

**СРЂАН Т. КОРАЋ\***  
Институт за међународну  
политику и привреду  
Београд

УДК 316.35:342.5  
Монографска студија  
Примљен: 17.01.2016  
Одобен: 20.02.2016  
Страна: 325-337

## **ДОКЛЕ СЕЖЕ МОЋ ОРГАНИЗАЦИЈА ГРАЂАНСКОГ ДРУШТВА У КОНТРОЛИ РАДА ЈАВНЕ УПРАВЕ? \*\***

**Сажетак:** Рад настоји да утврди у којој мери организације грађанског друштва као један од спољних контролних механизма рада савремене јавне управе у постиндустријским полиархијама утичу на стварање окружења погодног за морално исправно поступање јавних службеника. Аутор полази од претпоставке да делотворан надзор усмерен на поступање јавних службеника у складу са етичким обзирима сужава простор за појаву корупције у јавном сектору и на тај начин посредно подиже квалитет пружања јавних услуга, те осигурава обликовање и спровођење јавних политика у складу са јавним интересима. Критичко преиспитивање контролне моћи организација грађанског друштва показује да, упркос ваљаном нормативном оквиру, стваран дomet грађанског активизма у праћењу поштовања етичких стандарда у раду јавне управе значајно је ограничен чиниоцима попут оскудних ресурса, недовољне стручности, неспремности јавних службеника да сарађују, претежног финансирања из државног буџета и спорног демократског легитимитета.

**Кључне речи:** организације грађанског друштва, интегритет, етика јавне управе, демократска контрола

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 (Shafritz and Hyde, 2007: 16–38, 43–48, 124–142; Hughes, 2003: 17–32).<sup>1</sup> Насупрот томе, пракса савремених постиндус-

\* srdjan@diplomacy.bg.ac.rs

\*\* Рад је настао у оквиру научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту: „Србија у савременим међународним односима: стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, економски, правни и безбедносни аспекти”, који финансира Министарство за науку и просвету Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду 2011–2015.

<sup>1</sup> Такозвана стара школа јавне управе (*Old Public Administration*) или традиционални модел јавне управе обухвата теоријска становишта која су развили Макс Вебер (Max Weber), Вудро Вилсон (Woodrow Wilson), Френк Гудно (Frank J. Goodnow), Фредерик Тејлор (Frederick W. Taylor), Херберт Сајмон (Herbert Simon) и Двајт Велдо (Dwight Waldo).

тријских полиархија истрајно сведочи да плод „неутралног” личног става јавног службеника не мора нужно да води ка хуманости и разумевању потреба чланова једне политичке заједнице. Утолико је данас остварење идеала демократије, између осталог, повезано са поштовањем 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 (What is Good Governance?, 2006). 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, већ искључиво на морално исправан начин. 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.

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 (Armstrong, 2005: 1–2; Demmke, 2004: 16).<sup>2</sup> У околностима великог броја разноликих одређења појма интегритета јавне управе, за потребе овог рада користићемо 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 (Кораћ, 2010: 53). Ниво привржености етичким стандардима условљен је збирним дејством више међусобно испреплетаних чинилаца, попут степена политизације, квалитета руковођења и управљања људским ресурсима, нивоа транспарентности и делотворности механизма унутрашње и спољне контроле. У овом раду, тежиште анализе стављамо на утврђивање да ли и у којој мери организације грађанског друштва – као један од спољних контролних механизма рада савремене јавне управе у постиндустријским полиархијама – утичу на изградњу етичког радног окружења у јавној управи.

### **Грађанин у постиндустријској полиархији: учесник политичког процеса или потрошач јавних роба и услуга?**

Мада на први поглед делује као да је комуникација са јавном управом данас сведена на однос произвођач/пружалац–корисник (јавних роба/услуга), идеја грађанина има далеко веће и дубље значење од концепта потрошача (Jun, 2006: 219). Потрошачи су пасивни „примаоци” роба и услуга и обично међусобно не деле дугорочне заједничке циљеве, већ радије теже да оптимизу-

<sup>2</sup> Реч интегритет потиче од латинске речи *integrus* и означава неповређеност, чистоту душе, часност, честитост и невиност (Vujaklija, 1980: 352).

ју краткорочне користи за себе. Како примећују Макс Касе (Max Kaase) и Кен Њутн (Ken Newton), никада до сада у повести демократије грађани нису били образованији и политички активнији, а опет никада више егоцентрични и окренути појединачним и групним интересима (Kaase and Newton, 1995: 170).

