуалистичке етике, политичке силе Реганове револуције учиниле су да професионалци у јавном сектору поново преиспитају фундаментална уверења око сврхе владе и концепта власти. Ово поновно преиспитивање током и крајем осамдесетих година подстакло је интересовање за неке концепте из касног 19. века (период настанка јавне управе) када се јавни сектор развијао као одговор или брана од злоупотреба парцијалних група и непожељних ефеката тржишне економије.

Као посебна или трећа фаза може се идентификовати период Реганове администрације. Током осамдесетих година поново је владао принцип етичке неутралности службеника. То је у пракси значило да службеник треба да следи директиве и принципе организације а не своје личне етичке погледе.<sup>17</sup> А те принципе па

17) Принцип неутралности службеника и јавне управе имао је бар два практична недостатка. Прво, ма колико били детаљни закони, кодекси, директиве и сл., јавни службеник се суочава свакодневно са разним ситуацијама које се не уклапају у калупе и које

тима и морални садржај одређују изабрани званичници односно политичари као и они које они постављају на функције. Дакле, нема личне одговорности већ само одговорности организације као целине. Ова „нова-стара“ одређења у знатној мери представљају враћање традиционалним поставкама из периода пре НЈУ, пре свега због незадовољства дотадашњим постигнућима

Током ових година дошло је до пораста броја постављених функционера – политичара у управној грани власти. Они су инсистирали на етичкој неутралности управе али и на њеној сталној контроли. Међутим та контрола (од стране политичара) се у пракси манифестовала као стална претња приватизацијама, смањењем овлашћења, те као отпор расту плата и осталих бенефиција јавних службеника. Али управо у том периоду је дошло и до великих скандала и криза за које су били одговорни управо политичари (функционери) а не *merit* јавни службеници. Како су се сва дотадашња решења показала недовољно успешним настављена је потрага за новим и савршенијим моделима.

Четврта фаза етике јавног сектора се везује за почетак деведесетих година када се појавила утицајна књига аутора Осборна и Геблера, о предузетничкој власти<sup>18</sup>. Са овом књигом настаје и нови талас или парадигма о предузетничкој власти. Основна промена у односу на Реганово време је да је систем власти лош и да га треба унапредити и то првенствено уграђивањем предузетничких механизма и принципа у рад власти. Подсетимо се, реганисти су заступали идеју да је власт сама по себи проблем и да је решење приватизација. Друга велика карактеристика овог концепта јесте фокусирање на резултате власти и управе а не норме и процедуре. Ова два аутора су подвукла значај морала и етике у јавној управи али су одбацили претходну моралну концепцију неутралности. Такође су и против праксе сталне контроле односно инспекција управе од стране политичара јер сматрају да се показало да су у коруптивним радњама учествовали за-

---

захтевају расуђивање о конкретној ситуацији а не пуку примену системског решења. Друго, није било предвиђених механизма да се чује глас службеника, шта он мисли о организацији управе или како да реагује када се суочи са притисцима да делује мимо етичких начела.

- 18) Реч је о књизи Редизајнирање владе (енгл. *Reinventing government*). Овај покрет или реформски правац постаје популаран након објављивања истоимене књиге са поднасловом „Како предузетнички дух пренети у јавни сектор“. Већ из самог наслова књиге намеће се чињеница да они не заступају идеју о повлачењу владе већ идеју о активној али предузетнички активној влади (власти). David Osborne, Ted Gaebler, *Reinventing Government – How to entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Penguin group, New York, 1993.

право политичари а не службеници. Осим тога ако су трошкови контроле високи упитно је да ли таква контрола има смисла? Бројни прописи и стална контрола могу створити систем власти у коме је корупција минимализована али је тиме онда и смањен простор за ефективно. Због тога они предлажу да је најбоље решење власт окренута ка резултатима (управљање путем резултата). По рецепту двојице аутора фокусираност на резултате, а не на правила и улоге јесте најбољи начин да се рад власти учини бољим и етичнијим. Они одбацују морални принцип из друге фазе (фазе нове јавне управе) по коме јавни службеници могу слободно да уграђују своје личне погледе, вредности па и интересе у доношење и реализацију политика, јер се у пракси показало да ово води ароганцији бирократије и њеном удаљавању од јавног интереса грађана.