Наведена оцена налази потврду у данас веома популарној теорији рационалног избора, према којој се појединац када одлучује о јавним пословима понаша као изолован економски актер на тржишту, чије делање нема упориште у моралним и друштвеним вредностима. Вођен искључиво властитим интересом, који често проистиче из огољене похлепе, појединац се инструментално односи према другима и мотивисан је постизањем највеће могуће користи за себе, уз најмање трошкове (Zey, 1998). Управо то ради и јавни службеник без интегритета када злоупотребљава поверена овлашћења: бира стицање личне користи на штету интереса свих грађана; или, прагматично се повинује јавном интересу ако се он подударе са његовим личним или приватним интересима. Утолико је честитост јавне управе изложена „удару” различитих видова испољавања егоистичне стране људске природе заоденуте у личне и приватне жеље, интересе и опредељења, као и разноликих утицаја из институционалног, политичког и ширег друштвеног окружења.

Према је тачно да набављају робе и услуге произведене у јавном сектору, грађани имају и дужност да стално подсећају јавне службенике да им је професионално обављање јавних послова поверено да би деловали у интересу читаве политичке заједнице (Martinez, 2009: 16). Грађани не вреднују како је пружена нека јавна услуга спрема задовољења појединачних жеља и потреба, него их занима како читав систем пружања јавних услуга делује у контексту односа власти према уставом зајамченим правима и обавезама чији су они носиоци. Јавност очекује да руководиоци и запослени у јавној управи поступају морално исправно тако што ће пазити да друштвени и економски исходи јавних политика што веродостојније осликавају циљеве утврђене у политичком процесу (Adams and Balfour, 2005: 132).

Делатан однос грађана према јавној управи у основи има етичку димензију, јер претпоставља поступање према осталим грађанима као моралним субјектима и поседовање моралне врлине усмерене на подручје јавних послова. Грађанин као члан политичке заједнице има слободу да води живот како му је воља, али само тако да успостави однос равнотеже између сопствених вредности, потреба и очекивања и вредности, потреба и очекивања осталих чланова заједнице. Грађанин као морални делатник требало би да сагледава поступање јавних службеника у виду свеобухватне саморефлексије, односно да морално расуђује тако да никада не изгуби из вида властиту повезаност са суграђанима (Amado, 2002: 142–143). Идеја о грађанској врлини лежи у темељу модерног схватања демократске владавине и изражава спремност грађана да активно учествују у заштити и остварењу јавних интереса. Јавна служба, било изборна или професионална, може се утолико схватити као продужетак грађанства, а јавни службеник као члан политичке заједнице који је одлучио да грађанску врлину преточи у професионално опредељење (Denhardt and Denhardt, 2007: 53–56). Већина грађана која није изабрана на јавне функције нити

професионално обавља јавне послове, никако не сме да ограничи деловање у политичком животу на убацивање листића у гласачку кутију, већ има дужност да стално проверава квалитет рада јавне управе.

Ограничене могућности за остварење интереса институционалним путем, присутне више деценија уназад у политичком животу постиндустријских полиархија, подстакле су грађане да оживе демократске идеале потрагом за алтернативним путевима утицаја на процес одлучивања о јавним питањима. Дисфункционални одговори институција државе друштвеног старања на горуће проблеме који су средином седамдесетих година минулог века пољуљали веру у послератни свеобухватни напредак, изнедрили су савремене друштвене покрете – попут еколошког, феминистичког или покрета за грађанска права. Новина се састојала у томе што су се захтеви за променама упућени властима артикулисали на „изворишту” – у подручју сâмог грађанског друштва (*grass-roots democracy*), тј. ван формално предвиђених демократских процедура. Грађани су вођени заједничким ставовима и интересима спонтано стварали мање или више формалне *ad hoc* групе, како би издејствовали решење неког јавног питања. Тако формирана група постојала је само привремено док се не оствари конкретан циљ, што значи да она није поседовала организациону структуру и трајно идејно опредељење. Уколико је постојала критична маса заинтересованих грађана, а за остварење циља била неопходна дугорочна акција, иницијатива је у појединим случајевима добијала одређен степен унутрашње организације, конзистентан програм деловања и препознатљив идентитет у јавности. На тај начин, постепено је на тлу друштвених покрета израстао нови облик учешћа у животу политичке заједнице – организације грађанског друштва (Willets, 2014).<sup>3</sup>

Феноменолошка разноликост организација грађанског друштва у значајној мери ограничава покушај да се установи једноставно и свеобухватно одређење. Према једној од аналитички садржајнијих дефиниција, организација грађанског друштва је група људи која, независно од било какве спољне контроле, делује са циљем да оствари задатке усмерене на изазивање жељених промена у датој заједници, области или ситуацији (*Workshop notes*, 1988). Поред унапређења квалитета демократског представљања, подстицања већања о јавним питањима и јачања привржености вредностима живота у политичкој заједници, организације грађанског друштва доприносе виталности демократског политичког поретка и кроз надзор рада извршне власти, посебно јавне управе (Brelaz and Alves, 2009: 143).

## Грађанин у контроли

Конвенција УН против корупције препознаје значај контролне улоге организација грађанског друштва у контексту јачања интегритета јавне управе,

<sup>3</sup> Без улажења у разјашњавање термиолошке збрке која делимично влада у јавном и академском дискурсу, у овом истраживању изразе „невладина организација” и „организација грађанског друштва” користимо као синониме.

па чланом 13 прописује обавезе држава на плану предузимања мера за подстицање активног учешћа појединаца и група изван јавног сектора у спречавању и борби против корупције, те у јачању свести јавности о постојању, узроцима и озбиљности корупције и њене претње по јавне интересе (UN Convention Against Corruption, Article 13). Постиндустријски демократски пореци поседују ваљан нормативни оквир, посебно у подручју заштите слободе изражавања и удруживања и законских захтева у погледу оснивања и финансирања, који омогућава несметано деловање и развој пуног демократског потенцијала организација грађанског друштва (The World Justice Project Rule of Law Index 2012–2013: 25–29, 31–32).

Успех у обављању надзорне функције превасходно зависи од расположивих људских и материјалних ресурса, стручних знања, вештина и способности да се стекне подршка друштвених актера и привуче пажња медија и јавности (Jun, 2006: 217–218). Експертиза у уским деловима или појединим питањима јавних политика у споју са ефикасним радом условљеним малим бројем одлично координисаних активиста, даје организацијама грађанског друштва добру основу за надгледање поступања јавних службеника (Garton, 2009: 59). Свака лекција научена у практичном надзору спровођења ресорних јавних политика ствара проширену основу за примену експертизе на нове ситуације, чиме се временом развијају специјализована знања и вештине које воде још делотворнијој контроли јавне управе.

Организације грађанског друштва чувају и заступају јавне интересе у области етике јавне управе осмишљавањем и спровођењем широког опсега активности на најмање три упоредна и тесно испреплетана правца: 1) јачање свести грађана о постојању и друштвеној штетности корупције и осталих озбиљних облика нарушавања етичких стандарда; 2) израда и заговарање предлога антикорупцијских стратешких докумената, прописа и јавних програма; и 3) контрола рада јавне управе. На плану јачања свести грађана, деловање организација грађанског друштва усмерено је на спровођење емпиријских истраживања о томе где се нпр. налазе жаришне тачке корупције у јавном сектору на националном нивоу, како изгледају корупцијски механизми у појединим областима ресорних јавних политика и која је штета по опште добро. Сврха истраживања стања корупције у једној земљи или ресорној јавној политици је да подстакне јавност на притискање владе да отклони утврђене дисфункционалности. Због тога студије обично садрже конкретне препоруке које одлуке и активности влада треба да предузме како би спречила или сузбила будуће морално погрешно поступање, те на тај начин поправила квалитет пружања јавних услуга. Интернет презентација и разнородне публикације су најзгоднији медији за обраћање грађанима и потенцијалним активистима за подршку у јавним кампањама и вршењу притиска на власт.

У равни изrade и заговарања предлога антикорупцијских стратешких докумената, прописа и јавних програма, организације грађанског друштва су усредсређене на предузимање корака како би добијене резултате спроведених истраживања преточиле у предлоге мера за измену и допуну нормативног оквира или побољшање деловања институционалног механизма за очување инте-

гритета јавних службеника. Заговарање предлога у области јавне политике и стварање коалиција са другим организацијама са сличним циљевима одиграва се разменом мишљења на стручним скуповима, оснивањем радних група, организовањем специјалистичких обука и одржавањем трибина за ширу јавност. Сврха наведених активности је да се на непосредан или посредан начин утиче на владу и парламент да сузе простор за појаву корупције и осталих облика кршења етичких стандарда.