Овим, анализа места и значаја етике у јавном сектору није исцрпљена. Током деведесетих година као и почетком 21. века, до данашњих дана, појављују се нови концепти који су углавном критика претходне парадигме. Тако, на пример, у књизи Дух јавне управе, америчког аутора Џорџа Фредерексона критикује се етичка парадигма карактеристична за предузетничку власт, нарочито њен сегмент који се односи на јавно предузетништво. Уместо предузетничког духа, Фредериксон истиче да у језгру јавне управе треба да обитавају вредности као што су приврженост закону, част, професионализам, лични морал и оданост уставу.<sup>19</sup> Овај аутор види везу између корупције у јавном сектору и неетичког понашања са једне стране и предузетничког модела власти са друге стране. Осим Фредерексона сличног мишљења су и Томас и Синтиа Линч (*Thomas and Cynthia Lynch*) који говоре и пишу о постмодерним вредностима јавне управе тј. јавног менаџмента.<sup>20</sup> По њиховом виђењу у САД пред крај 20. века у, како је називају, постмодерној теорији јавне управе вредности су релативне и њихов значај или приоритизација се успоставља политичким процесом (или једноставније речено одлучује се о томе шта је морално или не, као и о многим другим практичним питањима, без „оностраног“ порекла морала и етике). Са друге стране истичу да су већина Американаца верници, те да је за њих

19) George H. Frederickson, *The Spirit of Public Administration*, San Francisco: Jossey Bass, 1997, p. 161.

20) Thomas D. Lynch & Cynthia E. Lynch. „The Increasing Importance of Values and Ethics in New Public Management,” presented at *The Speyer Workshop on The Political and Judicial Implications of Public Management*, Speyer, Germany, October 15-17, 1997, према: Cohen, Eimicke, исто.

прикладан морал који произилази из вере. Они заступају идеју да етика јавног сектора не може бити ситуациона и ствар нечије одлуке већ да треба да буде заснована на духовној мудрости те се залажу за увођење широког спектра религијске мудрости и вредности у јавну управу. Због својих залагања, често се заступници ових идеја (попут Фредериксона и Линч) означавају као заговорници спиритуалистичке концепције етике јавног сектора.

\*\*\*

На крају, након актуелизације питања значајних за етику јавног сектора и представљања етичких концепата кроз историју, могу се констатовати два кључна питања или дилеме. Различите фазе или парадигме описане у овом раду разликују се управо због другачијих одговора на ова питања. Једно од њих јесте питање гаранта етичких начела у јавном сектору. Да ли су гарант етике јавног сектора изабрани политичари, службеници, или неко трећи? Друго велико питање и дилема је да ли је за јавни сектор адекватна лична етика или организациона (колективно-пословна) етика, односно да ли рђави ефекти долазе од лоших институција или лоших људи?

### ЛИТЕРАТУРА

- Марчетић, Гордана, „Етички кодекси и етика јавних службеника“, *Хрватска и компаративна јавна управа*, Институт за јавну управу, Загреб, бр. 2, 2013.
- Матић, Милан, Милан Подунавац, *Политички систем*, ФПН и Чигоја, Београд, 1997.
- Самарџић, Слободан, „Политика“ у: *Енциклопедија политичке културе*, (приредили: Милан Матић, Милан Подунавац), Савремена администрација, Београд, 1993.
- Станчетић, Веран, *Реформа јавне управе – ка новој јавној управи*, ФПН и Чигоја штампа, Београд, 2015.
- Bailey, Stephen K., “Ethics and the Public Service,” in: *Public Administration and Democracy*, (ed. Roscoe Marin) Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 1965.
- Cohen, Steven, William B. Eimicke, „Trends in 20th Century United States Government Ethichs“, *International Journal of Organization Theory and Behavior*, PrAcademics Press, USA, Vol. 3, No. 3 & 4, 2000, pp. 571-597.