На плану надзора рада јавне управе, организације грађанског друштва обелодањују уочене примере одступања изабраних функционера, руководиоца и јавних службеника од етичких стандарда у обављању поверених јавних послова. Предмет пажљиве контроле су првенствено одлуке и активности јавне управе које имају јак корупцијски потенцијал, попут трошења буџетских средстава, приватизације јавних предузећа, спровођења тендера за јавне набавке, субвенционисања приватних предузећа и расподеле социјалних давања. Антикорупцијске организације често имају услужни телефонски сервис за пријављивање случајева злоупотреба јавних овлашћења и пружају правне савете оштећеним грађанима који желе да поднесу притужбу на рад јавних службеника. Посебан режим помоћи може да буде предвиђен за јавне службенике који одлуче да „дуну у пиштаљку”, или новинаре који добију претње због извештавања о незаконитостима у раду јавне управе.

Улога организација грађанског друштва у уобличавању државног буџета и контроле располагања буџетским средствима може да допринесе јачању интегритета јавне управе у виду осигурања да је буџет сачињен у складу са потребама друштва, односно сходно јавним а не корпоративним или другим партикуларним интересима, да су буџетска средства потрошена не само на законит начин него и сврсисходно, те спречавања појаве озбиљних видова кршења етичких стандарда (ненаменског трошења или корупције) (Franklin and Ebdon, 2007: 84–104). Организације грађанског друштва имају улогу у пружању помоћи парламентарним одборима у њиховом задатку контроле делотворности ресорних јавних политика, посебно праћењем квалитета јавних услуга пружених грађанима (Yamamoto, 2007: 29).

Грађани као крајњи корисници јавних програма могу да процене – додуше, не увек сасвим објективно – да ли је спровођење неког јавног програма остварило намеравани циљ или су потребне његове измене и допуне, јер они непосредно трпе штетне последице лошег учинка. Организације грађанског друштва дају националном парламенту и другим органима који се налазе у механизму контроле рада јавне управе поглед из другог угла – поглед „са терена” – на деловање јавних службеника, које се потом може упоредити са званичним информацијама садржаним у редовним извештајима извршне власти. Представници организација грађанског друштва често се појављују и као учесници у самом процесу спровођења јавних програма, па могу „из прве руке” да дају информације и процене стварног стања у некој области јавне политике.

## Шта власт замера грађанима у контроли?

Напетост у комуникацији између грађана и јавне управе постала је приметна од раних осамдесетих година прошлог века, када су јавни службеници на учешће грађана у процесу уобличавања одлука почели да гледају као на „терет“ демократске владавине, односно „трошак“ изражен у потребним вештинама, времену и енергији коју јавни службеници морају да уложе у сарадњу са организацијама грађанског друштва (Simrell King, 2007: 70–75; Simrell King and Stivers, 1998: 96–99). Насупрот томе, односно посматрано из угла организација грађанског друштва, недовољна транспарентност процеса израде докумената јавних политика и видљива инструментално-манипулативна природа сарадње јавне управе са грађанским иницијативама, створиле су слику о неаутентичној демократској природи учешћа јавности. Поглед на учешће организација грађанског друштва као на сметњу у одлучивању прерастао је у опажање демократског учешћа као „антивладине“ активности.

Делотворан надзор поштовања етичких стандарда тешко да је могућ ако организације грађанског друштва немају никакав утицај на одлучивање органа извршне власти, односно ако не учествују у саветодавним форумима на којима се разматрају нацрти прописа или јавних програма као први корак у уобличавању ресорних јавних политика. На пример, у Канади постоји око 300 заједничких одбора у којима званичници из различитих ресора федералне владе размењују мишљења са представницима организација грађанског друштва. Упркос томе, невладин сектор сматра да влада у Отави није установила ваљане институционалне механизме за приступ процесу одлучивања у министарствима и организационим деловима јавне управе (Embuldeniya, 2001: 17). Пример канадске владе сведочи да консултације са невладиним сектором ретко имају за исход увршћивање идеја и ставова организација грађанског друштва у коначан дизајн предлога неког прописа или јавног програма (Embuldeniya, 2001: 24–25). Такође, јавна управа ретко или само спорадично сарађује са организацијама грађанског друштва у спровођењу јавних програма, а само изузетно уважи њихове повратне информације о учинку неког прописа или јавног програма на добробит непосредних корисника.

Примедбе власти да организације грађанског друштва најчешће не располажу потребним нивоом стручних знања или капацитета да би могле да прате сложене процесе управљања јавним пословима, чини се да су донекле оправдане. Тачно је да релативно мали број организација има материјалне и људске ресурсе довољне за дугорочно и систематично праћење свакодневних активности јавне управе. Систематичност претпоставља способност теоријског промишљања уочених феномена, како би се створили аналитички показатељи који веродостојно преносе прикупљену искуствену грађу у логичке оквире постављених претпоставки. Стварност у којој се одвија уобличавање и спровођење јавних политика често не може поуздано и објективно да се прикаже мисаоним моделима као апстрахованим представама сложених узрочно-последичних веза, што смањује вероватноћу да се предвиди крајњи исход не-

ког јавног програма. Пример вредновања радног учинка јавних службеника према крајњем исходу прописа и јавних програма које су спроводили у делокругу поверених надлежности, најбоље сведочи о ограничењима са којима се суочавају грађански активисти у жељи да надзиру етичку димензију рада јавне управе. Реч је о ограничењима која проистичу из постојања више крупних проблема:

- мерење радног учинка обухвата софистициране методолошке и техничке детаље који могу да буду сложени и неразумљиви;
- мерење радног учинка је постојан процес који нема јасно одређен почетак и крај, већ се одвија свакодневно и увек у поређењу са претходним резултатима;
- мерење радног учинка не одређује крајњи исход јавне политике и програма, већ оно само служи као чињенична подлога за разматрање ваљаности усвојених одлука и квалитетно осмишљавање будућег смера спровођења јавне политике или програма;
- чак и да дају препоруке у погледу побољшања радног учинка, организације грађанског друштва не могу да краткорочно виде конкретне резултате у промени спровођења јавне политике (Но, 2007: 112).

Наведени проблеми „техничке” природе могу да обесхрабре и демотивишу активно учешће у контроли етичког поступања јавне управе, чак и када нема никаквих „политичких” или формалних препрека за грађанске активисте да критикују рад владе и јавне управе – као што је то случај у развијеним демократијама. Додуше, у појединим земљама нека нормативна решења која не уређују непосредно правни положај и права организација грађанског друштва могу да створе озбиљну препреку активистима који желе да контролишу рад јавне управе. Примера ради, одредбе канадског Закона о порезу на приход дају слободан простор пореским властима за дискреционо одлучивање о томе да ли су активности неке организације грађанског друштва ослобођене од пореза или не, што у значајној мери погађа управо активности усмерене на заступање јавног интереса будући да се оне обично сматрају опорезивим због њиховог наводног политичког карактера (Embaldeniya, 2001: 15–16). Законска обавеза плаћања пореских дажбина може да значајно ограничи деловање тек основане организације, која још нема довољан број донатора и подржавалаца па самим тим ни сталне финансије.

Колико је тачно да се успех организација грађанског друштва у контролној функцији делом може приписати њиховом издвојеношћу из подручја свакодневних међустраничких борби – јер се не боре за гласове бирача, па не морају ни да прилагођавају програм „укусу” јавног мњења – толико се као следеће ограничење намеће мањак демократског легитимитета, макар и оног формалног који имају политичке странке. За разлику од политичких странака и органа власти, до организација грађанског друштва не води јасна линија утврђивања спољне одговорности према грађанима. Такво стање ствари слаби интегритет самог невладиног сектора, макар само у начелној равни, зато што не може да оправда његово инсистирање да јавни службеници поштују исте етичке стандарде које грађански активисти не морају. Стога не чуди што су у појединим политичким заједницама, попут нпр. Немачке, организације



грађанског друштва као оруђе спољне контроле рада јавне управе одувек имале мали утицај, делом и због тога што је подршка јавности традиционално окренута политичким странкама (Reimer, 2005: 34, 49).

Део објашњења за релативно мању демократску подршку организацијама грађанског друштва у односу на политичке странке налази се у растегљивој граници између владиног и невладиног сектора. Надзорна улога невладиног сектора у значајној мери је условљена чињеницом да управо влада део буџетских средстава сваке године издваја за финансирање пројеката које предложи организације грађанског друштва. Бројне организације не би успеле да владину помоћ замене самостално прикупљеним донацијама у вредности довољној за нормално функционисање и остваривање зацртаних циљева. Описане околности отварају слободан простор за прикривено условљавање финансијске подршке подударношћу ставова актуелне владе и организација које конкуришу за донације из јавних прихода. Чак и у Холандији, чија влада традиционално има толерантан став према финансирању грађанских иницијатива које отворено критикују спровођење владиних програма, током протекле декаде приметан је не само тренд укидања буџетских средстава намењених невладином сектору, већ и пракса министара да упућују прекор организацијама које су критиковале поједине мере из њиховог ресора (CIVICUS Civil Society Index Report for the Netherlands, 2006: 29–30, 40).