- Frederickson, George H., *The Spirit of Public Administration*, San Francisco: Jossey Bass, 1997.
- *ICMA Code of Ethics With Guidelines*, [http://icma.org/en/Page/72/The\\_ICMA\\_Code\\_of\\_Ethics\\_with\\_Guidelines](http://icma.org/en/Page/72/The_ICMA_Code_of_Ethics_with_Guidelines),
- Lynch, Thomas D. & Cynthia E. Lynch. „The Increasing Importance of Values and Ethics in New Public Management,“ presented at *The Speyer Workshop on The Political and Judicial Implications of Public Management*, Speyer, Germany, October 15-17, 1997.
- Marini, Frank, *Towards a new Public Administration*, Chandler, New York, 1971.
- Mosher, Frederick C., *Democracy and the Public Service*, Oxford University Press, 1968.
- Osborne, David, Ted Gaebler, *Reinventing Government – How to entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Penguin group, New York, 1993.
- *Pendleton Civil Service Reform Act - An act to regulate and improve the civil service of the United States*, January 16, 1883.
- Wilson, Woodrow, „The Study of Administration“, *Political Science Quarterly*, Columbia University, New York, June 1887.

*Veran Stancetic*

## *ETHICS IN POLITICS AND PUBLIC ADMINISTRATION – THE IMPORTANCE AND PARADIGMS OF PUBLIC ETHICS*

### **Resume**

*The subject of this work is the ethic of the public sector and the role and importance of ethics in politics and administration. The paper presents the paradigm of ethics of the public sector since the late 19th century to the present day. The aim of this work is to identify possible concepts of ethics in public sector and the success of their implementation in practice, based on the introduction of methodological approaches and different paradigms. The work is dominated by a distinctive methodological approach to the science of public administration and public policy studies. Therefore, the phenomenon of public ethics is elaborated using policy-administration*

*dichotomy. Before presenting the developmental phases an analysis of the relationships between terms of politics and administration is given, as well as the importance of ethics in these fields.*

*After that the question, the place and the role of ethics in politics is set. Some theoretical contradictions between the definition of politics as a struggle for power on the one hand and the necessity of applying ethical principles on the other hand have been pointed out. A possible solution may be hiding in distinguishing general policy from its implementation (the difference between politics and administration). One of the main dilemmas of public sector ethics is the question of who the guarantor of the public ethics is - elected politicians, administrators, or someone else? Another big question or dilemma is whether wicked effects come from bad institutions or bad people? In other words the question is: is for public ethics personal (individual) or organizational (collective-business) ethics adequate?*

*After a general analysis and the establishment of a dilemmas related to this field, an overview of the historical developmental phases of public ethics are given. The different paradigms of the public ethics in which dilemmas are reflected just as stated in the general analysis are also presented.*

*The first phase starts in 1887 (the year when Wilson published the article Study of Public Administration) and lasts until the beginning of the seventies in the twentieth century. It was a period when it was believed that the threat to the society does not come from the bad people or individuals. but from poor or bad institutions. Hence organizational, rather than individual ethics, was considered as appropriate for the public sector.*

*Since the seventies, a new paradigm appeared (New Public Administration) that virtually reverses the previous upside down. According to the new approach, elected officials (politicians) and those who are politically set, pose the main threat to ethical government. The individualism and individual or personal ethics of administrators was also underlined.*

*Later, during the Reagan administration, the concept of ethically neutral administrators ruled once more (having in mind that they only implement the decision). Finally, from the beginning of the nineties, a new movement by the name of the Reinvention movement appeared. Its main idea was based on entrepreneurial government. At the very end, the so call 'spiritualistic conception' of public ethics is mentioned.*

*Keywords: ethics, politics, government, administration, public sector, public officials*

---

\* Овај рад је примљен 12. 09. 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 28. 09. 2016. године.