Организације грађанског друштва услед тога све више брину о мишљењу потенцијалних донатора и подржавалаца, баш као што политичке странке пажљиво ослушкују расположење бирача (Garton, 2009: 60–61). Ко год да обезбеђује средства за активности, руководство организације ће свакако узети у обзир интересе које донатор жели да оствари финансирањем пројеката невладиног сектора. Интереси владе као великог донатора неминовно одражавају виђење владајуће странке (коалиције) у погледу тога шта и како треба да се оствари јавном политиком у некој области друштвених односа. Због тога ће свака организација која намерава да из државног буџета осигура дугорочно покривање трошкова активности уградити макар део владиних интереса у пројектне идеје. О томе ће можда највише водити рачуна руководства организација грађанског друштва које су посредством мрежа јавне политике укључене у процес уобличавања прописа и јавних програма, а тиме посредно и у политичку арену.

Примена модела новог јавног руковођења додатно је „избледела” границу између владе и невладиног сектора тако што је увела праксу измештања појединих јавних послова из делокруга рада јавне управе у приватни и невладин сектор. Према оцени појединих теоретичара, изван број организација грађанског друштва у САД сада представља продужетак јавне администрације, јер је на њих пренето обављање дела јавних послова у склопу реформи мотивисаних растерећењем државног буџета (Frederickson, 2005: 174). Реч је о томе да је број јавних службеника постепено смањиван током последње декаде прошлог и прве декаде овог века, али је преношење јавних функција на приватне компаније и непрофитне организације посредством јавних набавки створило прикривену администрацију – „бирократију у сенци”. Уместо некадашњих

јавних службеника, исте послове заправо обавља једнако велики број запослених и активиста у непрофитном сектору. Тиме је и начелно и у очима јавности подривена идеја о контролној улози грађанских активиста, који су посредно постали владини службеници.

## Закључак

Ваљано осмишљени и делотворни спољни механизми контроле требало би да ојачају морално исправно поступање јавних службеника, те тиме посредно подигну квалитет пружања јавних услуга и осигурају обликовање и спровођење прописа и јавних програма у складу са општим интересима једне политичке заједнице. Анализа деловања организација грађанског друштва као једног од механизма спољне контроле рада јавне управе није дала једнозначан одговор на питање какав утицај оне имају на етичку „дисциплинованост” јавних службеника.

Организације грађанског друштва као алтернативни канал демократског утицаја на институције политичког поретка поседују релативно малу моћ надзора поступања јавних службеника, зато што располажу веома ограниченим могућностима непосредног санкционисања прекршилаца етичких стандарда. Постиндустријске полиархије поседују ваљан нормативни оквир у подручју заштите слободе изражавања и удруживања, па организације грађанског друштва могу несметано да подстичу учешће грађана у очувању етике контролом рада јавне управе, јачању свести о друштвеној штетности корупције и осталих озбиљних облика нарушавања етичких стандарда, као и о изradi и заговарању предлога антикорупцијских стратешких докумената, прописа и јавних програма. Активисти невладиног сектора највише доприносе јачању интегритета јавне управе провером да ли су прописи и јавни програми сачињени и да ли се спроводе у складу са потребама грађана, истраживањем и обелодањивањем случајева кршења етичких стандарда, подстицањем грађана да пријаве злоупотребе и пружањем правних савета свима чија су права повређена морално погрешним одлучивањем јавних службеника. Могућност грађанских активиста да алармирају медије и јавност или протестују увек када открију озбиљно кршење етичких стандарда у обављању јавних послова, у извесној мери задржава руководиоце и службенике да се олако упусте у пристрасно одлучивање на штету јавног интереса. Врло је вероватно да ће корупцијски обрасци понашања бити ређи у подручјима уобличавања и спровођења јавне политике где је рад јавне управе изложен помном мотрењу организација грађанског друштва.

На плану праксе, делотворност надзора невладиног над јавним сектором зависи од стицаја више чинилаца. Прво, обим материјалних ресурса, квалитет стручних знања и способност привлачења подршке јавности појављују се као „критичне тачке” у праћењу сложених процеса управљања јавним пословима и објашњавању грађанима зашто уочене нерегуларности захтевају њихово ангажовање. Друго, стваран утицај организација грађанског друштва на садржај нацрта прописа или јавних програма ограничен је чињеницом да извршна

власт и јавна управа нису склоне да прихватају идеје и ставове организација грађанског друштва, због њихове наводне нестручности у анализи јавних политика. Треће, јавна управа нерадо сарађује са невладиним активистима у вредновању делотворности јавних програма, чак и када они јасно заступају интересе непосредних корисника тих програма. Четврто, демократски легитимитет организација грађанског друштва је донекле споран сâм по себи, будући да оне нису принуђене да полажу рачун грађанима за своје деловање. Пето, успех контроле рада јавне управе делимично је подривен чињеницом да се деловање невладиног сектора у значајној мери финансира из државног буџета, што влади омогућава да политичке интересе остварује посредно тако што ће пружити подршку само пројектима фаворизованих (некритички опредељених) организација. Шесто, применом модела новог јавног руковођења део јавних послова пренет је са јавне управе на приватни и непрофитни сектор, па су некадашњи активисти организација грађанског друштва постали својеврсни јавни службеници, чиме је обесмишљена њихова контролна улога.

Посматрано из угла руководиоца и јавног службеника, сталан спољни надзор обављања јавних послова – иако далеко од тога да је савршен – психолошки демотивише потенцијалне прекршиоце етичких стандарда, јер значајно увећава „трошкове” у виду високог ризика од откривања и кажњавања. Мало је вероватно да ће руководиоци дозволити учвршћивање праксе морално погрешног поступања у околностима када је рад организационог дела на чијем је он челу под будном пажњом више независних актера, на које нема никаквог утицаја. Премда само тешки облици повреде етичких кодекса воде ка кривичном прогону и изрицању затворске и/или новчане казне, за већину прекршилаца вероватно је довољна казна срамоћење у јавности које настаје као последица „меких” контролних метода омбудсмана, државног ревизора и грађанских активиста. За највећи број јавних службеника довољно је застрашујуће сазнање да се скоро сваки дан неко ван јавне управе распитује за њихов учинак и можда проверава њихове одлуке.

## Литература:

1. Adams, Guy B., and Balfour, Danny L. (2005), “Public-Service Ethics and Administrative Evil: Prospects and Problems”, in: H. George Frederickson and Richard K. Ghere (eds), *Ethics in Public Management*, M.E. Sharpe, Armonk (NY).
2. Amado, Rivka (2002), “New Ethical Challenges Under the New Reform Movements in the Public Administration Sector”, in: Eran Vigoda (ed.), *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*, Marcel Dekker, New York and Basel.
3. Armstrong, Elia (2005), “Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues”, United Nations, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>, pristupljeno 14. avgusta 2015.
4. Brelâz, Gabriela de, and Aquino Alves, Mário (2009), “Civil Society Organizations and Advocacy: A Comparative Study Between Brazil and the United States”, in: Bernard

- Enjolras and Karl Henrik Sivesind (eds), *Civil Society in Comparative Perspective*, Comparative Social Research, Vol. 26, Emerald Group Publishing, Bingley.
5. "CIVICUS Civil Society Index Report for the Netherlands, November 2006, [www.civicus.org/media/CSI\\_Netherlands\\_Country\\_Report.pdf](http://www.civicus.org/media/CSI_Netherlands_Country_Report.pdf), pristupljeno 4. jula 2015.
  6. Demmke, Christoph (2004), "Working Towards Common Elements in the Field of Ethics and Integrity", European Institute of Public Administration, Maastricht, [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), pristupljeno 1. septembra 2015.
  7. Denhardt, Janet V. and Robert B. (2007), *The New Public Service: Serving, Not Steering*, M.E. Sharpe, Armonk (NY).
  8. Embuldeniya, Don K. (2001), "Exploring the Health, Strength, and Impact of Canada's Civil Society", A Preliminary Report on the CIVICUS Index on Civil Society Project in Canada, [www.civicus.org/new/media/canada.pdf](http://www.civicus.org/new/media/canada.pdf), pristupljeno 31. septembra 2015.
  9. Franklin, Aimee L., and Ebdon, Carol (2007), "Democracy, Public Participation, and Budgeting: Mutually Exclusive or Just Exhausting?", in: Richard C. Box (ed.), *Democracy and Public Administration*, M.E. Sharpe, Armonk (NY).
  10. Frederickson, H. George (2005), "Public Ethics and the New Managerialism: An Axiomatic Theory", in: H. George Frederickson and Richard K. Ghere (eds), *Ethics in Public Management*, M.E. Sharpe, Armonk (NY).
  11. Garton, Jonathan (2009), *The Regulation of Organised Civil Society*, Hart Publishing, Portland.
  12. Ho, Alfred T. (2007), "Citizen Participation in Performance Measurement", in: Richard C. Box (ed.), *Democracy and Public Administration*, M.E. Sharpe, Armonk (NY).
  13. Hughes, Owen E. (2003), *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
  14. Jun, Jong S. (2006), *The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*, State University of New York Press, Albany.
  15. Kaase, Max and Newton, Ken (1995), *Beliefs in Government*, Oxford University Press, Oxford.
  16. Korać, Srđan (2010), *Integritet nadnacionalnog službenika Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.
  17. Martinez, J. Michael (2009), *Public Administration Ethics for the 21st Century*, ABC Clio, Santa Barbara (CA).
  18. Reimer, Sabine (2005), "Civil Society: A New Solution Beyond State and Market?", CIVICUS Civil Society Index Report for Germany, [www.civicus.org/media/CSI\\_Germany\\_Country\\_Report\\_English.pdf](http://www.civicus.org/media/CSI_Germany_Country_Report_English.pdf), pristupljeno 4. avgusta 2015.
  19. Shafritz, Jay M., and Hyde, Albert C. (eds) (2007), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Boston.
  20. Simrell King, Cheryl (2007), "Citizens, Citizenship, and Democratic Governance", in: Richard C. Box (ed.), *Democracy and Public Administration*, M.E. Sharpe, Armonk (NY).
  21. Simrell King, Cheryl, and Stivers, Camilla (1998), *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*, Sage Publications, Thousand Oaks (CA).
  22. "The World Justice Project Rule of Law Index 2012–2013", The World Justice Project, [http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP\\_Index\\_Report\\_2012.pdf](http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf), pristupljeno 11. septembra 2015.

23. "United Nations Convention Against Corruption" (2004), United Nations, New York, [www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf), pristupljeno 29. avgusta 2015.
24. "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), pristupljeno 1. avgusta 2015.
25. Willetts, Peter, "What is a Non-Governmental Organization?", Output from the Research Project on Civil Society Networks in Global Governance, City University, London, [www.staff.city.ac.uk/p.willetts/NGOS/NGO-ART.HTM#Part11](http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/NGOS/NGO-ART.HTM#Part11), (pristupljeno 7. jula 2014).
26. *Workshop notes*, "NGO Workshop", Asian Institute of Technology, Bangkok, 17–21 October 1988, [www.karl.aegee.org/aeg-sci.NSF/0/3050c997e8373bf0c12565b100819a07.html](http://www.karl.aegee.org/aeg-sci.NSF/0/3050c997e8373bf0c12565b100819a07.html), pristupljeno 22. septembra 2015.
27. Yamamoto, Hironori (2007), *Tools for parliamentary oversight*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, [www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf), pristupljeno 8. septembra 2015.
28. Zey, Mary (1998), *Rational Choice Theory and Organizational Theory: A Critique*, Sage Publications, Thousand Oaks, London and New Delhi.

## HOW POWERFUL ARE CIVIL SOCIETY ORGANISATIONS WHEN CONTROL THE PUBLIC ADMINISTRATION PERFORMANCE?

**Summary:** The paper examines whether and to what extent civil society organisations as an external tool of the democratic oversight of public administration in the post-industrial poliarchies affect the working environment favourable to the moral behaviour of public servants. The author hypothesises that an effective control of the compliance of public servants' performance with the ethical standards minimises corruption in the public sector, and thus indirectly increases the quality of public service delivery and ensuring the design and implementation of public policies in accordance with the public interest. The analysis shows that — despite the sound normative framework — the practice of civic activism in monitoring public administration's compliance with ethical standards is significantly restricted by scarce resources, lack of expertise, the unwillingness of public servants to cooperate, the state budget as substantial source of financing as well as controversial democratic legitimacy of the civil society organisations.

**Key words:** civil society organisations, public integrity, public administration ethics, democratic oversight